Volume 6 No. 1, Januari - April 2022

ISSN 2809-8048 (online)
ISSN 1978-7367 (printed)

RES PUBLICA

JURNAL HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

Afifah Eranie Mauluna, Jadmiko Anom Husodo

Analisis Perbandingan Pengaturan Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat Antara Indonesia dan Amerika Serikat

Antonia Claudia Patricia Elsiputri Ayusari, Adriana Grahani Firdausy

Kerja Sama Pemerintah Daerah guna Menunjang Penguatan Peran dalam Tahap Prabencana

Chiara Sabrina Ayurani, Agus Riwanto

Penegakan Kode Etik Jurnalistik sebagai Dasar Pengaturan Profesionalitas dan Independensi Wartawan

Dorothea Alismata Samodra, Yudho Taruno Muryanto

Aspek Hukum Pembentukan Holding Pangan Bumn

Haryo Wijoyo, Sunny Ummul Firdaus

Urgensi Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan

Lunaraisah, Suranto

Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa di Desa Wareng Kecamatan Butuh Kabupaten Purworejo

Muhammad Ichsan Danendra, Achmad

Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 28 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak terhadap Anak Yatim Piatu Akibat Covid-19 di Kabupaten Klaten

Nurul Aida Fitriani, Isharyanto

Analisis Sistem Pemerintahan Berbasis Koalisi Partai Politik Berkaitan dengan Sistem Presidensial Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Tri Rahayu Ningsih, Andina Elok Puri M

Implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Terkait Pelaksanaan Tugas Kepala Desa dalam Penyelesaian Perkara Masyarakat Desa (Studi Kasus pada Desa Ngadiluwih)

RES PUBLICA
JURNAL HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK
Volume 6 No. 1, Januari - April 2022
ISSN 2809-8048 (online)
ISSN 1978-7367 (printed)

ISSN 2809-8048
9 772809 804004

Vol. 6 No. 1, Jan-Apr 2022

ISSN 2809-8048 (online)
ISSN 1978-7367 (printed)

RES PUBLICA

JURNAL HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

EDITORIAL TEAM

Editorial in Chief
Dr. Jadmiko Anom Husodo, S.H., M.H.

Managing Editor
Sri Wahyuni, S.H., M.H.
Dr. Airlangga Surya Nagara, S.H., M.H.

Editorial Board
Maria Madalina, S.H., M.Hum.
Suranto, S.H., M.H.
Adriana Grahani Firdausy, S.H., M.H.
Achmad, S.H., M.H.

Assistant Managing Editor
Parso

PEER REVIEWERS
Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum.
Dr. Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H.
Dr. Agus Riwanto, S.H., S.Ag., M.Ag.
Dr. Andina Elok Puri Maharani, S.H., M.H.

Alamat Redaksi:
Bagian Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta
Jl. Ir Sutami No. 36 A Kentingan Surakarta
Telp./Fax 0271-664989
e-mail:fhuns@uns.ac.id. Homepages: www.hukum.uns.ac.id

Ilustrasi sampul: www.freepik.com

Vol. 6 No. 1, Jan-Apr 2022

ISSN 2809-8048 (online)
ISSN 1978-7367 (printed)

RES PUBLICA

JURNAL HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

DAFTAR ISI

Analisis Perbandingan Pengaturan Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat Antara Indonesia dan Amerika Serikat
Afifah Eranie Mauluna, Jadmiko Anom Husodo 1-19

Kerja Sama Pemerintah Daerah guna Menunjang Penguatan Peran dalam Tahap Prabencana
Antonia Claudia Patricia Elsiputri Ayusari, Adriana Grahani Firdausy..... 20-34

Penegakan Kode Etik Jurnalistik sebagai Dasar Pengaturan Profesionalitas dan Independensi Wartawan
Chiara Sabrina Ayurani, Agus Riwanto 35-46

Aspek Hukum Pembentukan *Holding* Pangan BUMN
Dorothea Alismata Samodra, Yudho Taruno Muryanto..... 47-56

Urgensi Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan
Haryo Wijoyo, Sunny Ummul Firdaus 57-79

Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa di Desa Wareng Kecamatan Butuh Kabupaten Purworejo
Lunaraisah, Suranto..... 80-94

Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 28 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak terhadap Anak Yatim Piatu Akibat Covid-19 di Kabupaten Klaten
Muhammad Ichsan Danendra, Achmad..... 95-112

Analisis Sistem Pemerintahan Berbasis Koalisi Partai Politik Berkaitan dengan Sistem Presidensial Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Nurul Aida Fitriani, Isharyanto 113-125

Implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Terkait Pelaksanaan Tugas Kepala Desa dalam Penyelesaian Perkara Masyarakat Desa (Studi Kasus pada Desa Ngadiluwih)
Tri Rahayu Ningsih, Andina Elok Puri M 126-134

Analisis Perbandingan Pengaturan Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat antara Indonesia dan Amerika Serikat

Afifah Eranie Mauluna[1], Jadmiko Anom Husodo[2]

Article Information

Keywords: *Advocate Professional Education, Organization of Advocates, Law Advocates, American Bar Association (ABA), Model Rules for Minimum Continuing Legal Education (MCLE)*

Abstract

This study aims to determine the similarities and differences in the implementation of Advocate Professional Education between Indonesia and the United States which will later be used by Indonesia in forming the ideal Advocate Professional Education in Indonesia. Advocates are regulated in Law Number 18 of 2003 concerning Advocates, but in the Law there is still confusion when the Advocate Professional Education is carried out by an Advocates Organization in the form of multi bars which should be single bars so that there is no standardization of Advocate Professional Education. Unlike the United States, which has an established and structured Advocate Professional Education with the Model Rules for Minimum Continuing Legal Education (MCLE) created by the American Bar Association (ABA). So that this raises two questions that will be discussed in this paper with the formulation of the problem in the form of how the similarities and differences in the implementation of Advocate Professional Education between the two countries and what is the ideal form of the Implementation of Advocate Professional Education in Indonesia. This writing uses a normative research method with a comparative approach. Overall, there are several indicators that can be compared in the Implementation of Advocate Professional Education in the two countries and in this case Indonesia must establish an Advocate Supervisory Council to improve the quality of Advocate Professional Education in Indonesia.

1 Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

2 Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Article Information

Kata Kunci: Pendidikan Profesi Advokat, Organisasi Advokat, Undang-Undang Advokat, American Bar Association (ABA), Model Rules for Minimum Continuing Legal Education (MCLE).

Abstract

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui persamaan dan perbedaan Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat antara Indonesia dan Amerika Serikat yang nantinya akan digunakan Indonesia dalam membentuk Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia yang ideal. Advokat diatur di dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, namun di dalam Undang-Undang tersebut masih ada kerancuan ketika Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat dilaksanakan oleh Organisasi Advokat yang berbentuk *multi bar* yang seharusnya *single bar* sehingga tidak ada standarisasi Pendidikan Profesi Advokat. Berbeda halnya dengan Amerika Serikat yang memiliki Pendidikan Profesi Advokat yang mapan dan terstruktur dengan adanya *Model Rules for Minimum Continuing Legal Education* (MCLE) yang dibuat oleh *American Bar Association* (ABA). Sehingga hal tersebut memunculkan dua pertanyaan yang akan dibahas dalam penulisan ini dengan rumusan masalah berupa bagaimana persamaan dan perbedaan Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat di antara dua negara tersebut dan bagaimana bentuk ideal Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia. Penulisan ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan perbandingan. Secara keseluruhan ada beberapa indikator yang dapat dibandingkan dalam Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat di dua negara tersebut dan dalam hal ini Indonesia harus membentuk Majelis Pengawas Advokat guna meningkatkan kualitas Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia.

I. Pendahuluan

Berdasarkan catatan sejarah Indonesia, Konstitusi Republik Indonesia telah diamandemen sebanyak 4 (empat) kali, yaitu pada tahun 1999 hingga 2002. Pasca amandemen, pasal di dalam konstitusi dikonstruksi guna mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Salah satunya dalam pengejawantahan Indonesia dalam pengakuan, perlindungan, jaminan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang setara di hadapan hukum. Hal tersebut dimuat dalam konkretisasi kekuasaan kehakiman yang termaktub di dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Pasal tersebut menginstruksikan mengenai ketentuan

badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-Undang. Reformasi konstitusi yang dipandang sebagai arah kemajuan dalam perlindungan warga negara di hadapan hukum juga termaktub di dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengakui adanya *equality before the law*. Berangkat dari kedua pasal tersebut, maka diundangkanlah pengaturan mengenai Advokat yang merupakan catur wangsa dalam penegakan hukum.

Advokat sebagai salah satu unsur sistem peradilan merupakan salah satu pilar dalam menegakkan supremasi hukum dan hak asasi manusia. Eksistensi Advokat memiliki peranan esensial bagi masyarakat dalam membela hak seseorang yang sedang berperkara baik secara litigasi atau non-litigasi. Apabila seorang individu menghadapi tuntutan pidana dari negara yang memiliki perangkat lengkap seperti polisi, jaksa, hakim, dan lembaga pemasyarakatan, maka sudah sepantasnya diperlukan Advokat untuk membela individu yang berstatus sebagai tersangka atau terdakwa yang sedang menghadapi penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan. Pembelaan Advokat atas tersangka atau terdakwa yang berhadapan dengan negara yang mempunyai perangkat lengkap akan menciptakan keseimbangan dalam proses peradilan, sehingga keadilan bagi semua orang *(justice for all)* dapat dicapai (Frans Hendra Winat, 2009: 1-2).

Profesi Advokat diatur di dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat (selanjutnya disebut Undang-Undang Advokat). Undang-Undang Advokat disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut DPR RI) pada tanggal 5 April 2003. Di dalam Undang-Undang Advokat khususnya pada Pasal 1 angka 1 memberikan definisi dari Advokat yaitu orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini. Undang-Undang Advokat juga menjelaskan status Advokat sebagai penegak hukum yang bebas dan mandiri yang dijamin oleh hukum dan peraturan perundang-undangan sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 5 ayat (1). Sejauh ini pengaturan terkait Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat diatur di dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Advokat yang menyatakan bahwa penyelengaraan Pendidikan Profesi Advokat diserahkan kepada Organisasi Advokat. Ketika melihat realita yang ada, penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat masih memerlukan evaluasi. Hal tersebut dapat dilihat ketika selama berjalannya Pendidikan Profesi Advokat selama ini tidak memiliki standar mutu pendidikan, kurikulum pendidikan, ujian kompetensi, dan hal-hal pokok lainnya yang menjadi dasar dalam pemberian pendidikan kepada calon Advokat. Permasalahan tersebut juga semakin rumit karena proses penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia dijalankan oleh Organisasi Advokat.

Berdasarkan hal tersebut maka Mahkamah Agung sebagai lembaga yudisial tidak konsisten dalam memberikan solusi hukum kepada Organisasi Advokat. Hal ini juga terjadi pada Mahkamah Konstitusi, berbagai putusan

yang dikeluarkan tumpang tindih dan tidak konsisten, sehingga menghasilkan disharmoni peraturan perndang-undangan. Setidaknya sebanyak 3 (tiga) produk hukum berupa Putusan Nomor 014/PUU-I/2006, Putusan No. 066/ PUU-VIII/2010 dan Putusan 71/PUUVIII/2010 serta putusan-putusan lain yang menolak uji materil terhadap Pasal 4 dan Pasal 28 ayat (1) UU Advokat mengarah pada sistem *single bar*. Kemudian sebanyak 3 (tiga) produk hukum yaitu Putusan Nomor 101/PUU-VII/2009, Putusan MK Nomor 112/PUU-XII/2014, dan Nomor 36/PUUXIII/2015 mengarah pada sistem *multi bar*. Dalam putusannya yang terakhir yakni Putusan Nomor 35/PUU-XVII/2018, Mahkamah Konstitusi kembali menegaskan pendiriannya yang didasarkan kepada putusan-putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya.

Menyelisik lebih lanjut, ketika permasalahan penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia yang telah dipaparkan disandingkan dengan negara lainnya salah satunya Amerika Serikat, dapat dikatakan Indonesia masih tertinggal sangat jauh. Amerika Serikat sebagai negara demokratis maju sudah memiliki pengaturan terkait penyelenggaran Pendidikan Profesi Advokat yang mapan. Amerika Serikat merupakan negara dengan kepadatan Advokat sebagai profesi hukum tertinggi di dunia, diperkirakan ada lebih dari 750.000 orang Advokat yang merupakan setengah dari jumlah Advokat di seluruh dunia. Begitu pentingnya peran Advokat dalam masyarakat Amerika Serikat, 27 (dua puluh tujuh) orang dari 56 (lima puluh enam) orang penandatangan Deklarasi Kemerdekaan Amerika pada 1776 adalah seorang Advokat.

Advokat di Amerika tergabung dalam *American Bar Association* (ABA) untuk wilayah nasional, sedangkan di tingkat negara bagian terdapat *State Bar Association* dan *Local Bar Association* di yurisdiksi masing-masing. *American Bar Association* (ABA) sebagai Satu-Satunya Wadah Profesi Advokat di Amerika Serikat didirikan 21 Agustus 1878 adalah asosiasi Advokat dan mahasiswa hukum yang terdapat pada setiap yurisdiksi di Amerika Serikat. Kegiatan terpenting dari *American Bar Association* (ABA) adalah pengaturan standar akademik untuk sekolah hukum serta perumusan model kode etik yang berkaitan dengan profesi hukum. *American Bar Association* (ABA) memiliki sebuah standar minimum bernama *Model Rules for Minimum Continuing Legal Education* (MCLE) bagi seluruh advokat di Amerika Serikat. *Model Rules* ini merupakan aturan umum dan aturan minimum bagi semua Advokat, sedangkan implementasi dan pelaksanaan lebih lanjut, ABA menyerahkan kepada otoritas Advokat masing-masing negara bagian untuk mengaturnya lebih lanjut. Kesungguhan Amerika Serikat dalam merancang pengaturan terkait Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat di negaranya dapat direfleksikan sebagai upaya serius Amerika Serikat dalam mengimplementasi konsep negara demokrasi yang mengedepankan *equality before the law*.

Berangkat dari pernyataan-pernyataan di atas dapat dikatakan bahwa pembentukan Organisasi Advokat di Indonesia masih di dalam tataran implementasi. Dampak dari kerancuan pengakuan bentuk Organisasi Advokat baik berbentuk *single bar* atau *multi bar* adalah semakin tidak

terstandarisasinya penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat karena setiap Organisasi Advokat dapat menjalankan Pendidikan Profesi Advokat sendiri-sendiri. Kemudian terlepas dari problematika tersebut, realitanya hingga saat ini belum ada standar konkrit dalam pengaturan Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia. Maka dari itu, dalam tulisan ini bermaksud untuk mencari perbandingan pengaturan penyelenggaraan pendidikan bagi calon Advokat yang sudah sepantasnya memiliki standar mutu pendidikan dengan 2 (dua) rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana persamaan dan perbedaan pengaturan penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat antara Indonesia dan Amerika Serikat?
2. Bagaimana bentuk ideal pengaturan penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat yang dapat diimplementasikan di Indonesia?

II. Metode

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian berdasarkan bahan-bahan hukum (*Library Based*) yang di titik beratkan pada membaca dan mempelajari bahan-bahan hukum primer dan sekunder, sehingga dalam penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori, dan konsep baru dengan preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2014:35). Semua penelitian yang berkaitan dengan hukum (*legal research*) adalah selalu normatif (Peter Mahmud Marzuki, 2014: 55-56).

Adapun dalam penelitian ini penulis memilih untuk menggunakan beberapa pendekatan yang relevan dengan permasalahan penelitian yang dihadapi yaitu pendekatan perbandingan. Pendekatan perbandingan yang dilakukan dengan membandingkan konstitusi suatu negara dengan konstitusi negara lain, maupun membandingkan peraturan perundang-undangan lainnya khususnya peraturan terkait Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia dan Amerika Serikat. Dengan melakukan pendekatan perbandingan tersebut, peneliti akan memperoleh gambaran mengenai konsistensi antara filosofi dan Undang-Undang di antara negara-negara tersebut, serta menarik kesimpulan mengenai persamaan dan perbedaan dari masing-masing regulasi.

III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Analisis Persamaan dan Perbedaan Pengaturan Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat antara Indonesia dan Amerika Serikat

1. Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia

Advokat umumnya sering dipandang sebagai suatu anomali bahkan aksioma. Artinya di satu sisi, Advokat dibutuhkan untuk mempercepat

proses pemeriksaan bagi seorang terdakwa khususnya terdakwa yang buta hukum, sedangkan di sisi lain Advokat dianggap sebagai penghambat jalannya proses pemeriksaan, karena akan cenderung mempertegas hak-hak asasi terdakwa, dan menuntut kebenaran ditegak-kan. Di Indonesia, publik dengan sinis melecehkan Profesi Advokat Indonesia. Tidaklah berlebihan hal ini untuk dikatakan, karena pada kenyataannya Advokat Indonesia sedang dalam krisis integritas dan identitas. Profesi Advokat Indonesia dilecehkan karena tidak lagi memiliki semangat perjuangan, tidak lagi menjadi pilar keadilan, dan tidak lagi menjadi ujung tombak penegakkan hukum (Todung Mulya Lubis, 2005: 201). Berbicara mengenai Advokat maka erat kaitannya dengan badan kekuasaan kehakiman yang dikonkretitsasikan melalui Undang-Undang Advokat pasca adanya amandemen konstitusi Pasal 24 UUD NRI 1945. Advokat sebagai catur wangsa penegak hukum di Indonesia mengalami dinamika pasang surut dari tubuh Advokat itu sendiri, dalam hal ini berkaitan dengan Organisasi Advokat.

Suatu perhimpunan Advokat yang bebas berdaulat bersama dengan suatu kekuasaan kehakiman yang bebas berdaulat adalah dua syarat mutlak bagi suatu negara hukum. Merampas kedaulatan advokat sama saja dengan mendikte profesi advokat, membuat advokat menjadi terdegradasi dan menghilangkan sifat dari profesi Advokat yang bebas dan mandiri, namun demikian ternyata pembentukan organisasi advokat dan pembubarannya juga di intervensi oleh pemerintah eksekutif selain juga pemerintah yudikatif. Advokat merupakan salah satu kekuatan lain dalam kekuasaan Negara selain eksekutif, judikatif dan legislatif.

Pengaturan terkait penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat telah diatur di dalam Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Nomor 5 Tahun 2019, namun di dalam tataran implementasinya dapat ditemui bahwasannya berjalannya Pendidikan Profesi Advokat saat ini tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku baik dari segi penyelenggara Pendidikan Profesi Advokat dan standar kurikulum yang seharusnya dibentuk oleh Organisasi Advokat. Pembentukan kurikulum tersebut diproyeksikan untuk membentuk kualitas dan integritas seorang Advokat nantinya, namun Organisasi Advokat yang seharusnya berbentuk tunggal *(single bar)* mengalami perpecahan dari tubuh PERADI itu sendiri dan saat ini bermunculan berbagai macam Organisasi Advokat yang dapat menjalankan Pendidikan Profesi Advokatnya sendiri-sendiri.

Berikut adalah Tabel Pendidikan Profesi Advokat yang diselengarakan oleh 4 (empat) Organisasi Advokat di Indonesia:

Tabel 1. Pendidikan Profesi Advokat yang diselengarakan oleh 4 (empat) Organisasi Advokat di Indonesia

No.	Indikator	Pendidikan Profesi Advokat			
		PERADI	KAI	FERARI	DPN
1.	Aturan Pelaksana	Peraturan Perhimpunan Advokat Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Khusus Profesi Advokat	-	-	-
2.	Syarat mengikuti Pendidikan	Persyaratan peserta adalah: a. Warga Negara Indonesia; b. Berlatar belakang pendidikan tinggi hukum (lulusan fakultas hukum, fakultas syariah, perguruan tinggi hukum militer, dan perguruan tinggi ilmu kepolisian) yang dibuktikan dengan ijazah Sarjana Hukum (S.H.)/ ijazah pendidikan tinggi hukum lainnya dari perguruan tinggi di Indonesia; c. Memenuhi ketentuan kehadiran sekurang-kurangnya 80% (delapan puluh persen) dari seluruh sesi PKPA untuk mendapatkan sertifikat PKPA (sesuai dengan Pasal 11, Peraturan Perhimpunan Advokat Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Khusus Profesi Advokat; d. Mendaftar.	Persyaratan peserta adalah: a. Warga Negara Indonesia; b. Sarjana Hukum • Transkrip nilai selama di bangku perkuliahan; c. Mengisi e-lawyer yang terintegrasi ke seluruh Indonesia (https://www.kai.or.id/e-lawyer).	Tidak ada penjelasan *rigid* terkait syarat mengikuti pendidikan. Namun dapat dirangkum sebagai berikut: a. Warga Negara Indonesia; b. Berlatar belakang pendidikan tinggi hukum; c. Bukti pembayaran PKPA dan UPA; d. Mendaftar.	Tidak ada penjelasan *rigid* terkait syarat mengikuti pendidikan. Namun dapat dirangkum sebagai berikut: a. Warga Negara Indonesia; b. Berlatar belakang pendidikan tinggi hukum; c. Memenuhi berkas persyaratan.

3.	Pelaksana Pendidikan Profesi Advokat	Diselenggarakan oleh PERADI dan bekerja sama dengan Universitas	Diselenggarakan oleh KAI dan bekerja sama dengan Universitas	Diselenggarakan oleh FERARI dan bekerja sama dengan Universitas	Diselenggarakan oleh DPN dan bekerja sama dengan Universitas
4.	Biaya Pendidikan	Rp5.000.000 – Rp6.000.000	Rp5.000.000 – Rp8.000.000	Rp4.500.000 – Rp6.500.000	Rp5.500.000 – Rp6.500.000
5.	Materi Pendidikan	Terdiri dari materi wajib dan materi pilihan. Materi wajib adalah materi dasar, materi hukum acara (litigasi), materi non-litigasi, dan materi pendukung (keterampilan hukum) yang harus disampaikan dalam setiap pelaksanaan PKPA. Materi pilihan adalah materi tambahan yang dapat dipilih oleh pelaksana PKPA untuk diberikan kepada peserta PKPA diluar materi wajib.		Hukum Acara Pidana dan Tipikor, Hukum Acara PTUN, Hukum Acara Peradilan Agama, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Hukum Acara Peradilan Hubungan Industrial, Hukum Acara Peradilan Niaga, Perancangan dan Analisa Kontrak, Legal Opinion dan Legal Audit, Teknik Wawancara Klien, dll. (Tidak disebutkan lebih lanjut).	Terdiri dari materi dasar berupa Fungsi dan Peran Organisasi Advokat, Sistem Peradilan Indonesia, Kode Etik Profesi Advokat. Materi Hukum Acara (litigasi), materi non-litigasi, dan materi pendukung berupa Teknik Wawancara dengan Klien, Penelusuran Hukum dan Dokumentasi Hukum, Argumentasi Hukum *(Legal Reasoning)*.
6.	Standar Mutu	-	-	-	-
7.	Ujian Advokat	Diselanggarakan Oleh PERADI yang dikenal sebagai Ujian Profesi Advokat (UPA)	Diselanggarakan Oleh KAI yang dikenal sebagai Ujian Calon Advokat (UCA)	Diselanggarakan Oleh FERARI yang dikenal sebagai Ujian Profesi Advokat (UPA)	Diselanggarakan Oleh DPN yang dikenal sebagai Ujian Profesi Advokat (UPA)

2. Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat di Amerika Serikat

Amerika Serikat merupakan sebuah negara federasi yang tersusun dari negara-negara bagian yang memiliki sistem hukum sendiri-sendiri dengan segala otoritasnya. Berdasarkan konstitusi federal otoritas tersebut tidak sepenuhnya diserahkan kepada organ-organ federal. Dalam hal terdapat beberapa bidang yang memiliki yuridiksi yang sama anatara pemerintah negara bagian dengan pemerintah federal, maka hukum federal yang diutamakan dibandingkan hukum negara bagian.

Meski memiliki banyak perbedaan hukum di antara negara-negara bagian, hukum negara federal berlaku di semua negara bagian dan

teritori, persamaan-persamaan itulah yang memungkinkan adanya "Hukum Amerika" yang dalam hal ini, para Advokat yang cerdas perbedaan-perbedaan tersebut dapat dimanfaatkan dalam mencari pengadilan-pengadilan yang dapat menerima kasus-kasus yang ditangani atau memilih negara-negara bagian yang legislasinya lebih menguntungkan kliennya.

Dibandingkan dengan sekolah hukum di negara lain, sekolah hukum di Amerika, lebih berorientasi praktis, dengan latihan-latihan mock court dan analisys detail terhadap putusan-putusan pengadilan (Anotasi atau eksaminasi) dalam bentuk dialog-dialog antara profesor dan mahasiswa (metode Sokrates) yang mengharuskan mahasiswa sudah menyiapkan diri sebelumnya untuk menjelaskan dan mengevaluasinya. Pendidikan hukum di Amerika lebih banyak memberikan kebebasan mahasiswa untuk memilih mata kuliah pilihan serta pengalaman praktek, sementara mata kuliah wajib diberikan hanya ada tahun pertama.

Pada akhir abad ke-20, pendidikan hukum di dunia telah meluas secara signifikan. Pendidikan hukum di Amerika Serikat menjadi model pendidikan hukum yang berpengaruh bagi negara-negara lain di dunia. Amerika sempat menjalani sebuah model pendidikan hukum berupa pelatihan magang yang tidak formal menjadi model pendidikan hukum yang formal profesional pada awal abad ke-20 (https://www.americanbar.org/content/aba-cms-dotorg/en/about_the_aba/, diakses pada tanggal 16 November 2021, pukul 18.43 WIB). Pada hakikatnya, pendidikan hukum memegang peranan esensial terhadap calon Advokat, karena pendidikan hukum tidak hanya memberikan penjajaran terkait dengan analisis hukum, hukum substantif, dan keahlian di bidang hukum tetapi juga beberapa aspek nilai dan norma.

Amerika Serikat merupakan negara dengan kepadatan Advokat sebagai profesi hukum tertinggi di dunia. Amerika Serikat memiliki lebih dari 750.000 Advokat yang merupakan setengah dari jumlah Advokat di seluruh dunia. Begitu pentingnya peran Advokat dalam masyarakat Amerika Serikat, bahkan 27 dari 56 penandatangan Deklarasi Kemerdekaan Amerika pada 1776 adalah Advokat. Secara historis mayoritas presiden Amerika Serikat memiliki latar belakang pendidikan hukum.

Berbicara mengenai pendidikan hukum di Amerika Serikat, program pendidikan hukum diatur di dalam berdasarkan *Standard 301* tentang *Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools* (bentuk revisi) *American Bar Association* (ABA) tahun 2015-2016. Adapun tujuan dari program pendidikan hukum berdasarkan *Standard 301* tentang *Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools* (bentuk revisi) *American Bar Association* tahun 2015-2016

yaitu: (https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/misc/legal_education/Standards/2015_2016_aba_standards_for_approval_of_law_schools_final.authcheckdam.pdf, diakses pada tanggal 16 November 2021, pukul 19.00 WIB).

1. Sekolah hukum harus memberikan pengajaran dari pendidikan hukum yang mempersiapkan mahasiswanya setelah lulus untuk dapat masuk ke *"bar"* dan berpartisipasi efektif, beretika, serta bertanggung jawab sebagai anggota dari profesi hukum;
2. Sekolah hukum harus membentuk dan menghasilkan hasil pembelajaran yang dirancang untuk mencapai tujuan tersebut.

Di Amerika Serikat, seluruh Advokat hanya dalam satu organisasi profesi yang disebut dengan *American Bar Association* (ABA). *American Bar Association* (ABA) sebagai satu-satunya wadah Advokat di Amerika Serikat yang didirikan pada 21 Agustus 1878 adalah asosiasi Advokat dan mahasiswa hukum yang terdapat pada setiap yurisdiksi di Amerika Serikat. Tugas *American Bar Association* (ABA) adalah mengatur standar akademik sekolah hukum dan mengembangkan kode etik yang relevan dengan profesi hukum sebagai satu-satunya Organisasi Advokat di Amerika Serikat.

American Bar Association (ABA) memiliki ratusan ribu anggota yang tersebar di seluruh Amerika Serikat yang berkantor Pusat di Chicago dan *American Bar Association* (BA) juga memiliki kantor cabang yang cukup besar di Washington D.C. Dalam *American Bar Association* (ABA) dikenal *Continuing Legal Education* (CLE). *Continuing Legal Education* (CLE) merupakan sebuah konsep mengenai kegiatan edukasi secara terus menerus dan berkesinambungan. *Continuing Legal Education* (CLE) banyak digunakan oleh para profesi dalam peningkatan kualitas keahlian, pengetahuan dan profesionalitas mereka. Di Amerika Serikat, *American Bar Association* (ABA), sebagai wadah tunggal untuk Advokat di negara tersebut, mewajibkan anggotanya untuk berpartisipasi dalam *Continuing Legal Education* (CLE) ini. Program Pendidikan Hukum Berkelanjutan ini terbuka untuk anggota American Bar Association (ABA) serta peserta umum. Maksud dari *Continuing Legal Education* (CLE) antara lain untuk meningkatkan pengetahuan dan pengalaman para Advokat dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan dan bantuan hukum.

American Bar Association (ABA) memiliki sebuah standar minimum bernama *Model Rules for Minimum Continuing Legal Education* (MCLE) bagi seluruh advokat di Amerika Serikat. Model Rules ini merupakan aturan umum dan aturan minimum bagi semua

Advokat, sedangkan implementasi dan pelaksanaan lebih lanjut *American Bar Association* (ABA) menyerahkan kepada otoritas Advokat masing-masing negara bagian untuk mengaturnya lebih lanjut. Dalam *Model Rules for Minimum Continuing Legal Education* (MCLE) tersebut, *American Bar Association* (ABA) membedakan antara *active lawyer* dengan *inactive lawyer*. Dalam hal ini *Minimum Continuing Legal Education* MCLE hanya berlaku bagi *active lawyer*. Setiap *active lawyer* harus memenuhi kewajiban mengikuti *Continuing Legal Education* (CLE) minimal 15 jam kredit (bila dalam sistem perkuliahan di Indonesia disebutnya sebagai Satuan Kredit Semester atau SKS), dalam hal ini durasi satu jam kredit bervariasi, tergantung pada ketentuan di masing-masing negara bagian (https://www.americanbar.org/events-cle/mcle/modelrule/, diakses pada tanggal 19 November 2021, pukul 17.00 WIB).

3. Analisis Persamaan dan Perbedaan Pengaturan Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat antara Indonesia dan Amerika Serikat

Tabel 2. Perbandingan Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat antara Indonesia dan Amerika Serikat

No.	Indikator	Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat		Keterangan
		Indonesia	Amerika Serikat	
1	Aturan Pelaksana	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat	*Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools* (bentuk revisi) *American Bar Association* tahun 2015-2016	Perbedaan: di Indonesia diatur dalam Undang-Undang sedangkan di Amerika Serikat pada Peraturan Organisasi Advokat
2	Pelaksana Pendidikan Profesi Advokat	Diselenggarakan oleh Organisasi Advokat bersama Perguruan Tinggi	Diselenggarakan oleh Sekolah Hukum atau Perguruan Tinggi	Persamaan: diserahkan kepada Organisasi Advokat dan diselenggarakan bersama dengan Perguruan Tinggi
3	Kurikulum Pendidikan Advokat	Ditentukan oleh masing-masing Organisasi Advokat yang belum terbentuk secara komprehensif di antara Organisasi Advokat	Ditentukan oleh *American Bar Association (ABA)* melalui *Standards for Approval of Law School* yang disebut *Model Rules for Minimum Continuing Legal Education* (MCLE)	Persamaa: ditetapkan oleh Organisasi Advokat Perbedaan: di Indonesia belum ada kurikulum baku

4	Ujian Kompetensi	Diselanggarakan Oleh Organisasi Advokat secara mandiri melalui Ujian Profesi Advokat	Diselenggarakan oleh Organisasi Advokat Federal/ negara bagian yang dikenal dengan *Uniform Bar Examination* (UBE)	Persamaan: diselenggarakan oleh Organisasi Advokat
5	Persyaratan tambahan sebelum sumpah Advokat	Magang selama 2 Tahun di kantor Advokat, tidak Pernah terlibat dalam kasus Pidana dibuktikan dengan Surat Catatan Kepolisian (SKCK) dan Surat Keterangan Bebas Perkara dari Pengadilan Negeri sesuai dengan domisili calon Advokat	Wajib lulus dari *Character and Fitness, antara lain*: a. tindakan melawan hukum; b. pelanggaran akademik; c. pembuatan laporan palsu, termasuk kelalaian; d. kesalahan dalam pekerjaan; e. tindakan yang melibatkan ketidakjujuran, penipuan atau kekeliruan; f. penyalahgunaan proses hukum; g. mengabaikan tanggung jawab keuangan; h. mengabaikan kewajiban profesional; i. pelanggaran perintah pengadilan; j. bukti ketidakstabilan mental atau emosional; k. bukti ketergantungan obat atau alkohol; l. tidak adanya penolakan masuk ke *bar* di wilayah hukum lain terkait dengan alasan *Character and Fitness*; m. tindakan disipliner oleh lembaga disiplin pengacara atau disiplin profesional lembaga yurisdiksi lainnya.	Persamaan: Harus melewati standar kepribadian Perbedaan: di Amerika tidak ada syarat magang

B. Lansekap Baru Bentuk Ideal Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia

Melalui hal ini penulis memiliki gagasan untuk merekonstruksi berjalannya sistem Organisasi Advokat di Indonesia. Hal ini dianggap penting karena Organisasi Advokat merupakan badan yang memiliki andil besar dalam dinamika profesi Advokat. Melihat konteks realita yang ada, Advokat sebagai profesi penegak hukum belum memiliki suatu lembaga atau badan yang memiliki otoritas dalam mengawasi Advokat itu sendiri. Sejauh ini, Organisasi Advokat lah yang mengawasi Advokat sebagaimana dalam Pasal 12 Undang-Undang Advokat. Hal ini pastinya memberikan suatu kekurangan, karena membuat Organiasi Advokat terlalu bebas dalam mengambil kebijakan organisasinya masing-masing, terutama dalam hal Pendidikan Profesi Advokat.

Melihat besarnya wewenang yang dimiliki Organisasi Advokat sebagaimana di dalam Undang-Undang Advokat maka diperlukan suatu lembaga khusus yang turut serta mengawasi Organisasi Advokat serta kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Organisasi Advokat. Hal ini juga selaras dengan teori prinsip kekuasaan yang harus dibatasi muncul seiring gagasan Montesquieu yang menyatakan bahwa konsentrasi kekuasaan secara absolut di satu tangan yang cenderung sewenang-wenang dan menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan *(misuse power)* harus dicegah (Sumali, 2002: 9). Prinsip pembatasan kekuasaan sepatutnya juga berlaku untuk Advokat sebagai bagian dari badan kekuasaan kehakiman agar tidak melahirkan absolutisme dalam ruang-ruang dinamika Advokat itu sendiri.

Independensi Organisasi Advokat dalam menjalankan wewenangnya riskan melahirkan kemerdekaan tanpa akuntabilitas dan kontrol yang berseberangan dengan ide pembatasan kekuasaan. Kondisi tersebut dapat melahirkan situasi tirani yudikatif yang meminggirkan cita-cita untuk menegakkan hukum dan keadilan. Meskipun di dalam Undang-Undang Advokat menyatakana bahwa profesi Advokat bersifat bebas dan mandiri, namun dalam realitanya Organisasi Advokat harus disertai tanggung jawab *(accountability)*. Kontrol terhadap Organisasi Advokat dimaksudkan tidak untuk mereduksi status kebebasan Advokat dalam menjalankan profesinya, namun untuk mencegah terjadinya konflik ataupun tirani yudisial yang mengarah pada perilaku koruptif dan kolutif yang merupakan bentuk konkret penyimpangan.

Apabila dibandingkan dengan penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat di Amerika Serikat, Organisasi Advokat di Amerika yang dalam hal ini adalah *American Bar Association* (ABA) memiliki keweangan yang berbeda dengan masing-masing Organisasi Advokat di Indonesia. *American*

*Bar Association (*ABA) berperan dalam menentukan standar kompetensi dan mutu dari calon Advokat dengan melalaui Standarisasi Kurikulum Pendidikan Advokat di Amerika. *American Bar Association* (ABA) secara periodik menentukan dan selalu memperbaharui standar kurikulum profesi advokat ke sekolah-sekolah hukum di Amerika, atau yang dikenal dengan *Standard 301 tentang Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools*. Melalui konsepsi tersebut, Indonesia dapat mengadopsi sistem yang ada di Amerika Serikat.

Dalam hal ini, Majelis Pengawas Advokat dicanangkan memiliki wewenang salah satunya adalah untuk membentuk standarisasi kurikulum Pendidikan Profesi Advokat seperti *American Bar Association* (ABA) yang mempunyai standar Model *Rules for Minimum Continuing Legal Education* (MCLE). Majelis Pengawas Advokat akan membetuk kurikulum Pendidikan Profesi Advokat yang nantinya harus dijalankan oleh masing-masing Organisasi Advokat. Dengan demikian kualitas Advokat dapat terjamin. Saat ini dengan banyaknya Organisasi Advokat banyak sekali standar pengujian yang dimainkan hanya untuk mendapatkan keanggotaan Advokat yang banyak. Pengujian dengan model lembar kerja komputer, dan prosentasi nilai kelulusan dikurangi, menjadi pengerjaan manual dan tingkat nilai kelulusan yang dikurangi. Hal ini menimbulkan penurunan kualitas Advokat. Dengan adanya standar kurikulum, maka nantinya diharapkan kualitas Advokat akan terjaga.

Majelis Pengawas Advokat berisi perwakilan Advokat di beberapa Organisasi Advokat. Dengan demikian konteks nilai perwakilan dalam pancasila dapat diterapkan dalam Majelis Pengawas Advokat. Masing-masing Organisasi Advokat dapat menunjuk perwakilannya sesuai kesepakatan dan mengutamakan nilai-nilai penghormatan. Artinya pemilihan perwakilan dalam Majelis Pengawas Advokat merupakan Advokat yang memiliki nilai-nilai penghormatan, ditentukan dengan kinerjanya yang selalu menjaga nama baik Advokat dan kode etik Advokat.

Oleh karena itu, adapun wewenang yang dimiliki oleh Majelis Pengawas Advokat antara lain:

a. Menjaga dan menegakkan Kode Etik Advokat melalui pengawasan terhadap Organisasi Advokat;
b. Menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Advokat;
c. Menetapkan standarisasi kurikulum dan pengawasan Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia;
d. Menetapkan standarisasi Ujian Profesi Advokat.

Advokat merupakan sesuatu profesi yang tentu tidak dapat diberikan kebebasan penuh, oleh karena Advokat tunduk kepada syarat-syarat

tertentu, tidak semua orang dapat menjadi Advokat, bahkan tidak semua sarjana hukum otomatis dapat diangkat menjadi Advokat melainkan melalui pendidikan tertentu, melalui ujian tertentu, dan melalui proses pelatihan tertentu, seperti magang dan sebagainya, dan kemudian dilantik dan mengucapkan sumpah sebagai Advokat. Di dalam Undang-Undang Advokat tersebut ditegaskan bahwa Advokat adalah suatu profesi, dan Advokat juga adalah penegak hukum, sama seperti penegak-penegak hukum yang lain yang bekerja secara profesional, bebas dan mandiri, dan karena itu tugas-tugas Advokat sebenarnya adalah memberikan pelayanan kepada publik. Oleh karena tugasnya adalah memberikan pelayanan kepada publik maka diperlukan adanya satu standar pelayanan yang sama, kode etik yang sama, profesi yang sama, dan pendidikan yang sama, sehingga dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat yang membutuhkan pelayanan hukum.

IV. Kesimpulan

Persamaan dan perbedaan pengaturan penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat antara Indonesia dan Amerika Serikat memiliki indikator sebagai berikut:

Persamaan:

a. Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat diserahkan kepada oleh Organisasi Advokat yang diselenggarakan bersama Perguruan Tinggi Hukum;
b. Kurikulum Pendidikan Profesi Advokat ditentukan secara mandiri oleh Organisasi Advokat;
c. Ujian Profesi Advokat diselenggarakan oleh Organisasi Advokat;
d. Calon Advokat harus memiliki standar kepribadian yang tertulis dalam Surat Catatan Kepolisian (SKCK) dan Surat Keterangan Bebas Perkara dari Pengadilan Negeri sesuai dengan domisili calon Advokat (Indonesia) dan *Character and Fitness* (Amerika Serikat).

Perbedaan:

a. Regulasi mengenai penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia dituangkan dalam Undang-Undang Advokat dan Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 tentang Program Profesi Advokat, sedangkan penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat di Amerika Serikat diatur di dalam *Standard 301* tentang *Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools* (bentuk revisi) *American Bar Association* (ABA) tahun 2015-2016;

b. Organisasi Advokat di Indonesia berbentuk *multi bar* meskipun di dalam Undang-Undang Advokat berbentuk *single bar,* sedangkan di Amerika Serikat berbentuk *single bar*;

c. Kurikulum Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia belum diatur secara rigid, sedangkan di Amerika Serikat telah diatur melalui *Standards for Approval of Law School* yang disebut *Model Rules for Minimum Continuing Legal Education* (MCLE)

d. Ujian Profesi Advokat di Indonesia diselenggarakan masing-masing oleh Organisasi Advokat, sedangkan di Amerika Serikat diselenggarakan berdasarkan *Uniform Bar Examination* (UBE) oleh Organisasi Advokat Federal.

Bentuk ideal pengaturan penyelenggaraan Pendidikan Profesi Advokat yang dapat diimplementasikan di Indonesia yaitu dengan membentuk Majelis Pengawas Advokat. Melihat besarnya wewenang yang dimiliki Organisasi Advokat sebagaimana di dalam Undang-Undang Advokat maka diperlukan suatu lembaga khusus yang turut serta mengawasi Organisasi Advokat serta kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Organisasi Advokat, karena hingga saat ini belum ada lembaga yang bertugas dalam hal tersebut. Majelis Pengawas Advokat akan membetuk kurikulum Pendidikan Profesi Advokat yang nantinya harus dijalankan oleh masing-masing Organisasi Advokat. Dengan demikian kualitas Advokat dapat terjamin. Oleh karena tugasnya adalah memberikan pelayanan kepada publik maka diperlukan adanya satu standar pelayanan yang sama, kode etik yang sama, profesi yang sama, dan pendidikan yang sama, sehingga dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat yang membutuhkan pelayanan hukum.

Adapun wewenang yang dimiliki oleh Majelis Pengawas Advokat antara lain:

a. Menjaga dan menegakkan Kode Etik Advokat melalui pengawasan terhadap Organisasi Advokat;

b. Menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Advokat;

c. Menetapkan standarisasi kurikulum dan pengawasan Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia;

d. Menetapkan standarisasi Ujian Profesi Advokat.

V. Saran

1. Pendidikan Profesi Advokat di Indonesia harus memiliki standarisasi dan mekanisme yang jelas, mengingat Pendidikan Profesi Advokat merupakan salah satu langkah awal para calon Advokat untuk melayani para pencari keadilan. Serta merupakan bentuk pengejawantahan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengakui adanya *equality before the law*;

2. Diperlukan adanya lembaga khusus dalam mengawasi berjalannya Organisasi Advokat agar kebebasan yang dimiliki oleh Organisasi Advokat tidak bersifat absolut dan dapat menyalahi Undang-Undang yang ada;
3. Diperlukan keserasian antara regulasi yang ada dengan implementasi berkaitan dengan Advokat mengingat Indonesia adalah negara hukum;
4. Advokat sebagai aparat penegak hukum sudah sepantasnya memiliki integritas dan kapabilitas dalam mengawal hukum sebagai wujud keseimbangan proses peradilan.

Daftar Pustaka

Buku

Abdul Aziz Hakim. 2011a. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

———. 2011b. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Ahmad Rifai. 2010. *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*. Jakarta: Sinar Grafika.

Ali Wisnobroto. 1997. *Hakim dan Peradilan di Indonesia dalam Beberapa Aspek Kajian*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.

Azhari. 1995. *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: Ul-Press.

Binoto Nadapdap. 2008. *Menjajaki Seluk Beluk Honorarium Advokat*. Jakarta: Jala Permata.

E. Sumaryono. 1995. *Etika Profesi: Norma-norma Bagi Penegak Hukum*. Yogyakarta: Kanisius.

Fadjar., A. Mukthie. 2003. *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*. Malang: In-TRANS.

H. A. Sukris Sarmadi. 2009. *Advokat Litigasi & Non Litigasi Pengadilan Menjadi Advokat Indonesia Kini*. Bandung: CV Mandar Maju.

Ishaq. 2010a. *Pendidikan KeAdvokatan*. Jakarta: Sinar Grafika.

———. 2010b. *Pendidikan KeAdvokatan*. Jakarta: Sinar Grafika.

Jenny Barmawi. 1989. *Perbandingan hukum Belanda dalam hukum kontinental dan hukum Inggris Amerika*. Yogyakarta: Pusaka Kartin.

Jhonny Ibrahim. 2007. *Teori Dan Metodologi Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.

Jimly Ashiddiqie. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve.

Judith A. McMorrow. 2009. *Comparative Legal Education: An Introduction to US Legal Education and Preparation for the Practice of Law*. Boston College Law School: Electronic Copy.

Lasdin Wlas. 1989. *Cakrawala Advokat Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.

Maria Farida Indrati. 1998. *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)*. Jakarta: Kansius.

Muhammad Tahir Azhary. 1992. *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini.* Jakarta: Bulan Bintang.

Muchammad Zaidun, Prinsip yang Memperkuat Kedudukan Advokat sebagai Professional Lawyers yang Independent, Pokok Pikiran yang disampaikan dalam Musyawarah Nasional Ikatan Advokat Indonesia (IKADIN) yang diselenggarakan pada 5 April 2013 di Hotel Bumi Surabaya.

PERADI. 2007. *Kitab Advokat Indonesia*. Bandung: PERADI.

Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.

Sinaga. 2011. *Dasar - Dasar Profesi Advokat.* Jakarta: Erlangga.

Sudikno Mertokusumo. 2003. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty.

Suhrawardi K. Lubis. 1994. *Etika Profesi Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

Sumali. 2002. Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang. Malang: UMM Press.

Sunarjati. 1991. *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*. Bandung: Citra Aditya.

Todung Mulya Lubis. 2005. *Jalan Panjang Hak Asasi Manusia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Uthrecht. 1962. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar

W. Riawan Tjandra. 2014. *Hukum Sarana Pemerintahan*. Jakarta: Cahaya Atma Pustaka.

Yudha Pandu. 2001. *Klien & Penasehat Hukum dalam Perapektif Masa Kini*. Jakarta: PT Abadi.

Jurnal

Albert V. Dicey. 1982. "Introduction to the Study of the Law of Consititution". *8th Revised Edition*. Liberty Fund Inc. 1 Januari 1982.

Asmuni Mth. "Eksistensi Pengacara dalam Perspekti Hukum Islam". *Jurnal Al Mawarid Edisi XII* tahun 2004 Fakultas Agama Islam UII Yogyakarta.

S.F. Marbun. 1997. "Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum.* No. 9 Vol. 4.

Internet

America Bar Association. https://www.americanbar.org/content/aba-cms-dotorg/en/about_the_aba/, diakses pada tanggal 16 November 2021, pukul 18.43 WIB)

America Bar Association. https://www.americanbar.org/events-cle/mcle/modelrule/, diakses pada tanggal 19 November 2021, pukul 17.00 WIB

https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/misc/legal_education/Standards/2015_2016_aba_standards_for_approval_of_law_schools_final.authcheckdam.pdf

Frans Hendra Winarta. 2009. "Konflik Antar Pengurus Organisasi Advokat yang Berkepanjangan". http://www. hukumonline.com/berita/baca/hol22359/konflik-antar-pengurus-organisasi-Advokat-yang-berkepanjangan. Diakses pada tanggal 13 September 2021.

Hendra Cipto. 2015. "Peradi Pecah Tiga, "Masing-Masing Kubu Punya Ketua Umum", http://nasional.kompas.com/read/2015/03/28/09095281/Peradi.Pecah.Tiga.Masing-Masing.Kubu.Punya.Ketua.Umum. Diakses pada tanggal 13 September 2021.

Shalih Mangara Sitompul. 2020. "Kedudukan Organisasi Advokat Selain Peradi, Keabsahan Penyumpahan Advokat Yang Diusulkannya dan Pertanggungjawaban Hukum Yang Dapat Dimintakan Atasnya Analisa Yuridis Atas Impelementasi Putusan MK Nomor 35/PUU-XVII/2018". https://www.peradi.or.id/index.php/infoterkini/detail/kedudukan-organisasi-Advokat-selain-peradi,-keabsahan-penyumpahan-Advokat-yang-diusulkannya-dan-pertanggungjawaban-hukum-yang-dapat-dimintakan-atasnya-analisa-yuridis-atas-impelementasi-putusan-mahkamah-konstitusi. Diakses pada tanggal 13 September 2021.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.

Kerja Sama Pemerintah Daerah guna Menunjang Penguatan Peran dalam Tahap Prabencana

Antonia Claudia Patricia Elsiputri Ayusari
Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

Adriana Grahani Firdausy
Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

Article Information

Keywords: *Strengthening Local Government Capacity; Cooperation; Pre-Disaster*

Abstract

Strengthening the role of local governments in the dimension of cooperation requires the support of external parties to support the implementation of their duties and functions. This study uses a sociolegal type with a qualitative nature and approach. The data used is divided into primary and secondary. The results showed that the obstacles felt by the regions consisted of two. First, the budget is limited, and the absorption for pre-disaster is not assigned. In addition, public awareness to love and preserve the environment also affects the formation of preparedness. Cooperation with external parties to strengthen the role of local governments can be used to overcome these obstacles, both through non-government institutions and between other local governments in pre-disaster activities.

Kata Kunci: Penguatan Pemerintah Daerah; Dimensi Kerja sama; Prabencana

Penguatan peran pemerintah daerah pada dimensi kerja sama membutuhkan dukungan pihak eksternal untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya. Penelitian ini menggunakan jenis sosiolegal dengan sifat dan pendekatan kualitatif. Jenis data dan sumber data yang digunakan terbagi atas primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hambatan yang dirasakan daerah terdiri atas dua, pertama anggaran yang terbatas dan penyerapannya yang belum diperuntukkan untuk prabencana. Selain itu, kesadaran masyarakat untuk mencintai dan melestarikan lingkungan juga mempengaruhi pembentukan kesiapsiagaan. Kerja sama dengan pihak eksternal untuk penguatan peran pemerintah daerah dapat dilakukan guna mengatasi hambatan ini, baik melalui pihak lembaga non-pemerintah maupun antarpemerintah daerah lain dalam kegiatan prabencana.

A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana telah memberikan kewenangan pada pemerintah daerah sebagai penanggung jawab penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah meliputi 3 tahapan, yaitu fase prabencana, tanggap darurat dan pascabencana. Perubahan paradigma penanggulangan bencana yang semula adalah responsif-kuratif menjadi antisipatif-preventif berimplikasi pada upaya penanggulangan bencana yang terjadi. Bila sebelumnya pelaksanaan peran pemerintah daerah difokuskan pada penanganan bencana, maka kini dititikberatkan pada pengurangan risiko bencana yang dilakukan pada fase prabencana. Prabencana merupakan tahapan yang mempersiapkan wilayah atau komunitas menghadapi ancaman bencana. Persiapan dilakukan melalui dua fase waktu, yaitu saat kondisi tidak terjadi bencana dan saat terdapat potensi terjadi bencana. Pada waktu tidak terjadi bencana, pemerintah daerah melakukan berbagai upaya perencanaan dan pencegahan, mulai dari menyusun dokumen kajian risiko bencana, rencana penanggulangan bencana, serta memberikan pelatihan dan pendidikan bagi aparatur dan masyarakat. Kajian risiko bencana ini mengidentifikasi seluruh potensi rawan bencana pada suatu daerah, sehingga berpengaruh pada proses penyusunan kebijakan pada waktu selanjutnya. Kesiapsiagaan, mitigasi dan sistem peringatan dini merupakan bentuk penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi terdapat potensi terjadi bencana sebagai perwujudan dari membentuk ketangguhan masyarakat menghadapi bencana, sehingga cita-cita pengurangan risiko bencana dapat terwujud. Pengurangan risiko bencana membawa perubahan terhadap proses penyelenggaraan peran pemerintah daerah yang fokus pada tahap prabencana bukan merupakan sebuah langkah mudah. Potensi bencana pada setiap wilayah di Indonesia merupakan suatu kondisi yang tidak dapat lagi dihindarkan. Penyelenggaraannya yang semula hanya secara sektoral, berubah menjadi permasalahan multi sektor yang memerlukan berbagai unsur kepentingan. Pemerintah daerah selaku penanggung jawab terhadap penyelenggaraan prabencana di wilayahnya pun masih memiliki keterbatasan dalam menjalankan perannya. Minimnya jumlah anggaran yang dialokasikan pemerintah daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk pelaksanaan kerja prabencana oleh Badan Penanggulangan Bencana berdampak pada terbatasnya sumber daya manusia dan ketersediaan sarana prasarana yang memadai bagi masyarakat.

Tujuan dari *capacity building* (Rickett, 2002) *is to enable the organization to grow stronger in achieving its purpose and mission*. Guna mencapai tujuan dan tugasnya, dibutuhkan sebuah upaya penguatan kelembagaan bagi pemerintah daerah. Terdapat 5 dimensi penguatan kelembagaan menurut Eade (1997), yaitu dimensi organisasi, dimensi sumber daya manusia, dimensi keuangan, dimensi infrastruktur dan dimensi kerja sama. Kelimanya memiliki

pengaruh besar terhadap upaya penguatan kelembagaan. Struktur organisasi yang mumpuni akan membantu pelaksanaan fungsi dan capaian tujuan dari suatu organisasi. Capaian ini juga didukung oleh dimensi sumber daya manusia yang berpengaruh terhadap upaya pengembangan secara kualitas dan kuantitas. Kebutuhan akan sarana prasarana penunjang pelaksanaan tugas dan fungsi juga penting untuk diperhatikan dalam upaya penguatan kelembagaan ini. Lembaga juga harus memiliki alokasi anggaran yang cukup sesuai dengan kebutuhan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Hubungan kerja sama dengan pihak eksternal yang terjalin dapat menjadi dukungan bagi organisasi untuk menunjang pelaksanaan perannya dalam masyarakat. Pemenuhan hak masyarakat untuk mendapatkan rasa aman dan akses terhadap seluruh upaya prabencana yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak dapat hanya mengandalkan kemampuan satu organisasi saja, tetapi terpadu bersama sama dengan organisasi pemerintah daerah yang lainnya dan juga koordinasi dengan lintas struktural lembaga pemerintah di atasnya. Peristiwa bencana yang terjadi bisa saja tidak hanya berdampak pada satu daerah saja, tetapi juga turut menimbulkan korban jiwa dan kerusakan pada daerah yang lain di sekitar ancaman bencana tersebut teridentifikasi.

Tsunami Selat Sunda di tahun 2018 merupakan salah satu peristiwa bencana yang berdampak di 5 titik wilayah pemerintah daerah yang berdekatan. Penguatan kelembagaan pada dimensi kerja sama yang dipengaruhi oleh faktor koordinasi dengan pihak eksternal pada fase prabencana ini juga dapat terjalin antar pemerintah daerah.

Tabel 1. Daftar Daerah Terdampak Tsunami Selat Sunda 2018

No.	Kabupaten Terdampak	Jumlah Korban			
		Meninggal Dunia	Hilang	Luka-Luka	Mengungsi
1.	Kabupaten Tanggamus, Lampung	1		92	
2.	Kabupaten Pesawaran, Lampung	1		23	
3.	Kabupaten Lampung Selatan, Lampung	118	11.810	7	6.999
4.	Kabupaten Serang, Banten	21	3.306	-	1.227
5.	Kabupaten Pandeglang, Banten	296	16.712	3	7.972

Kerja sama antardaerah dalam rangka penguatan peran pemerintah daerah pada tahap prabencana merupakan suatu langkah strategis penting yang perlu dilakukan untuk menguatkan kemampuan pemerintah daerah melakukan pencegahan, membentuk kesiapsiagaan dan upaya mitigasi. Kerja sama antar-pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana terbangun bukan hanya karena motif berbagi keuntungan (*sharing of benefits*), namun kesadaran daerah

untuk melakukan *sharing of experience* dalam pengelolaan urusan pemerintahan daerah, menghadapi tantangan perubahan, dan menyelenggarakan pelayanan. Kerja sama antardaerah juga menjadi wadah bagi daerah untuk saling berbagi beban (*sharing of burdens*) (Ma'ruf, 2016). Peluang daerah terdampak bencana tidak hanya terbatas pada wilayahnya saja, tetapi juga memungkinkan daerah lain di sekitarnya turut merasakan dampak bencana. Penguatan peran pemerintah daerah juga membutuhkan dukungan pihak eksternal untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya. Maka, perlu di bahas dalam tulisan ini, bagaimana pengaruh dimensi kerja sama menjawab hambatan yang dirasakan daerah dalam upaya penguatan peran pemerintah daerah di tahap prabencana?

B. Metode

Penelitian ini merupakan penelitian berjenis sosiolegal. Penelitian dengan jenis non-doktrinal tidak hanya melihat hukum secara kajian tekstual, namun dikombinasikan dengan konsep disiplin ilmu yang lain untuk mengkaji suatu permasalahan hukum di masyarakat yang tidak hanya terbatas pada konteks sosial, politik, ekonomi dan budaya di mana hukum tersebut berada. Permasalahan hukum dalam masyarakat ditemukan melalui pengamatan terhadap penerapan hukum di masyarakat (*law in action*). Bahwa hukum dimaknai sebagai sesuatu institusi sosial riil yang hidup dalam masyarakat, di dalamnya mengandung makna-makna simbolik masyarakat dalam berinteraksi. Perilaku yang muncul dalam interaksi tersebut kemudian ditangkap sebagai suatu fakta objektif untuk dikaji (Irianto, 2002:159). Sifatnya yang kualitatif dan kebutuhan terhadap fakta-fakta di lapangan, dilakukan teknik pengambilan data primer melalui *in-depth interview* terhadap Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah selaku pelaksana tugas dan fungsi di tahap prabencana. Selain dengan lembaga pemerintah, data dari masyarakat dan lembaga sosial masyarakat juga diperlukan untuk menguji keabsahan data yang didapat. Kajian ini juga turut memperhatikan data sekunder dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, secara khusus pada Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Hambatan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Prabencana

Fungsi prabencana yang dimiliki oleh pemerintah daerah diselenggarakan melalui Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang. Pelaksanaannya didasarkan pada dua tahapan, yang pertama saat tidak terjadi bencana dan saat terdapat potensi terjadi bencana. Keduanya sama-sama memerlukan peran

pemerintah yang tercermin dalam pelaksanaan wewenang dan tanggung jawab untuk memenuhi hak masyarakat mendapatkan perlindungan dari ancaman bahaya serta mengakses upaya penanggulangan bencana yang diselenggarakan. Berdasarkan klasifikasi pembagian waktu tersebut, telah disusun program kerja yang menunjang peran pemerintah mulai dari perumusan kebijakan pada tahap prabencana melalui dokumen kajian risiko bencana dan dokumen rencana penanggulangan bencana, menjalin kerja sama dengan lembaga eksternal dan mengoordinasikan pelaksanaan penyelenggaraan tahap prabencana serta memantau, mengevaluasi, menganalisis pelaporan tentang penyelenggaraan tahap prabencana ini.

Tahap penyusunan dokumen kebijakan dan upaya pengembangan teknologi telah dilakukan oleh Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang melalui pembuatan aplikasi SITANGGUH untuk membantu memudahkan tugasnya di masyarakat, selain itu upaya pendidikan dan pelatihan selain bagi aparat, juga dilakukan kepada anak-anak sekolah melalui kurikulum sadar bencana dalam masa tidak terjadi bencana. Sedangkan untuk membentuk kesiapsiagaan masyarakat dan sebagai upaya mitigasi bencana, dilakukan program seperti simulasi bencana, pembentukan Desa Tangguh Bencana (DESTANA), Keluarga Tangguh Bencana (KATANA), Sekolah Tangguh Bencana (STB) dan pelaksanaan kurikulum pendidikan Satuan Pendidikan Aman Bencana yang dilaksanakan sesuai dengan pedoman dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Keberadaan sekolah sebagai tempat pendidikan formal bagi anak memiliki pengaruh penting dalam membentuk ketahanan masyarakat sebagaimana tujuan yang akan disasar dalam desain prabencana. Berdasarkan pada data Badan Pusat Statistik Kabupaten Pandeglang, di tahun 2020 terdapat 1.156 sekolah di Kabupaten Pandeglang yang terdiri atas 865 sekolah dasar sederajat, 156 sekolah menengah pertama sederajat, 135 sekolah menengah atas sederajat. Penelitian yang dilakukan Arsi Widiandari di tahun 2021 terhadap edukasi mitigasi bencana di Jepang menunjukkan bahwa pada saat bencana gempa bumi dan tsunami di Prefektur Fukushima, SMP Kamaishi yang letaknya berada 500 meter dari garis pantai dan merupakan daerah rawan tsunami, pada saat peristiwa tersebut berhasil untuk mengevakuasi diri sebab para siswa mempraktikkan secara langsung pelajaran yang telah mereka latih selama bertahun-tahun (Widiandari, 2021:31) Edukasi kebencanaan termasuk di dalamnya kegiatan pelatihan rutin bertujuan untuk bertanggung jawab atas perlindungan diri sendiri dan tanggap saat ancaman bencana datang, sehingga anak-anak yang biasa diselamatkan menjadi penyelamat dan budaya ketahanan bencana dapat terus berlangsung hingga generasi muda.

Pendidikan kebencanaan dan pelatihan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah daerah untuk semua sektor, baik pemerintah, swasta dan satuan pendidikan dalam peranannya tidak dapat dengan maksimal dilaksanakan. Anggaran menjadi instrumen penting dalam menjalankan ketentuan aturan yang telah ditetapkan. Kabupaten Pandeglang sebagai daerah yang berada pada tingkat kerawanan tinggi terhadap ancaman bencana tidak disertai dengan desain Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memadai untuk menunjang peran tersebut. Di tahun anggaran 2020, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang sebagai yang ditugaskan oleh Peraturan Bupati Kabupaten Pandeglang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang mendapatkan alokasi anggaran sebesar Rp60.135.682.081,00 yang digunakan untuk Anggaran Belanja Tidak Langsung membayar gaji pegawai sebesar Rp1.506.107.452,00 dan Anggaran Belanja Langsung kegiatan sebesar Rp58.629.574.629,00. guna menunjang perannya terhadap tugas dan fungsi yang dimiliki. Realisasinya, pada akhir tahun anggaran 2020, Anggaran Belanja Tidak Langsung membayar gaji pegawai terealisasi sebesar Rp1.304.054.888,00 dan untuk Anggaran Belanja Langsung kegiatan adalah sebagai berikut:

Tabel 2. Pelaksanaan Program dan Kegiatan Tahun Anggaran 2020 di Kabupaten Pandeglang

No	Urusan/Bidang Urusan Pemerintah Daerah dan Program/ Kegiatan	Indikator Kinerja Program/Kegiatan	Target Capaian Kinerja	Kebutuhan Dana/ Pagu Indikator
1	Program Layanan Dasar Perangkat Daerah.		100%	2.840.404.500
1.1	Pemeliharaan Barang Unit	Jumlah Barang yang dipelihara	2 jenis	700.000.000
1.2	Peningkatan Kapasitas Aparatur	Jumlah Peserta Peningkatan Kapasitas Aparatur	59 orang	28.200.000
1.3	Pengadaan Jasa Kantor	Jumlah Pengadaan jasa kantor	12 bulan	2.112.204.500
2	Program Pencegahan dini dan Penyelenggaraan Penanggulagan Bencana (Pra, Saat (Tangggap Darurat) dan Pascabencana) Bencana Kebakaran			55.789.170.129

No	Urusan/Bidang Urusan Pemerintah Daerah dan Program/ Kegiatan	Indikator Kinerja Program/Kegiatan	Target Capaian Kinerja	Kebutuhan Dana/ Pagu Indikator
2.1	Pelaksanaan Program FMSRB Lingkup BPBD	Jumlah Pencatatan Notaris Organisasi Kelompok Masya-rakat Siaga Bencana (KMSB)	10 kelompok	50.000.000
2.2	Peningkatan Penye-lenggaraan Penang-gulangan Bencana (Bantuan Dana Tsunami)	Jumlah Sarana dan Prasarana yang di-butuhkan	8 lokasi	49.550.000
2.3	Operasional Rehabili-tasi dan Rekonstruksi Bencana Alam (Pra, saat, pascabencana)	Jumlah Lokasi pem-bangunan Huntap	4 kecamatan	249.587.500
2.4	Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana	Jumlah Huntap Jumlah jembatan Jumlah Jalan	706 Unit Huntap 1 buah (25x4m) 1 buah (780m x 4m)	55.240.032.629
2.5	Penanganan Covid 19 BPBD (DID) Tambahan	Jumlah Jasa Iklan	1 kegiatan	200.000.000
JUMLAH				**58.629.574.629**

Penyerapan anggaran kebencanaan yang telah disediakan secara umum telah dilaksanakan, namun belum secara maksimal dilakukan pada tahap prabencana yang meliputi upaya pencegahan dini, mitigasi dan membentuk kesiapsiagaan masyarakat. Pada indikator 2 dalam tabel terlihat bahwa dana sebesar Rp55.789.170.129 penyerapannya lebih banyak diperuntukkan pada rekonstruksi pembangunan hunian tetap pascabencana, sedangkan untuk kegiatan prabencana hanya ada kegiatan FMSRB atau *Flood Management in Selected River Basin* merupakan kegiatan pengelolaan banjir dengan tujuan untuk mengurangi kerusakan dan risiko akibat banjir dengan melakukan upaya peningkatan lahan di Daerah Aliran Sungai 3C (Cidanau, Ciujung dan Cidurian) melalui perbaikan terhadap pengelolaan lahan, mengurangi laju permukaan air dan mengendalikan erosi yang ditujukan untuk keberlangsungan para petani pada kawasan DAS 3C.

Pelaksanaan tahap prabencana yang didukung oleh anggaran yang memadai merupakan unsur utama yang dapat mendukung kinerja

pemerintah daerah melalui Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Ketiadaan anggaran yang diproyeksikan untuk menunjang kegiatan tahap prabencana ini menjadi hambatan terbesar bagi pemerintah daerah bukan hanya untuk membangun infrastruktur dan fasilitas, tetapi berdampak pada sulitnya untuk memperbaharui kajian risiko dan dokumen pengurangan risiko bencana yang diamanatkan undang-undang karena membutuhkan dana cukup besar dan melibatkan tenaga ahli sesuai dengan bidangnya. Bukan hanya bagi internal pengembangan aparat dan kajian lembaga, anggaran yang diproyeksikan terlalu kecil dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga berimplikasi pada praktik menjalankan peran tersebut secara konkret di masyarakat. Pemerintah daerah membutuhkan dana yang tidak sedikit untuk membentuk kesiapsiagaan dan ketahanan masyarakat. Masyarakat yang memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan tidak bisa secara penuh mengikuti kegiatan simulasi bencana ataupun sosialisasi dari pemerintah karena harus memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dengan berladang dan pergi melaut. Keterbatasan anggaran ini juga dirasakan oleh masyarakat yang melalui inisiatifnya membentuk ketahanan wilayah tempat tinggalnya untuk melakukan program-program secara mandiri, walaupun mendapat bantuan dari lembaga non-pemerintah, keterbatasan anggaran ini berdampak pada minimnya fasilitas jalur evakuasi yang penting digunakan dalam upaya prabencana pada kegiatan simulasi bencana yang rutin dilakukan khususnya di sekolah yang berada dekat tepi pantai sehingga mengharuskan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan sarana prasarana sekolah yang menunjang keamanan dan keselamatan warga sekolah.

Implikasi tidak langsung dari keterbatasan anggaran ini juga pada proses pembentukan regulasi di daerah. Tingkat kelas risiko dan kerawanan yang tinggi tidak disertai dengan keberadaan regulasi berupa peraturan daerah yang memadai di Kabupaten Pandeglang. Dibandingkan dengan Kabupaten Kulon Progo yang sama-sama berada pada tingkat kelas bahaya tinggi, keberadaan peraturan daerah terkait penyelenggaraan penanggulangan bencana ini dapat memuat rencana tata ruang beserta aturan mengenai sanksi, seperti dalam Pasal 100 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa masyarakat, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, badan usaha, dan pemerintah daerah dapat mengajukan gugatan terhadap pihak-pihak yang melakukan kegiatan yang menyebabkan kerugian untuk kepentingan keberlanjutan fungsi penanggulangan bencana. Kabupaten Pandeglang sejauh ini baru memiliki satu produk hukum pada tingkat kedaruratan saja, yaitu Peraturan Bupati Nomor 17 Tahun 2021 tentang Rencana Penanggulangan Kedaruratan Bencana di Kabupaten Pandeglang.

Keterbatasan anggaran bukan hanya menjadi satu satunya hambatan dalam melaksanakan peran prabencana. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa prabencana diperuntukkan juga untuk meningkatkan kesiapsiagaan dan ketahanan masyarakat saat bencana kemudian terjadi, maka penting bagi masyarakat untuk memiliki kesadaran terhadap bahaya di lingkungannya. Membentuk ketahanan masyarakat untuk mewujudkan kesiapsiagaan dan mengurangi dampak risiko bencana merupakan sebuah satu kesatuan terpadu yang tidak dapat dilepaskan. Minimnya kesadaran masyarakat ini dipengaruhi oleh beberapa faktor. Pertama, pola pikir masyarakat yang menganggap bahwa bencana merupakan sebuah peristiwa alam yang tidak terelakkan dan muncul pemikiran bahwa bencana dimaknai sebagai sebuah peringatan, kutukan atau cobaan, sehingga manusia tidak berhak dan tidak dapat mempersiapkan diri untuk menghadapinya. Kedua, tidak dilestarikannya nilai-nilai budaya luhur di lingkungan tempat tinggalnya. Budaya luhur dari nenek moyang yang merupakan kearifan lokal merupakan salah satu budaya yang patut dihormati eksistensinya dan dijaga keberadaannya oleh masyarakat sebagai cara untuk menjaga keseimbangan ekosistem lingkungan, seperti tradisi Ruwatan Laut dan Khaul Ngalembak yang dimiliki masyarakat Labuan dan Carita, Pandeglang. Tradisi tersebut secara praktis dapat membuat masyarakat paham dan dapat membaca kondisi lautan Selat Sunda yang menjadi sumber penghidupan mereka, selain itu secara preventif kearifan lokal dapat menjadi upaya mitigasi bagi masyarakat saat terjadi gelombang pasang, sehingga dengan memahami alam, masyarakat bisa membaca tanda-tanda alam terkait dengan akibat yang akan timbul (Wardah, dkk, 2020:115).

Berdasarkan wawancara dengan PATTIRO, kurangnya rasa kepemilikan masyarakat terhadap lingkungan sekitarnya menjadi salah satu faktor yang berpengaruh terhadap menciptakan kesiapsiagaan di masyarakat. Kesadaran dan rasa memiliki pada lingkungannya menjadi faktor kunci karena kesiapsiagaan pada prinsipnya ditujukan agar masyarakat lebih memahami bahaya di sekitar, memahami sistem peringatan dini, memiliki keterampilan untuk mengevaluasi situasi dengan cepat dan mengambil inisiatif tindakan, serta memiliki rencana antisipasi yang dipraktikkan dalam latihan berkala. Kabupaten Pandeglang memiliki tingkat kerawanan tinggi pada bencana hidrometeorologi, salah satunya banjir. Sebagai salah satu upaya paling sederhana yang bisa dilakukan masyarakat atas kesadaran dirinya sendiri ialah tetap membuang sampah di tempatnya, sehingga saat curah hujan meningkat dan volume air naik, tidak akan terjadi banjir, sedangkan untuk bencana lainnya seperti tsunami dan gempa bumi telah dipasang rambu-rambu yang menunjukkan jalur evakuasi, namun masyarakat kurang merawat dengan baik. Membangun

kesiapsiagaan pada masyarakat secara sederhana dapat dimulai pada lingkup masyarakat paling kecil terlebih dahulu, yaitu keluarga sebelum akhirnya pada tatanan pemerintahan.

Sebelum akhirnya lingkup desa atau kabupaten menghadapi bencana hanya menimbulkan korban jiwa yang sedikit, prinsip kesiapsiagaan haruslah terlebih dulu terbentuk dalam masyarakat melalui keluarga dan lingkungan sekitar. Akses terhadap informasi terpadu terkait bencana merupakan salah satu hal yang dapat dilakukan secara mandiri oleh masing-masing individu, tetapi melalui peran pemerintah daerah pada tahap prabencana yang bertujuan mewujudkan hak masyarakat untuk mendapatkan rasa aman dari ancaman bencana, maka aparat pelaksana perlu untuk pergi ke masyarakat yang melakukan pendekatan guna memberikan pemahaman terkait risiko bencana yang berpotensi terjadi. Rancangan program yang ditujukan untuk membentuk kesiapsiagaan masyarakat adalah melalui pembentukan Keluarga Tangguh Bencana (KATANA) dan Desa Tangguh Bencana (DESTANA), namun keterbatasan sumber daya manusia secara jumlah dan kemampuan menjadi satu faktor yang mempengaruhi terselenggaranya program ini secara merata. Heterogenitas masyarakat Kabupaten Pandeglang yang berasal dari beragam suku dan latar belakang tidak seimbang dengan jumlah personil yang dimiliki oleh pemerintah untuk menjangkau secara merata pada seluruh wilayah kerja, sehingga untuk menyiasatinya dibutuhkan dukungan berupa kerja sama dari Organisasi Perangkat Daerah lain sebagai tutor untuk melaksanakan program-program kerja di bidang prabencana bagi internal lembaga juga pada masyarakat, namun tidak hanya organisasi perangkat daerah, kerja sama yang dijalin dengan lembaga non-pemerintah dan masyarakat setempat juga menjadi penyokong untuk menjawab hambatan ini.

2. Kerja sama Pemerintah Daerah untuk Penguatan Peran pada Tahap Prabencana.

Pandangan baru mengenai pengelolaan bencana dari pengelolaan tanggap darurat ke arah pengurangan risiko bencana yang telah dijadikan kesepakatan internasional memalui *Hygo Framework* 2005-2015 kemudian diadopsi dalam *World Conference on Disaster Reduction* yang telah ditandatangani oleh 168 negara dan badan-badan multilateral mengandung lima prioritas, yaitu 1) meletakkan pengurangan risiko bencana sebagai prioritas nasional maupun daerah yang pelaksanaannya harus didukung oleh kelembagaan yang kuat, 2) mengidentifikasi, mengkaji dan memantau risiko bencana serta menerapkan sistem peringatan dini, 3) memanfaatkan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun kesadaran keselamatan diri dan ketahanan terhadap bencana pada semua

tingkat masyarakat, 4) mengurangi faktor-faktor penyebab risiko bencana, dan 5) memperkuat kesiapsiagaan menghadapi bencana pada semua tingkatan masyarakat agar respons yang dilakukan lebih efektif. Perubahan paradigma tersebut menuntut pemerintah untuk memiliki kelembagaan yang kuat agar ide pengurangan risiko bencana melalui manajemen bencana dapat terwujud, namun hambatan anggaran yang berpengaruh ke berbagai sektor pelaksanaan peran prabencana bagi pemerintah daerah perlu menjalin kerja sama dengan pihak eksternal, termasuk salah satunya dengan daerah yang lainnya. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2020, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang menyebutkan bahwa capaian kinerja selama satu tahun yang telah dilaksanakan masih jauh dari sasaran yang hendak dicapai karena keterbatasan sarana prasarana, personil dan bantuan dari pemerintah provinsi maupun pemerintah pusat.

Eade dalam teorinya mengenai penguatan kelembagaan menyebutkan bahwa terdapat 5 (lima) indikator penting, yaitu dimensi organisasi yang berkaitan dengan tatanan struktural dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi, dimensi sumber daya manusia yang perlu untuk dikembangkan secara kualitas maupun kuantitasnya dalam menjalankan peran, dimensi keuangan yang mempengaruhi keberlangsungan organisasi melalui alokasi anggaran guna mencapai tujuan dan sasaran dari organisasi, dimensi infrastruktur berkaitan dengan ketersediaan sarana prasarana dalam menjalankan fungsi, serta dimensi kerja sama yang dilakukan baik dalam bentuk kerja sama maupun koordinasi dengan pihak eksternal dari organisasi. Dimensi kerja sama dalam penguatan kelembagaan difungsikan untuk menunjang peran yang dimiliki oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang pada tatanan implementasi prabencana yang memadai untuk masyarakat.

Pemerintah Daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana memiliki tanggung jawab dan wewenang dalam upaya penanggulangan bencana sejalan dengan pandangan *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR) di tahun 2010 bahwa *"local governments can play a key role in implementing disaster risk reduction as they are rooted at the local level where disasters happen and can contribute to disaster risk reduction in numerous ways."* (Malalgoda, 2010:16). Pemerintah daerah diposisikan sebagai pemimpin tertinggi daerah dalam penanganan bencana untuk melibatkan dan mengoordinasikan kepada para pemangku kepentingan yang terlibat dalam upaya pengurangan risiko bencana. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut untuk memperkuat

kapasitas kelembagaannya agar dapat terlibat secara efektif dalam tindakan praktis pengurangan risiko bencana guna menghindari atau membatasi dampak buruk bencana bagi masyarakat di wilayahnya.

Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang pada saat tahap prabencana yang bersifat koordinasi dan pelaksana memerlukan dimensi kerja sama ini untuk menunjang perannya. Dimensi kerja sama merupakan faktor pendukung penguatan kelembagaan yang tidak hanya berpengaruh pada internal organisasi saja, tetapi juga dorongan untuk berkembang guna memenuhi hak-hak masyarakat. Integrasi antar-organisasi menunjang upaya kesiapsiagaan dalam tahap prabencana, seperti misalnya dengan Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Pandeglang sebagai organisasi yang paham dan memiliki fungsi perlindungan bagi perempuan dan anak agar saat bencana terjadi kaum perempuan dan anak yang termasuk dalam kategori masyarakat rentan perlu didampingi secara khusus oleh lembaga yang bekerja pada ranah tersebut untuk menunjukkan upaya antisipatif bagi mereka pada tahap prabencana ini. Tidak hanya terbatas pada integrasi antar organisasi perangkat daerah saja, tetapi juga turut menjalin hubungan dengan pihak eksternal yang ditujukan untuk menunjang upaya penguatan pemerintah daerah dan membantu mengatasi masalah yang dihadapi. Kebutuhan akan penguatan peran pemerintah daerah yang juga turut mempertimbangkan keterlibatan pihak eksternal seperti lembaga non-profit, bantuan internasional dan jalinan kerja sama dengan pemerintah daerah lain. Desain prabencana yang ditujukan untuk pengurangan risiko bencana membutuhkan kolaborasi dari berbagai pihak karena sifat bencana yang menjadi isu multi-sektor memerlukan bantuan banyak pihak bagi pemerintah daerah untuk menjalankan perannya.

Keberadaan dukungan *Non-Governmental Organization* (NGO's) memiliki peranan yang cukup penting dalam membantu pemerintah daerah. Lembaga non-pemerintah merupakan responden awal dalam desain pengurangan risiko bencana yang salah satu perannya terlihat dalam upaya pembuatan kebijakan pengurangan risiko bencana. Lassa (2018) berpendapat "*in the developing world, the capacity of local politicians is often limited. Policy drafting often relies on expert knowledge. However, expert knowledge is often top-down and distanced from a rights-based paradigm. Therefore, NGOs clearly have a vested interest in ensuring more inclusive policy documents*." Berdasarkan wawancara yang telah dilakukan, salah satu kebijakan terhadap penanggulangan bencana yang diterbitkan oleh pemerintah daerah, yaitu Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 17 Tahun 2021 tentang rencana Penanggulangan Kedaruratan Bencana di Kabupaten Pandeglang merupakan inisiasi dari lembaga non-

pemerintah melalui Forum Pengurangan risiko bencana. Keberadaan lembaga non-pemerintah juga memberikan dukungan berdasarkan analisa pada wilayah kerjanya terhadap kebutuhan masyarakat untuk pengurangan risiko bencana termasuk misalnya menyelenggarakan kegiatan mitigasi yang tidak dapat dijangkau oleh pemerintah daerah karena keterbatasannya.

Selain lembaga non-pemerintah, Pasal 9 Huruf C Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menjabarkan bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana ialah pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lainnya. *Intergovernmental* dalam kajian yang dilakukan oleh Mc, Entire et.al, Delores N. Kory berjudul *Coordinating Intergovernmental Policies on Emergency Management in a Multi-Centered Metropolis* dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa manajemen bencana yang merupakan rangkaian upaya dalam rangka usaha pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan pascabencana membutuhkan koordinasi yang baik antara organisasi publik dan organisasi privat di semua level pemerintahan (Widodo, 2014:63). Kerja sama dengan daerah lain sebagai faktor eksternal penunjang penguatan peran pemerintah setempat dalam lingkup prabencana juga ditujukan untuk pembangunan dan pemanfaatan sumber daya antardaerah sehingga dapat mengurangi kesenjangan antardaerah, mengatasi konflik, meningkatkan pemenuhan pelayanan, memberdayakan peran masyarakat dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyerapan sumbar daya alam sehingga pembangunan yang serasi, seimbang dan sesuai kedudukan dapat terwujud dalam sebuah manajemen terpadu yang berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi dan keanekaragaman potensi masing-masing wilayah (Ma'ruf, 2016:51). Kerja sama antardaerah dalam kerangka prabencana ini juga dapat membantu daerah untuk mengidentifikasi lebih awal kebutuhan logistik dan skema distribusinya bila dikemudian hari bencana terjadi.

Keberadaan hubungan antardaerah dalam kerangka kerja sama guna penguatan prabencana ini merupakan sebuah upaya yang baik untuk mengatasi keterbatasan yang dirasakan suatu daerah. Bahwa kerja sama antarpemerintah daerah dapat meningkatkan sumber daya, pengetahuan, dan akan menghasilkan tingkat pembelajaran yang lebih tinggi antar organisasi yang terlibat dan akan menghasilkan suatu kebijakan bersama untuk mengatasi bencana yang dihadapi bersama-sama karena ancaman bencana bisa saja tidak hanya terjadi pada satu daerah saja, tetapi pada daerah lain yang berada di dekat titik tersebut, seperti Tsunami Selat Sunda yang menimbulkan kerusakan di lima titik pada wilayah yang berbeda juga sudah dapat diidentifikasi sejak awal pada tahapan prabencana.

D. Kesimpulan

Daerah sebagai aktor kunci penyelenggaraan upaya prabencana di daerah masih memiliki banyak hambatan dalam menjalankan perannya. Hambatan yang paling dirasakan ialah keterbatasan anggaran yang penyerapannya belum ditujukan untuk kegiatan prabencana. Masalah anggaran ini juga turut mempengaruhi lembaga dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang dimiliki. Prabencana yang ditujukan sebagai upaya preventif dalam pengurangan risiko bencana juga tidak dapat mencapai pembentukan kesiapsiagaan masyarakat menghadapi bencana bila tidak disertai dengan kesadaran dari internal masyarakat. Faktor lain yang turut mempengaruhi kesiapsiagaan masyarakat ialah keterbatasan jumlah personil untuk menyasar seluruh daerah, sehingga sosialisasi program-program prabencana menjadi tidak merata di seluruh wilayah.

Hambatan-hambatan yang dirasakan oleh daerah dapat dibantu oleh pihak lainnya melalui hubungan kerja sama. Pasal 9 Huruf C Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana telah mengatur bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menjalin hubungan kerja sama dengan provinsi dan/atau kabupaten lainnya yang diharapkan dapat membantu membangun daerahnya terutama dalam upaya prabencana dengan berbagi pengalaman dalam pengelolaan bencana dan bertukar gagasan untuk mengatasi konflik dalam upaya prabencana di daerahnya. Tidak hanya daerah, keberadaan lembaga non-pemerintah dalam kerangka kerja sama juga perlu dilakukan untuk membantu daerah mengatasi keterbatasan anggaran dan personil dalam menjalankan perannya. Sehingga, kerja sama yang dijalin daerah tidak hanya terbatas pada integrasi antarorganisasi perangkat daerah saja, tetapi juga melibatkan pihak eksternal dari pemerintah daerah lain maupun lembaga non-pemerintah untuk menunjang perannya untuk mewujudkan pemenuhan hak-hak masyarakat melalui peran pemerintah daerah yang lebih optimal, kompeten, dan terampil untuk mewujudkan pengurangan risiko bencana yang dicita-citakan.

E. Saran

Daerah harus lebih berkomitmen untuk menjalin kerja sama dengan daerah lain ataupun pihak lembaga non-pemerintah secara berkala untuk saling belajar dan mempersiapkan daerahnya menghadapi ancaman bencana, misalnya saat penyelenggaraan simulasi bencana secara berkala di desa-desa, lembaga non-pemerintah ataupun daerah lain dapat turut menyediakan tutor untuk membantu personil Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Pemerintah Daerah juga dapat menghimpun daerah lain dan lembaga non-pemerintah untuk mendukung perannya dalam sebuah *learning forum* untuk berdiskusi upaya-upaya yang dapat dilakukan mengatasi persoalan yang dihadapi di lapangan dan saling

bertukar gagasan mengenai kebutuhan masyarakat yang dapat dirumuskan dalam kesepakatan bersama.

Daftar Pustaka

Eade, D. (1997). *Capacity Building: An Approach To People-Centered Development.* United Kingdom: Oxfam Library.

Irianto, S. (2002). Metode Penelitian Kualitatif dalam Metodologi Penelitian Ilmu Hukum. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Volume 32, No. 2*. Retrived from http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1339

Lassa, J. A. (2018). Roles of Non-Government Organizations in Disaster Risk Reduction. *Articles on Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazzard Science.* Retrieved from https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199389407.013.45

Ma'ruf, M. F. & Isbandono, P. (2016). Urgensi Kerjasama Antardaerah (Intergovernmental) dalam Penanganan Bencana Alam di Daerah. *Journal of Public Sector Innovation Volume 1, No. 1, November Tahun 2016*. Retrieved from https://journal.unesa.ac.id/index.php/jpsi/article/view/2244

Malalgoda, C., Pathirage, C. & Amaratunga, D. (2010). Role of Local Governments in Disaster Risk Reduction. *Cobra 2010 the Construction, Building and Real Estate Research Conference of the Royal Institution of Chartered Surveyors.* Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/46212903

Rickett, D. (2002.) Capacity Building: Growing Healthy Roots in Mission Organization. *Evangelical Missions Quarterly Volume 38, No. 3*. Retrieved from https://missionexus.org/capacity-building-growing-healthy-roots-in-mission-organization/

Wardah, E. S, dkk. (2020). *Penanaman Nilai-Nilai Budaya Berbasis Kearifan Lokal dalam Mitigasi Bencana di Daerah Bencana di Pandeglang (Kecamatan Carita dan Labuan Kabupaten Pandeglang)*. Banten: Media Madani.

Widiandari, A. (2021). Penanaman Edukasi Mitigasi Bencana pada Masyarakat Jepang. *Kiryoku: Jurnal Studi Kejepangan, Volume 5, No 1, 2021.* Retrieved from http://ejournal.undip.ac.id/index.php/kiryoku

Widodo, A. S. & Waskita, J. (2014). Manajemen Risiko Bencana Melalui Kerjasama antardaerah (Studi tentang Manajemen Risiko Bencana Gunung Slamet). *Jurnal Permana Volume VI, No. 1.* Retrieved from http://e-journal.upstegal.ac.id/index.php/per/article/view/627

Penegakan Kode Etik Jurnalistik sebagai Dasar Pengaturan Profesionalitas dan Independensi Wartawan

Chiara Sabrina Ayurani[1], **Agus Riwanto**[2]

Article Information

Keywords: *Press Law, Press Council, Journalistic Code of Ethic*

Abstract

This research examines, first, whether in carrying out their profession, journalists have implemented professionalism and independence in implementing the Journalistic Code of Ethics, second, what is the role of the Press Council in enforcing the Journalistic Code of Ethics against journalists. This research is a prescriptive normative legal research. Types of legal materials include primary and secondary legal materials, as well as non-legal materials or tertiary legal materials. The technique of collecting legal materials is obtained through literature study through data on complaints reports, books, journals, and also directly through interviews. The results show that the application of the Journalistic Code of Ethics to journalists as mandated by the Press Law is important because it shows the seriousness of the parties involved in carrying out the mandate of the Press Law. The Press Council as an institution that has the function of overseeing the implementation of the Journalistic Code of Ethics in its implementation has carried out this function well. However, with regard to the application of the Journalistic Code of Ethics itself, there are still many obstacles so that serious efforts are needed so that all related parties can carry out the mandate of the Press Law.

Kata Kunci: Undang-Undang Pers, Dewan Pers, Kode Etik Jurnalistik

Penelitian ini mengkaji, pertama Apakah dalam menjalankan profesinya wartawan sudah menerapkan profesionalitas dan independensi dalam penerapan Kode Etik Jurnalistik, kedua Bagaimana peran Dewan Pers dalam upaya penegakan Kode Etik Jurnalistik. terhadap wartawan. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif bersifat preskriptif. Jenis bahan hukum meliputi bahan hukum primer dan sekunder, serta bahan non-hukum atau bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum diperoleh melalui studi kepustakaan melalui data laporan pengaduan, buku, jurnal, dan juga secara langsung melalui wawancara. Hasil penelitian menunjukkan

1 Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

2 Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

Article Information

Abstract

bahwa penerapan Kode Etik Jurnalistik terhadap wartawan sebagai amanat Undang-Undang Pers merupakan hal yang penting karena dapat menunjukkan keseriusan pihak-pihak yang terlibat dalam menjalankan amanat Undang-Undang Pers. Dewan Pers sebagai lembaga yang berfungsi mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik dalam pelaksanaannya sudah menjalani fungsinya tersebut dengan baik. Namun, terkait penerapan Kode Etik Jurnalistik sendiri masih ditemukan banyak hambatan sehingga perlu ada upaya serius agar seluruh pihak terkait dapat menjalani amanat Undang-Undang Pers tersebut.

A. Pendahuluan

Kemerdekaan berpendapat, berekspresi, dan pers adalah hak asasi manusia yang dilindungi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945, dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Kebebasan pers merupakan wujud transparansi pemerintah kepada perusahaan pers yang berkaitan dengan aktivitas penyebarluasan informasi, penerbitan surat kabar dan majalah, serta pencetakan buku tanpa ada intervensi pihak lain atau sensor dari pemerintah. Kemerdekaan pers juga dimaknai sebagai wujud kedaulatan rakyat yang demokratis, sehingga terwujud kemerdekaan mengeluarkan pendapat sebagaimana tercantum dalam pasal 28 UUD NRI 1945 (Mulyadi & Musman, 2013: 30).

Kemerdekaan pers adalah sarana masyarakat untuk memperoleh informasi dan berkomunikasi, guna memenuhi kebutuhan hakiki dan meningkatkan kualitas kehidupan manusia. Dalam mewujudkan kemerdekaan pers itu, wartawan Indonesia juga menyadari adanya kepentingan bangsa dan tanggung jawab sosial. Dalam melaksanakan fungsi, hak, kewajiban dan peranannya, pers menghormati hak asasi setiap orang, karena itu pers dituntut untuk profesional.

Wartawan sebagai pihak yang melaksanakan kegiatan jurnalistik termasuk penyebaran informasi memiliki kebebasan untuk mengeluarkan pikiran melalui tulisan. Maka dari itu, untuk menjamin kemerdekaan pers dan memenuhi hak publik untuk memperoleh informasi yang benar, wartawan Indonesia memerlukan landasan moral dan etika profesi sebagai pedoman operasional dalam menjaga kepercayaan publik dan menegakkan integritas. Atas dasar itulah, wartawan Indonesia wajib untuk menaati Peraturan Dewan Pers Nomor 6/Peraturan-DP/V/2008 tentang Pengesahan Surat Keputusan Dewan Pers Nomor 03/SK-DP/III/2006 tentang Kode Etik Jurnalistik Sebagai Peraturan Dewan Pers (selanjutnya disebut Kode Etik Jurnalistik atau KEJ).

Namun, dalam realitasnya dari masa ke masa, banyak ditemukan praktik pewartaan yang menyimpang dari Kode Etik Jurnalistik tersebut. Hal yang kerap dilanggar oleh beberapa wartawan yakni menyangkut independensi. Apabila dilihat dari Pasal 1 Kode Etik Jurnalistik, wartawan harus bersikap independen dalam memberitakan suatu peristiwa. Independen berarti memberitakan peristiwa atau fakta sesuai dengan suara hati nurani tanpa campur tangan, paksaan, dan intervensi dari pihak lain (Edy Susanto, *et al*., 2010: 89).

Media maupun wartawan saat ini seakan kehilangan taringnya dalam mengkritisi beberapa hal. Bukan karena tak lagi memiliki wartawan yang berkompeten dalam pewartaan. Namun jelas terlihat bahwa dalam hal ini ada campur tangan pihak lain atau unsur kepentingan dalam suatu berita yang mengakibatkan wartawan tidak dapat leluasa mengkritisi hal-hal yang diberitakannya. Hal ini menunjukkan bahwa banyak wartawan yang mudah diintervensi pihak lain, terutama oleh perusahaan pers tempat wartawan tersebut bekerja (Nurudin, *Jurnal Bestari*, Vol. 41, 2009: 12).

Pemaparan penulis didukung hasil survei yang dilakukan oleh salah satu penulis dalam Jurnal Dewan Pers. Survei yang dilakukan dengan cara menyebar kuesioner tersebut menunjukkan bahwa sebagian masyarakat Indonesia tidak percaya terhadap independensi media atau wartawan, dikarenakan banyak perusahaan pers tempat wartawan tersebut bekerja yang berafiliasi dengan partai politik (parpol) tertentu (Dewan Pers, *Jurnal Dewan Pers,* 7, November 2013: 55).

Keraguan masyarakat akan integritas suatu media kembali terulang pada tahun 2019 yang mana pada saat itu terdapat dua pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang bertarung memperebutkan kursi kekuasaan. Selain saling adu gagasan dan mengumbar janji untuk memenangkan hati rakyat Indonesia, politik pencitraan juga digembar-gemborkan di setiap media yang dikuasai oleh partai politik pendukung kedua calon masing-masing.

Wartawan sebagai pelaku profesi dalam jurnalisme seharusnya berperan sebagai penengah dalam mewujudkan rasa percaya masyarakat kepada media. Namun, dalam beberapa kasus, jurnalisme diambil alih oleh media untuk mempromosikan calon dari parpolnya agar menang saat pemilihan nanti. Jurnalis atau wartawan berada di antara dua pilihan. Pertama, pada hakikatnya ia independen dan berpihak pada kebenaran. Kedua, ia mengikuti redaksi media tempat di mana ia bekerja sebagai jurnalis atau wartawan (Ishviati J. Koenti, *Jurnal Konstitusi*, 1, Juni 2009: 25).

Di samping permasalahan independensi tadi, rupanya masih banyak pasal yang dilanggar oleh wartawan dalam menjalankan tugasnya. Fenomena wartawan yang tidak menaati Kode Etik Jurnalistik dalam memberitakan suatu informasi erat kaitannya dengan sikap profesionalitas. Apabila Kode Etik Jurnalistik yang merupakan produk Peraturan Dewan Pers telah mengatur mengenai independensi dan aturan lainnya tersebut, maka ketidaktaatan wartawan terhadap peraturan tersebut merupakan bentuk sikap tidak profesional.

Diharapkan dengan adanya penelitian ini, masyarakat paham dan mampu ikut serta dalam mengingatkan, mengawasi, serta melaporkan apabila menemukan wartawan yang tidak menjalankan tugasnya sesuai dengan Kode Etik Jurnalistik. Dewan Pers sebagai lembaga independen yang berfungsi menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik tersebut juga harus bisa memberikan pengawasan yang ketat terhadap perusahaan pers serta wartawan yang ada di Indonesia. Begitu pula perusahaan pers dan wartawan di dalamnya seharusnya menghargai pandangan Dewan Pers tersebut dan sukarela mematuhi Kode Etik Jurnalistik. Oleh karena itulah penulis tertarik untuk meneliti peran Dewan Pers dalam menegakkan Kode Etik Jurnalistik sesuai dengan Undang-Undang Pers.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan oleh penulis ialah penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif. Pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan perundang-undangan *(statute approach)* dan pendekatan konseptual *(conceptual approach)*. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non-hukum atau bahan hukum tersier. Dalam penelitian ini dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari bahan pustaka dan hasil wawancara dengan beberapa pihak. Data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dinamakan data primer, sedangkan data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum kepustakaan adalah data sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan, disertai data pendukung melalui wawancara, dengan teknik analisis deduktif.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Penerapan Profesionalitas dan Independensi Wartawan

Dalam rangka membatasi kemerdekaan pers agak tidak bebas absolut, diperlukan yang namanya pembatasan kemerdekaan pers. Pembatasan kemerdekaan pers dapat dibedakan antara kebebasan yang bersumber dari lingkungan pers sendiri, dan pembatasan dari luar lingkungan pers yang bersumber dari kekuasaan publik (Bagir Manan,*Varia Peradilan,* Februari 2011: 5). Dalam hal ini, penulis akan memaparkan terkait pembatasan dari lingkungan pers sendiri yakni melalui Kode Etik Jurnalistik.

Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers menerangkan bahwa wartawan memiliki dan wajib menaati Kode Etik Jurnalistik. Lalu, dalam Pasal 1 Kode Etik Jurnalistik dikatakan bahwa, Wartawan Indonesia bersikap independen, menghasilkan berita yang akurat, berimbang, dan tidak beritikad buruk. Penafsiran dari pasal tersebut

menguraikan (http://www.dewanpers.org Diakses pada 28 Oktober 2020 pukul 12.39 WIB):

a. Independen, berarti memberitakan peristiwa atau fakta sesuai dengan suara hati nurani tanpa campur tangan, paksaan, dan intervensi dari pihak lain, termasuk pemilik perusahaan pers.
b. Akurat, berarti bisa dipercaya benar, sesuai dengan keadaan objektif ketika peristiwa terjadi.
c. Berimbang, berarti semua pihak mendapat kesempatan setara.
d. Tidak beritikad buruk, berarti tidak ada niat secara sengaja untuk menimbulkan kerugian pihak lain.

Namun realitasnya, banyak masyarakat yang meragukan independensi wartawan Indonesia dikarenakan kepemilikan media atau perusahaan pers oleh aktor politik. Begitu pula halnya dengan profesionalitas yang erat kaitannya dengan ketaatan terhadap Kode Etik Jurnalistik.

Atas dasar keraguan masyarakat tersebut, penulis berusaha mencaritahu data terkait pelanggaran Kode Etik Jurnalistik yang dilakukan oleh wartawan. Berikut tabel terkait pasal Kode Etik Jurnalistik yang dilanggar pada tahun 2019 yang telah diselesaikan melalui Risalah Penyelesaian Pengaduan:

Tabel 1.1 Jumlah Pelanggaran Kode Etik Jurnalistik Pada Tahun 2019

No.	Bulan	Jumlah Risalah Penyelesaian Pengaduan	Keterangan
1.	Januari	12	Selesai di Dewan Pers
2.	Februari	12	Selesai di Dewan Pers
3.	Maret	1	Selesai di Dewan Pers
4.	April	4	Selesai di Dewan Pers
5.	Mei	2	Selesai di Dewan Pers
6.	Juni	8	Selesai di Dewan Pers
7.	Juli	17	Selesai di Dewan Pers
8.	Agustus	14	Selesai di Dewan Pers
9.	September	8	Selesai di Dewan Pers
10.	Oktober	10	Selesai di Dewan Pers
11.	November	4	Selesai di Dewan Pers
Total		92	

Tabel di atas menunjukkan bahwa masih banyak wartawan ataupun lembaga pers yang belum dapat menerapkan KEJ sebagai landasan profesional. Pelanggaran KEJ yang tercatat dalam Risalah Penyelesaian

Pengaduan sendiri mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya 2018. Pada tahun 2018, hanya terdapat 44 Risalah Penyelesaian Pengaduan yang dikeluarkan oleh Dewan Pers, kurang dari setengahnya jumlah Risalah Penyelesaian Pengaduan pada tahun 2019. Hal tersebut menandakan bahwa masih terdapat banyak wartawan yang belum profesional dalam menjalankan profesinya. Padahal, sebagai amanat yang tercantum dalam Undang-Undang Pers, KEJ semestinya ditaati oleh segenap insan pers di Indonesia terutama wartawan.

Terlebih lagi, penulis mengamati bahwa beberapa pelanggaran KEJ memberi dampak yang cukup signifikan terhadap kehidupan masyarakat, diantaranya terhadap penggiringan opini publik. Publik cenderung memberikan opini sesuai dengan informasi yang diterima melalui media. Akibatnya, publik akan menjadi korban oknum-oknum pers yang tidak bertanggung jawab terhadap profesinya. Oleh karena itu, publik harus pandai-pandai meneliti kebenaran informasi yang diterima. Wartawan sebagai pelaku profesi dalam kegiatan jurnalistik, perlu memahami lebih mendalam terkait tujuan dari dibuatnya aturan-aturan yang tertuang dalam KEJ tersebut supaya dapat menaati KEJ dengan sebagaimana mestinya.

Adapun terkait independensi, melalui pengamatan penulis terhadap Risalah Penyelesaian Pengaduan tahun 2019 tersebut, penulis hanya menemukan 3 pelanggaran terkait independensi. Pelanggaran terkait independensi tersebut penulis ketahui pada Risalah Penyelesaian Pengaduan No.15 atas nama Saudara Rita Meutia terhadap Media Siber *beritalima.com,* Risalah Penyelesaian Pengaduan Saudara No.16 atas nama Rita Meutia terhadap Media Siber *sigap88.com,* dan Risalah Penyelesaian Pengaduan No.59 atas nama Dodik Novianto terhadap Tabloid Mingguan *Media Patroli*.

Dari data tersebut, penulis melihat bahwa wartawan di Indonesia sudah cukup baik dalam mematuhi pengaturan terkait independensi sesuai dengan Kode Etik Jurnalistik. Namun, menjadi persoalan adalah tidak adanya kepastian yang jelas bahwa indikator seorang wartawan sudah mematuhi pengaturan terkait independensi dapat diukur hanya dengan Risalah Penyelesaian Pengaduan. Apabila kita boleh menilik ke belakang, permasalahan independensi ini menjadi permasalahan yang banyak diperbincangkan oleh masyarakat. Akan tetapi, pada Laman Pengaduan di Dewan Pers, ternyata tidak banyak yang melaporkan pelanggaran terkait independensi. Melalui hal tersebut, penulis akhirnya mengetahui bahwa masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui terkait cara pelaporan atau pengaduan apabila menemukan hal-hal yang dilanggar dari Kode Etik Jurnalistik, termasuk kaitannya dengan independensi tersebut.

Hal tersebut menjadi masukan tersendiri bagi Dewan Pers supaya lebih menyosialisasikan terkait bagaimana cara membuat laporan pengaduan apabila masyarakat menemukan pelanggaran atas Kode Etik Jurnalistik. Hal ini dirasa penting untuk dilakukan oleh Dewan Pers supaya ke depannya, data terkait pelanggaran Kode Etik Jurnalistik benar-benar konkrit sesuai dengan yang terjadi di lapangan.

2. Peran Dewan Pers dalam Upaya Penegakan Kode Etik Jurnalistik

Dewan Pers memiliki berbagai fungsi yang tercantum pada Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Pers, dua di antaranya yang berkaitan dengan Kode Etik Jurnalistik serta pelanggaran pers terdapat pada poin c dan d, yakni:

c. Menetapkan dan mengawasi Kode Etik Jurnalistik;

d. Memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers;

Pada kesempatan ini penulis berhasil mewawancarai Asep Setiawan, Ketua Komisi Pemberdayaan Organisasi Dewan Pers Periode 2019-2022. Asep menyatakan, jika membicarakan terkait sanksi atas pelanggaran Kode Etik Jurnalistik, hal tersebut tidak diatur dalam Kode Etik Jurnalistik. Pada halaman terakhir Kode Etik Jurnalistik, dikatakan bahwa penilaian akhir atas pelanggaran Kode Etik Jurnalistik dilakukan oleh Dewan Pers. Sedangkan, sanksi atas pelanggaran Kode Etik Jurnalistik dilakukan oleh organisasi wartawan dan atau perusahaan pers. Menjadi pertanyaan adalah terkait peran atau tindakan Dewan Pers atas pelanggaran yang terjadi. Melalui penelitian penulis, penulis menemukan bahwa Dewan Pers hanya memberikan rekomendasi atau peringatan kepada wartawan yang melanggar Kode Etik Jurnalistik tersebut.

Tindakan Dewan Pers dalam memberi rekomendasi tersebut biasanya terdapat dalam Risalah Penyelesaian Pengaduan yang dikeluarkan Dewan Pers untuk menanggapi laporan pengaduan masyarakat atas pelanggaran Kode Etik Jurnalistik yang dilakukan wartawan. Berdasarkan analisa penulis atas Risalah Penyelesaian Pengaduan tahun 2019, penyelesaian yang dilakukan antara wartawan dan pihak yang dirugikan ialah melalui hak jawab. Jika wartawan yang bersangkutan melaksanakan hak jawab tersebut serta langkah penyelesaian lainnya, maka tidak akan ada sanksi hukum yang diterapkan kepada wartawan tersebut. Namun, apabila wartawan yang bersangkutan tidak melayani hak jawab dalam jangka waktu yang telah ditentukan, maka yang bersangkutan dapat dipidana denda sebanyak-

banyaknya Rp500.000.000 (lima ratus juta rupiah) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.

Maka, dapat dikatakan bahwa fungsi Dewan Pers dalam menyelesaikan masalah pemberitaan pers adalah sebatas memberikan penilaian akhir dan rekomendasi terkait fakta-fakta jurnalistik, untuk menentukan apakah kesalahan tersebut murni berkaitan dengan prinsip-prinsip KEJ atau tidak. Keputusan yang dihasilkan tidak memiliki kekuatan hukum. Akan tetapi, apabila pihak yang merasa dirugikan atas pelanggaran KEJ merasa belum puas dengan mekanisme penyelesaian yang ditempuh melalui Dewan Pers, maka masih memungkinkan untuk menyelesaikan perkara tersebut melalui jalur hukum, baik dengan mengajukan tuntutan pidana maupun gugatan perdata.

Dikarenakan keterbatasan fungsi Dewan Pers yang penulis paparkan di atas, dapat diketahui bahwa dalam upayanya untuk menegakkan Kode Etik Jurnalistik dan menjalankan amanat Undang-Undang Pers, Dewan Pers masih menemui hambatan. Salah satu faktor yang menyebabkan hambatan tersebut berkaitan dengan Undang-Undang Pers. Seperti yang kita ketahui, Undang-Undang Pers telah berlaku selama lebih dari dua dekade. Dalam implementasinya sendiri terdapat kelebihan serta kekurangan pada peraturan hukum tersebut. Fokus penulis ada pada kekurangan Undang-Undang Pers yang masih memuat pengaturan yang belum optimal, di antaranya pengaturan terkait Dewan Pers. Hal ini dibuktikan bahwa meskipun Dewan Pers telah dibentuk untuk menyelesaikan permasalahan akibat pemberitaan yang dilakukan oleh wartawan, tetapi masih banyak pihak yang lebih memilih penyelesaian melalui jalur hukum daripada melalui Dewan Pers.

Kurang optimalnya Dewan Pers dalam menjalankan fungsi yang dimilikinya, disebabkan oleh berbagai faktor, baik yang berasal dari internal Dewan Pers itu sendiri, maupun eksternal Dewan Pers. Pada pembahasan kali ini, penulis akan membahas terkait hambatan dari internal Dewan Pers. Hambatan-hambatan tersebut di antaranya:

a. Kedudukan Dewan Pers tidak jelas

   Meskipun di Undang-Undang Pers telah terdapat pengaturan mengenai fungsi Dewan Pers dalam mengupayakan penyelesaian masalah pelanggaran pers, tetapi hingga saat ini masih terjadi polemik mengenai kedudukan Dewan Pers yang sebenarnya. Di satu pihak, ada yang menginginkan Dewan Pers sebagai lembaga yang dapat memaksakan keberlakuan Undang-Undang Pers, sedangkan di lain pihak justru menginginkan Dewan Pers hanya sebagai lembaga yang menangani etika jurnalistik.

Dari Dewan Pers sendiri menganggap bahwa demi netralitas, mereka menolak usul beberapa orang agar Dewan Pers lebih memiliki kuasa dalam melakukan pengawasan terhadap pers. Penolakan ini didasari pertimbangan, menurut Dewan Pers bahwa dengan menjadi *law enforcer*, pers justru tidak akan lagi percaya kepada Dewan Pers. Selain itu, menurut RH Siregar, Dewan Pers tidak siap jika harus menjadi *law enforcer,* karena menurut Dewan Pers hal itu sama saja dengan menempatkan posisi Dewan Pers sebagai tirani baru yang menggantikan Departemen Penerangan pada masa Orde Baru (Nora Puspita, Skripsi, 2007: 35).

b. Tidak ada kewenangan untuk memberikan sanksi dan melakukan tindakan hukum.

Jika terjadi pelanggaran terhadap peraturan baik di Undang-Undang Pers maupun Kode Etik Jurnalistik, Dewan Pers tidak memiliki kewenangan dan daya paksa hukum untuk menindak pelaku pelanggaran. Hal ini membuat kedudukan Dewan Pers menjadi lemah, terlebih lagi jajaran pers nasional juga tidak memiliki ketergantungan kepentingan kepada Dewan Pers. Tanpa Dewan Pers, pers nasional secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama tetap dapat menyelenggarakan usaha pers mereka (Syamsul Mu'arif, 2004: 1).

Supaya peran Dewan Pers dapat berjalan lebih optimal, maka perlu adanya peningkatan fungsi, di antaranya dengan memposisikan Dewan Pers sebagai Lembaga Arbitrase, yang mana segala permasalahan hukum terkait pemberitaan pers diserahkan terlebih dahulu ke Dewan Pers, disertai dengan kewenangan untuk menjatuhkan sanksi kepada wartawan yang melakukan pelanggaran.

Terlepas dari upaya serta hambatan yang telah dilakukan oleh Dewan Pers dalam menyelesaikan pelanggaran Kode Etik Jurnalistik sepanjang tahun 2019, Dewan Pers menyadari masih adanya kelemahan dan ketidakakuratan pemberitaan di kalangan pers. Oleh karena itu, Dewan Pers menekankan pentingnya masyarakat pers memperhatikan standar jurnalisme profesional dan etika pers. Pemahaman terkait Undang-Undang Pers dan Kode Etik Jurnalistik harus lebih ditekankan kepada wartawan, juga kepada perusahaan pers atau pemilik media.

D. Kesimpulan

Dari apa yang dipaparkan sebelumnya, penulis mengambil kesimpulan, bahwa:

1. Terkait Pelanggaran Kode Etik Jurnalistik yang tercatat dilakukan oleh wartawan, mengalami kenaikan 2 kali lipat dari tahun sebelumnya 2018.

Hal tersebut menandakan bahwa masih terdapat banyak wartawan yang belum profesional dalam menjalankan profesinya. Padahal, sebagai amanat yang tercantum dalam Undang-Undang Pers, KEJ semestinya ditaati oleh segenap insap pers di Indonesia terutama wartawan. Adapun terkait independensi, wartawan di Indonesia sudah cukup mematuhi pengaturan terkait independensi sesuai dengan Kode Etik Jurnalistik. Namun, menjadi persoalan adalah tidak adanya kepastian yang jelas bahwa indikator seorang wartawan sudah mematuhi pengaturan terkait independensi dapat diukur hanya dengan Risalah Penyelesaian Pengaduan. Apabila kita boleh menilik ke belakang, permasalahan independensi ini menjadi permasalahan yang banyak diperbincangkan oleh masyarakat. Akan tetapi, pada Laman Pengaduan di Dewan Pers, ternyata tidak banyak yang melaporkan pelanggaran terkait independensi. Melalui hal tersebut, penulis akhirnya mengetahui bahwa masyarakat tidak tahu-menahu terkait cara pelaporan atau pengaduan apabila menemukan hal-hal yang dilanggar dari Kode Etik Jurnalistik, termasuk kaitannya dengan independensi tersebut.

2. Peran Dewan Pers terhadap pelanggaran Kode Etik Jurnalistik terdapat dalam Risalah Penyelesaian Pengaduan untuk menanggapi laporan pengaduan masyarakat atas pelanggaran Kode Etik Jurnalistik yang dilakukan wartawan. Fungsi Dewan Pers dalam menyelesaikan masalah pemberitaan pers tersebut hanya sebatas memberikan penilaian akhir dan rekomendasi terkait fakta-fakta jurnalistik, untuk menentukan apakah kesalahan tersebut murni berkaitan dengan prinsip-prinsip KEJ atau tidak. Keputusan yang dihasilkan tidak memiliki kekuatan hukum. Dari fakta tersebut, penulis menyimpulkan bahwa Dewan Pers masih belum optimal dalam menjalankan fungsinya. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, baik yang berasal dari internal Dewan Pers itu sendiri maupun eksternal Dewan Pers. Hambatan dari internal Dewan Pers ialah terkait kedudukan Dewan Pers yang tidak jelas serta tidak adanya kewenangan Dewan Pers untuk memberikan sanksi dan melakukan tindakan hukum terhadap wartawan yang melanggar Kode Etik Jurnalistik.

E. Saran

Dalam hal ini penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Wartawan sebagai pelaku profesi dalam kegiatan jurnalistik, perlu memahami lebih mendalam terkait tujuan dari dibuatnya aturan-aturan yang tertuang dalam KEJ dan Undang-Undang Pers, supaya nantinya dapat menaati KEJ dengan sebagaimana mestinya. Dikarenakan, pemahaman wartawan terkait KEJ dan Undang-Undang Pers tersebut akan sangat berdampak terhadap masyarakat.

2. Peran Dewan Pers terkait pelanggaran yang dilakukan oleh wartawan perlu diperkuat lagi. Meskipun sudah ada upaya yang bagus untuk berperan menegakkan Kode Etik Jurnalistik dan menjalankan amanat Undang-Undang Pers, tetapi *legal standing* Dewan Pers seakan tidak cukup kuat untuk menindaklanjuti pelanggaran tersebut, seperti dalam hal memberikan sanksi atau yang mengarah ke tindakan hukum. Untuk mengoptimalkan kinerja Dewan Pers, maka diperlukan upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan Dewan Pers dalam menegakkan Kode Etik Jurnalistik tersebut. Upaya tersebut hendaknya didukung oleh berbagai pihak, tidak hanya insan pers saja, tetapi juga oleh masyarakat, aparat penegak hukum, bahkan pemerintah. Dengan demikian, akan terwujud Kemerdekaan Pers yang ideal, serta pengoptimalan Pers sebagai pilar keempat demokrasi.

Daftar pustaka

Buku

Edy Susanto, M. Taufik Makarao, Hamid Syamsudin. 2010. *Hukum Pers di Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta.

Mulyadi, N. dan A. Musman. 2013. *Jurnalisme Dasar Panduan Praktis Jurnalis*. Yogyakarta: Citra Media (Anggota IKAPI).

Syamsul Mu'arif. 2004. *Kebebasan Pers dan Fungsi Dewan Pers, Dialog Pers dan Hukum*. Jakarta: Unesco dan Dewan Pers.

Jurnal

Bagir Manan. 2011. "Pers, Asas Praduga Tidak Bersalah, dan Hak Atas Informasi". *Varia Peradilan,* No.303, Februari 2011.

Dewan Pers. 2013. "Konvergensi & Independensi, Tren Media Jelang Pemilu 2014". *Jurnal Dewan Pers*, No. 7, November 2013. Jakarta: Dewan Pers.

Ishviati J. Koenti. 2009. "Perkembangan Media Massa dalam Kerangka Politik di Indonesia dan Peranannya dalam Pemilu". *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009.

Nurudin. "Desakan Jurnalisme Baru dan Tantangan Media Cetak". *Jurnal Bestari*, Vol. 41, tahun 2009.

Skripsi

Nora Puspita M. 2007. *Kewenangan Dewan Pers dalam Menyelesaikan Masalah Pelanggaran Pers*. Skripsi. Tidak Diterbitkan. Fakultas Hukum. Universitas Airlangga: Surabaya.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers

Peraturan Dewan Pers Nomor 6/Peraturan-DP/V/2008 tentang Pengesahan Surat Keputusan Dewan Pers Nomor 03/SK-DP/III/2006 tentang Kode Etik Jurnalistik Sebagai Peraturan Dewan Pers

Internet

Dewan Pers. 2020. "Kode Etik Jurnalistik". http://www.dewanpers.org, diakses pada 28 Oktober 2020 pukul 12.39 WIB.

Dokumen Lain

Risalah Penyelesaian Pengaduan Dewan Pers Tahun 2019

Aspek Hukum Pembentukan *Holding* Pangan BUMN

Dorothea Alismata Samodra, Yudho Taruno Muryanto

Article Information

Keywords: *Formation of Holding, State-Owned Enterprises, Food*

Abstract

This article aims to discuss the legal aspects regarding the establishment of a food holding company for State-Owned Enterprises (BUMN) in Indonesia. This legal research is a normative legal research. The research approach used is a qualitative approach. The data used are primary and secondary data. The data collection technique used is literature study and analyzed prescriptively to explain legal concepts that are relevant to the legal issues discussed. From the study that has been carried out, the results obtained are that the legal aspects of the establishment of a BUMN food holding are carried out based on the provisions of Government Regulation Number 72 of 2016 concerning Amendments to Government Regulation Number 44 of 2005 concerning Procedures for Participation and Administration of State Capital in State-Owned Enterprises and Limited Liability Companies. This provision is used as the basis for the transfer of the subsidiary's capital from the Ministry of Finance to/becomes capital owned by PT RNI (Persero) which subsequently becomes the owner of capital in the subsidiary.

Kata Kunci : Pembentukan Holding, Badan Usaha Milik Negara, Pangan

Artikel ini bertujuan untuk membahas mengenai aspek hukum mengenai pembentukan holding pangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia. Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum normatif. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu dengan studi kepustakaan dan dianalisis secara preskriptif untuk menjelaskan konsep hukum yang relevan dengan isu hukum yang dibahas. Dari kajian yang telah dilakukan maka diperoleh hasil yaitu aspek hukum pembentukan holding pangan BUMN dilaksanakan berdasarkan ketentuan PP Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. Ketentuan ini digunakan sebagai dasar pengalihan modal anak perusahaan dari Kementerian Keuangan kepada/menjadi modal milik PT RNI (Persero) yang selanjutnya berkedudukan menjadi pemilik modal di anak perusahaan.

A. Pendahuluan

Pemerintah saat ini sedang gencar melakukan penataan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) agar menjadi lebih efisien, kompetitif, dan berkontribusi positif dalam pembangunan ekonomi nasional. Upaya pemerintah diantaranya adalah mensinergikan BUMN dengan strategi pembentukan holding (holdingisasi). Holdingisasi dimaksudkan agar terbentuk sinergi antar anak perusahaan melalui koordinasi, pengendalian, serta pengelolaan yang dilakukan oleh induk perusahaan agar dapat memperkuat keuangan, aset, dan prospek bisnis. (Hardjoeno, 2021 : 300)

Secara umum BUMN di Indonesia masih belum efisien, dan holding BUMN sangat perlu dilakukan mengingat jumlah BUMN di Indonesia sangat besar. (Bambang Utoyo, 2019 : 686). Data di Kementerian BUMN menyatakan bahwa jumlah BUMN pada akhir tahun 2018 mencapai 143 perusahaan. Namun dari 143 BUMN hanya ada 20 BUMN yang mampu berkontribusi menghasilkan 90% dari total pendapatan seluruh BUMN. Dengan demikian terjadi *pareto condition*, dimana sedikit perusahaan mampu menutup sebagian besar keuntungan BUMN yang disetorkan kepada negara. Pembentukan *holding company* BUMN merupakan suatu inisiatif *value creation* untuk mengubah komposisi pareto sehingga diharapkan lebih banyak BUMN berkontribusi terhadap pendapatan.

Pembentukan holding BUMN ini terinspirasi dari keberhasilan holding yang dila-kukan oleh beberapa negara, di antaranya adalah Temasek di Singapura dan Khazanah di Malaysia. Temasek adalah perusahaan pengelola investasi yang independen dan profesional yang mengelola aset-asetnya untuk tujuan komersial. Tujuan pendirian Temasek adalah memaksimalkan keuntungan sekaligus menggantikan peran Kementerian Keuangan yang sebelumnya menjadi pengelola aset dan penentu kebijakan investasi BUMN. Pembentukan Temasek merupakan komitmen pemegang saham atas investasi yang telah ditanamkan untuk dikelola secara komersial sehingga peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan regulasi di pasar. Dengan dibentuknya Temasek maka peran Menteri Keuangan hanya sebagai pemegang saham saja. (Kerry Liu, 2017:189) Di Malaysia, Pemerintah Malaysia mendirikan Khazanah Nasional pada tahun 1993. Khazanah merupakan investment holding milik Pemerintah Malaysia yang diamanahkan untuk mengelola aset-aset komersial milik pemerintah dan melakukan investasi strategis. Selain itu Khazanah juga berperan membangun industri strategis di Malaysia. (Jikon Lai, 2012 : 248). Pada tahun 2018, Temasek berhasil memperoleh laba SGD 26,8 miliar dari total pendapatan SGD 107 miliar. Kunci keberhasilan yang terlihat dari Temasek antara lain dipengaruhi portofolio yang terdiversifikasi di seluruh dunia, otonomi penuh pada model manajemen *holding* investasi, dan telah memiliki manajemen yang baik. Keberhasilan Temasek dan Khazanah hingga

akhirnya bisa memiliki saham di berbagai negara dan mencatatkan kinerja yang stabil setiap tahunnya menginspirasi pembentukan holding BUMN. Saat ini sudah terbentuk beberapa holding BUMN, diantaranya yang paling baru adalah holding BUMN pangan yang diberi nama ID Food. Tulisan ini bermaksud untuk mengeksplorasi permasalahan hukum yang terkait dengan pemebntukan holding BUMN.

B. Metodologi Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan melalui studi kepustakaan. penelitian hukum ini dianalisis secara preskriptif untuk menjelaskan konsep hukum yang relevan dengan isu hukum yang dibahas Data yang digunakan berupa data sekunder dan data primer sebagai pendukung kelengkapan data sekunder.

C. Pembahasan

1. Kebijakan Holdingisisasi BUMN Sektor Pangan

Dasar konstitusional kebijakan pembentukan holding BUMN adalah ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, yaitu "Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara". Artinya adalah Negara menguasai pengelolaan sumber daya ekonomi, yaitu cabang-cabang produksi barang atau jasa yang mencakup hajat hidup orang banyak. Menguasai tidak selalu diartikan bertindak sebagai pemilik (*eigenaar*) saja, tetapi Negara adalah sebagai pemegang kuasa (*bezitter*) untuk atas nama rakyat dalam pengelolaan kekayaan negara. Sebagaimana diatur kemudian dalam ayat (3) yaitu Kekayaan Negara berupa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (Sulaiman, 2005 : 78)

Penafsiran dari kalimat "dikuasai oleh negara" dalam ayat (2) dan (3) UUD 1945, melalui Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010, Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012, dan Putusan MK Nomor 50/ PUUX/ 2012, dimaknai sebagai hak publik, yang berbeda dengan karakter hak privat pada ranah keperdataan. Negara tidak dalam posisi memiliki sumber daya alam, melainkan hadir untuk merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Hak menguasai negara tidak harus selalu dimaknai dalam bentuk kepemilikan, tetapi juga dapat dimaknai dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan serta memberikan

pengaruh agar perusahaan tetap berpegang pada azas kepentingan mayoritas masyarakat, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Negara memonopoli pengaturan, penyelengaraan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan hukumnya berada pada negara. Ketentuan Pasal 33 UUD 1945 ini juga menjelaskan bahwa perekonomian Indonesia akan ditopang oleh 3 (tiga) pelaku utama yaitu Koperasi, BUMN/D (Badan Usaha Milik Negara/ Daerah), dan Swasta yang akan mewujudkan demokrasi ekonomi yang bercirikan mekanisme pasar, serta intervensi pemerintah, serta pengakuan terhadap hak milik perseorangan. Badan Usaha Milik Negara sebagai pelaku utama perekonomi Indonesia selanjutnya dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Badan Usaha Milik Negara merupakan pelaksana dari hak negara untuk menguasai sumber ekonomi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Kementerian BUMN sebagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap pembinaan BUMN, telah menyusun rencana dan strategi untuk meningkatkan kinerja BUMN dalam mendukung perekonomian nasional, di antaranya adalah pembentukan *holding* BUMN. Untuk itu di tahun 2020 - 2024 akan disusun Rancangan Peraturan Pemerintah tentang pembentukan holding-holding BUMN. Urgensi dari pembentukan holding BUMN ini agar peran BUMN sebagai agen pembangunan lebih optimal dalam mendukung tercapainya program Pemerintah melalui sinergi antar BUMN, hilirisasi dan kandungan lokal, pembangunan ekonomi daerah terpadu, dan kemandirian keuangan (*value creation*). (TOTO PRANOTO, 2017). Pembentukan *holding-holding* BUMN diharapkan dapat meningkatkan secara signifikan total aset yang dimiliki BUMN. Dengan pembentukan Holding Sektoral BUMN diharapkan penyediaan pendanaan investasi dalam skala besar dapat dilaksanakan dan kepentingan nasional (*national interest*) dapat tercapai. Hal ini sejalan dengan pendapat yang menyatakan bahwa salah satu metode restrukturisasi untuk efisiensi pengendalian kebijakan dan penguatan mata rantai aktivitas perusahaan adalah melalui pembentukan *holding company.*

Kebijakan pembentukan *holding* BUMN Pemerintahan Presiden Joko Widodo tertuang dalam agenda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2020 – 2024, yaitu "memperkuat ketahanan ekonomi untuk pertumbuhan yang berkualitas". Agenda ini menitikberatkan pada peningkatan daya dukung dan kualitas sumber daya ekonomi berkelanjutan serta meningkatkan nilai tambah, lapangan kerja, ekspor, dan daya saing ekonomi. Penjabaran dari agenda tersebut di antaranya adalah meningkatkan akselerasi peningkatan nilai tambah ekonomi melalui *agrofishery industry*, kemaritiman, energi, industri, pariwisata serta

ekonomi kreatif dan digital. Untuk mencapai akselerasi peningkatan nilai tambah ekonomi diantaranya dilakukan melalui perbaikan iklim usaha dan peningkatan investasi, yang dilaksanakan melalui peningkatan kapasitas, kapabilitas serta daya saing BUMN melalui pembentukan holding BUMN dan membuka pasar pada jaringan internasional.

Kebijakan holdingisasi BUMN selanjutnya dituangkan ke dalam Renstra (Rencana Strategis) Kementerian BUMN Tahun 2020 – 2024. Di dalam Renstra tersebut Pemerintah menetapkan kebijakan pembentukan holding BUMN pada 9 sektor, yaitu :

a. Holding BUMN Farmasi,
b. Holding BUMN Asuransi,
c. Holding BUMN Jasa Survei,
d. Holding BUMN Industri Pangan,
e. Holding BUMN Industri Manufaktur,
f. Holding BUMN Industri Pertahanan,
g. Holding BUMN Industri Media,
h. Holding Layanan Kepelabuhanan, dan
i. Holding Layanan Transportasi dan Pariwisata.

2. Pembentukan Holding BUMN Pangan

Presiden Joko Widodo menyetujui pembentukan Holding BUMN Pangan yang diprakarsai oleh Kementerian BUMN. Hal ini ditandai dengan disahkannya PP Nomor 118 Tahun 2021 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara terhadap PT Rajawali Nusantara Indonesia (RNI). Peraturan Pemerintah tersebut merupakan dasar pembentukan Holding BUMN Pangan, dan RNI ditetapkan sebagai perusahaan holding BUMN Pangan. Dengan PP tersebut dimaksudkan untuk memperkuat struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas usaha Perusahaan Perseroan (Persero) PT RNI, perlu melakukan penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia yang berasal dari pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Perdagangan Indonesia, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Garam, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Sang Hyang Seri, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Berdikari, dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perikanan Indonesia. Saham milik Pemerintah yang ada di 5 (lima) perusahaan BUMN tersebut dialihkan kepada RNI, yang dengan demikian kepemilikan perusahaannya dialihkan kepada RNI.

Implikasi dibentuknya PP Nomor 118 Tahun 2021 adalah bahwa Penambahan penyertaan modal negara mengakibatkan:

a. Status Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Perdagangan Indonesia, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Garam, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Sang Hyang Seri, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Berdikari, dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perikanan Indonesia berubah menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; dan
b. Perusahaan Perseroan (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia menjadi Pemegang Saham PT Perusahaan Perdagangan Indonesia, H Garam, PT Sang Hyang Seri, PT Berdikari, dan PT Perikanan Indonesia.

Seluruh penyertaan modal negara berupa saham yang ada di anggota BUMN pangan yakni PT Perusahaan Perdagangan Indonesia, PT Sang Hyang Seri, PT Perikanan Indonesia, PT Berdikari, dan PT Garam dialihkan ke PT RNI yang telah ditetapkan sebagai induk Holding BUMN Pangan. Kebijakan tersebut selanjutnya dilengkapi dengan Keputusan Menteri Keuangan (KMK) Nomor 555/KMK.06/2021 tentang Penetapan Nilai Penyertaan Modal Negara RI ke dalam Modal Saham PT RNI (Persero). Hal ini menandai resmi terbentuknya Holding BUMN Pangan dengan dilakukan penandatanganan Akta Inbreng saham pemerintah antara RNI dan kelima BUMN Pangan yang terselenggara pada hari Jumat, 7 Januari 2022.

3. Aspek Hukum Pembentukan Holding BUMN

Kajian permasalahan hukum dalam pembentukan induk perusahaan (*holding company*) BUMN bidang Pangan ini dibahas lebih dalam berdasarkan teori dan konsep-konsep hukum yang diperhadapkan pada fakta hukum yang ada. Artinya aturan hukum yang ada mengenai tata cara penyertaan dan penatausahaan modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, PP Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, perlu dikaji lebih dalam lagi, apakah sudah koheren dan sejalan dengan peraturan-peraturan di atasnya dan peraturan yang telah mendahuluinya serta apakah tidak ada ketentuan yang saling berlawanan atau kontradiktif dengan aturan-aturan lainnya yang dapat menimbulkan disharmonisasi peraturan. Potensi Permasalahan Hukum tersebut akan

muncul apabila pembentukan induk Usaha *(holding)* BUMN menggunakan dasar hukum Peraturan Pemerintah.

Secara bisnis dapat dikatakan bahwa pembentukan induk usaha (*holding*) pangan BUMN diharapkan bisa mendorong BUMN yang menjalankan bisnis terkait dengan pangan diharapkan semakin sehat dan berdaya saing tinggi serta mengembangkan skala ekonomi, sehingga mampu bersaing secara global. Hanya saja jika payung hukum yang digunakan tidak kuat, baik dari segi substansi maupun materilnya, maka pembentukan *holding* BUMN sangat rentan terhadap masalah hukum, terutama berkaitan dengan sistem dan ketentuan keuangan negara.

Proses terbitnya PP Nomor 72 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, didasarkan pada ketentuan yang menjadi induk dan dasar dari penyusunannya, yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang kemudian diturunkan menjadi PP Nomor 44 Tahun 2005. Namun demikian didalam kedua UU tersebut, baik UU Nomor 17 Tahun 2003 maupun UU Nomor 19 tahun 2003 belum ada satupun ketentuan yang secara khusus mengatur tentang pembentukan dan keberadaan induk usaha (*holding company*) BUMN. Dengan demikian proses terbitnya PP Nomor 72 tahun 2016 yang dikaitkan dengan UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 19 Tahun 2003 menjadi lemah substansinya. Meskipun tidak ada dasar hukum *holding company* secara khusus, namun dalam praktik, tata cara pendirian *holding company* pada dasarnya sama dengan tata cara pendirian suatu Perseroan Terbatas ("PT") yang diatur dalam UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas ("UU PT") serta Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2021 tentang Syarat dan Tata Cara Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Badan Hukum Perseroan Terbatas.

Terbentuknya *Holding* BUMN Pangan sejalan dengan dengan visi misi Pemerintah dalam melaksanakan transformasi sektor pangan. Holding Pangan merupakan BUMN yang dipersiapkan Pemerintah melalui Kementerian BUMN untuk mendukung peningkatan Ketahanan Pangan Nasional. Melalui kehadiran holding BUMN pangan, transformasi ekosistem pangan yang terintegrasi dari hulu hingga hilir tercipta dan menjadi solusi untuk meningkatkan inklusivitas dan kesejahteraan petani, peternak, dan nelayan. Dari hulu melalui pengolahan hasil pertanian, dari kekayaan hasil laut, kami akan memberikan kualitas pangan yang lebih baik hingga ke tangan konsumen.

Terbentuknya *holding* BUMN Pangan sesuai yang ditargetkan pada tahun ini telah melalui beberapa proses tahapan, di antaranya pemerseroan

salah satu anggota holding yaitu PT Perikanan Indonesia, dan penggabungan enam BUMN Pangan menjadi tiga BUMN Pangan. Menurut rencana, holding BUMN Pangan akan mengagendakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) inbreng holding pangan. Sesuai PP 118 tahun 2021 Pasal 4, RNI merupakan pemegang saham dari lima perseroan terbatas, di antaranya, PT Perusahaan Perdagangan Indonesia, PT Sang Hyang Seri, PT Perikanan Indonesia, PT Berdikari, dan PT Garam. Perusahaan holding itu diharapkan bisa menangani mulai dari beras, jagung, ayam, sapi, kambing, ikan cabai, bawang, gula, dan garam. Mereka akan terhubung dalam satu supply chain dan di ujungnya sampai dengan retail sales dan bisa naik kelas menjadi perusahaan berskala global. Dengan terbentuknya holding BUMN pangan ini, maka sesuai PP 118 tahun 2021, Pasal 4 Menerangkan RNI sebagai Pemegang Saham dari lima Perseroan Terbatas meliputi PT Perusahaan Perdagangan Indonesia, PT Sang Hyang Seri, PT Perikanan Indonesia, PT Berdikari, dan PT Garam.

Pembentukan holding pangan dengan induk RNI dimaksudkan untuk memperkuat struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas usaha Perusahaan Perseroan (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia, perlu melakukan penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Pemsahaan Perseroan (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia yang berasal dari pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Perdagangan Indonesia, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Garam, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Sang Hyang Seri, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Berdikari, dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perikanan Indonesia.

Penambahan penyertaan modal negara tersebut adalah sebanyak:

1) 942.744 (sembilan ratus empat puluh dua ribu tujuh ratus empat puluh empat) saham Seri B pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Perdagangan Indonesia;
2) 599.999 (lima ratus sembilan puluh sembilan ribu sembilan ratus sembilan puluh sembilan) saham Seri B pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Garam;
3) 1.506.992 (satu juta lima ratus enam ribu sembilan ratus sembilan puluh dua) saham Seri B pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Sang Hyang Seri;
4) 74.999 (tujuh puluh empat ribu sembilan ratus sembilan puluh sembilan) saham Seri B pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Berdikari; dan
5) 495.216 (empat ratus sembilan puluh lima ribu dua ratus enam belas) saham Seri B pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perikanan Indonesia, yang telah ditempatkan dan disetor penuh oleh negara.

Pengelolaan *holding* BUMN Pangan sama dengan perusahaan lainnya yang sudah dibentuk sebelumnya, meski komoditas yang ditangani berbeda. Holding BUMN pangan tetap menerapkan tata kelola perusahaan modern, baik mengenai potensi pengembangan bersifat organik dan nonorganik. Selain itu, perusahaan itu juga memiliki peran sebagai offtaker beberapa komoditas pangan, dan diperlukannya fixing the basic BUMN klaster pangan, seperti bisnis model, pengelolaan cash flow, proses pengadaan, proses kemitraan dan lainnya sebagai upaya perbaikan. Ujungnya, holding BUMN pangan dapat meningkatkan produktivitas pangan nasional.

Pada bulan Januari tahun 2022 *Holding* BUMN Pangan diresmikan oleh Menteri BUMN Erick Thohir dengan nama ID Food. Holding Pangan Jadi ID Food. Adapun proses pendirian holding yang dilewati pemegang saham dan manajemen diantaranya perubahan badan hukum salah satu anggotanya yakni pemerseroan Perum Perikanan Indonesia menjadi PT Perikanan Indonesia. Selanjutnya, penggabungan 6 BUMN Pangan menjadi 3 BUMN Pangan, hingga restu Presiden Joko Widodo melalui penerbitan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 118 Tahun 2021 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara (PMN) ke dalam modal saham RNI, Akta Inbreng saham pemerintah antara RNI sebagai Induk dan 5 anggota BUMN Pangan. Tahapan terakhir adalah *Launching brand Holding* Pangan ID Food.

D. Penutup

1. Simpulan

Aspek hukum pembentukan *holding* pangan BUMN dilakukan berdasarkan ketentuan PP Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. Ketentuan ini digunakan sebagai dasar pengalihan modal anak perusahaan dari Kementerian Keuangan kepada/menjadi modal milik PT RNI (Persero) yang selanjutnya berkedudukan menjadi pemilik modal di anak perusahaan. Hubungan kepemilikan modal tersebut selanjutnya menjadikan hubungan holdingisasi PT RNI (Persero) atas anak perusahaan yang modalnya telah dialihkan.

Proses pendirian *holding* yang dilewati pemegang saham dan manajemen diantaranya perubahan badan hukum salah satu anggotanya yakni pemerseroan Perum Perikanan Indonesia menjadi PT Perikanan Indonesia. Selanjutnya, penggabungan 6 BUMN Pangan menjadi 3 BUMN Pangan, hingga restu Presiden Joko Widodo melalui penerbitan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 118 Tahun 2021 tentang Penambahan Penyertaan

Modal Negara (PMN) ke dalam modal saham RNI, Akta Inbreng saham pemerintah antara RNI sebagai Induk dan 5 anggota BUMN Pangan. Tahapan terakhir adalah *Launching brand Holding* Pangan ID Food.

Daftar Pustaka

Buku

Pranoto, Toto. 2017. *Holding Company BUMN : Konsep Implementasi dan Benchmarking*. Jakarta : UI Publishing.

Salaiman, Abdul R. 2005. Hukum Bisnis Untuk Perusahaan. Jakarta: Kencana.

Hardjoeno, R. 2021. Menata Organisasi dan Pembentukan Holding Company: Studi dan Analisis pada Badan Usaha Milik Negara. Yogyakarta: Penerbit Andi.

Jurnal

Bambang Utoyo, Idqan Fahmi Marimin., & Agung Primanto Murdanto. 2019. Improving Performance of Indonesia State-Owned Enterprises Holding; Policies and Strategies. *Asian Journal of Applied Sciences*. Vol 7, No. 5. Hal 687.

Jikon Lai. 2012. Khazanah Nasional: Malaysia's Treasure Trove. Journal of the Asia Pacific Economy. Vol 17, No 2. Hal 248.

Kerry Liu. 2017. Singapore's Temasek Holdings' Control Mechanisms and the Performance of the Firms Controlled By Temasek. *E-Journal Asian Economic and Financial Review*. Vol. 7 No. 2. Hal 189.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas

Peraturan Pemerintah Nomor 118 Tahun 2021 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara terhadap PT Rajawali Nusantara Indonesia (RNI)

Urgensi Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan

Haryo Wijoyo[1], Sunny Ummul Firdaus[2]
[1,2]Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret
E-mail: haryowijoyo@outlook.com, firdaussunny@yahoo.com

Article Information

Submitted : February 2, 2021
Accepted : February - , 2021

Keywords :
Legislative Members; Term of Legislator Limitation; Abuse of Power

Abstract

This research analyzes the urgency of limiting the term of office of legislative members in an effort to prevent abuse of power. This research is a prescriptive normative legal research to analyze the urgency of limiting the term of office of legislative members and preventing abuse of power by legislators. This research uses primary legal materials in the form of statutory regulations and secondary legal materials in the form of legal books, legal journals and other literature. Data collection was carried out through library research. In writing this law, the author uses a statutory approach and a conceptual approach. The results of this study indicate that the laws and regulations in Indonesia do not explicitly regulate the limitation of the term of office of legislative members, and the urgency of limiting the term of office of legislative members is needed in order to avoid abuse of power and as a better regeneration of leaders.

I. Pendahuluan

Lembaga legislatif, adalah badan pemerintah dengan kuasa membuat hukum. Legislatif dikenal dengan beberapa nama, yaitu parlemen, konggres, dan asembli nasional. Dalam sistem Parlemen, legislatif adalah badan tertinggi dan menunjuk eksekutif (Jimly Asshiddiqie, 2010). Kekuasaan legislatif (*rule making function*) merupakan kekuasaan negara dalam membentuk undang-undang (Librayanto, 2008). Kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terdiri atas Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik Provinsi dan kabupaten/kota. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, anggota MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan kabupaten/kota (anggota lembaga perwakilan rakyat) dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Lembaga perwakilan merupakan salah satu unsur terpenting dalam penyelenggaraan negara yang memerlukan upaya pencegahan untuk menghindarkan dari segala

bentuk penyalahgunaan wewenangnya. Hal ini dimaksudkan agar segala yang dilakukan benar-benar merupakan apa yang menjadi amanah rakyat. Lembaga harus menjalankan perannya sebagai perwakilan untuk menampung aspirasi rakyat yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat (Yuriska, 2010).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dalam Pasal 1 ayat (3) hasil amandemen ketiga menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang sistem pemerintahan negara dikatakan bahwa "Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum". Kalimat tersebut kemudian diikuti dengan kalimat berikutnya yang berbunyi "Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*)". Tujuan negara hukum adalah, bahwa negara menjadikan hukum sebagai *"supreme",* setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk pada hukum *(subject to the law).* Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) semuanya ada di bawah *law* (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan (Soemantri, 2014b).

Negara Hukum Pancasila dan tujuannya sebagaimana yang diuraikan di atas, seharusnya memperlihatkan pengelolaan pemerintah yang dapat memberikan arah dalam menyelenggarakan pemerintah berdasarkan hukum dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka. Namun pada praktiknya pengelolaan pemerintahan masih masih diwarnai dengan penyalahgunaan kekuasaan. Tentu praktik penyalahgunaan kekuasaan harus dicegah.

Pencegahan penyalahgunaan kekuasaan di Indonesia salah satunya dilakukan dengan membagi bentuk kekuasaan menjadi tiga yakni Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Ketiga kekuasan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya (Librayanto, 2008). Konsep pembagian kekuasaan seperti itu oleh Emanuel Kant disebut sebagai *Trias Politica*. Tri berarti tiga, As berarti poros, dan Politica berarti kekuasaan, sehingga Trias Politica berarti tiga poros kekuasaan. Dengan adanya *Trias Politica*, kekuasaan dibatasi dengan memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang lembaga negara yang sifatnya *checks and balances*, saling mengimbangi dan mengendalikan. Dengan demikian, kekuasaan tidak berpusat dalam satu lembaga negara dan mengurangi peluang terjadi penyalahgunaan wewenang pemegang kuasa.

Kekuasaan yang berpusat di satu lembaga, membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang dan korupsi. Dalil umum yang terkenal tentang ini adalah dari Acton mengatakan bahwa: "*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*" yang diartikan, kekuasaan cenderung untuk korup, dan kekuasaan absolut pasti korup secara *absolute* (MD, 2006).

Kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk bertindak dominan, menguasai dan mempengaruhi agar kekuasaan itu kokoh. Kekuasaan cenderung untuk memperkokoh dan mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu, hukum berfungsi membatasi kekuasaan yang ada dalam negara. Pembatasan kekuasaan ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan (Asshiddiqie, 2015).

Pada lembaga eksekutif salah satu upaya pencegahan penyalahgunaan wewenang ialah dengan adanya pembatasan masa periode jabatan Presiden. Terjadinya kekuasaan secara terus-menerus diyakini dapat menjadi sumber dari keabsolutan dan/atau penyimpangan kekuasaan. Dengan adanya perubahan tersebut, maka periode masa jabatan Presiden menjadi lebih tegas dan terbatas, yaitu hanya dibolehkan menjabat dalam jabatan yang sama selama 2 (dua) periode saja. Dengan demikian, seseorang menjabat sebagai presiden sebanyak 6 (enam) periode seperti masa pemerintahan Presiden Soeharto tidak terulang lagi di masa sekarang.

Sedangkan pada lembaga legislatif, pengaturan mengenai pelaksanaannya berkembang sesuai dinamika politik dan demokrasi di Indonesia. Perkembangan pengaturan lembaga-lembaga negara terjadi ketika amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terkait masa jabatan anggota lembaga perwakilan rakyat tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 yakni selama lima tahun. Namun tidak ada ketentuan yang menyebutkan bahwa anggota lembaga perwakilan rakyat sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Pengaturan pembatasan masa periode jabatan Presiden (eksekutif) tidak diterapkan pada anggota legislatif (DPR, DPD, dan DPRD). Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang persyaratan menjadi anggota DPR, DPD, dan DPRD. Persyaratan tidak mengatur berapa kali seseorang dapat menjadi anggota DPR, DPD, atau DPRD, seseorang dapat mencalonkan diri sepanjang hidupnya. Peraturan juga tidak mengatur tentang hal-hal yang dapat menyebabkan dipecatnya seorang anggota legislatif karena yang berhak mengganti anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah partai politik. Dengan demikian tidak ada ketentuan yang mengatur pembatasan periode anggota lembaga perwakilan rakyat.

Merujuk pada data Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang dikutip dalam buku KPK pada tahun 2006, dari 123 negara yang disurvei oleh *Transparancy International* (TI), Indonesia menempati peringkat ketujuh negara terkorup di dunia dengan IPK 2,4 yang sedikit meningkat dari tahun sebelumnya (2005)

yaitu 2.25 Survei IPK TI pada tahun 2007 menempatkan kembali Indonesia sebagai negara yang dipersepsikan masih sangat korup. Bahkan nilai IPK tahun 2007 turun ke angka 2,3 (Bahari, 2009).

Kasus korupsi sangat sulit terlepas dari permasalahan pemerintah, khususnya legislatif. Sepanjang tahun 2018, KPK menangani 178 kasus dan dari total perkara yang ditangani KPK, 91 di antaranya melibatkan anggota DPR atau DPRD. Sedangkan *Indonesian Corruption Watch* (ICW) mencatat ada 254 anggota Dewan menjadi tersangka korupsi sepanjang 2014-2019. Dari angka tersebut, 22 orang di antaranya anggota DPR. (Daniel Susilo, 2018) Lembaga legislatif dan lembaga yudikatif seharusnya mementingkan kepentingan rakyat. Lembaga legislatif khususnya yang merupakan wakil rakyat sendiri, namun alih-alih menjadi wakil rakyat, nampaknya anggota legisatif ini malah lebih menjadi wakil partai yang duduk di parlemen. Bukannya memperjuangkan kepentingan rakyat, mereka lebih banyak memperjuangkan kepentingan partai mereka, mengenyampingkan *public needs* (Sastra, 2017).

Berdasarkan data di atas penulis melakukan penelitian mengapa perlu pembatasan kekuasaan lembaga legislatif yang membatasi masa periode anggota legislatif untuk upaya pencegahan penyalahgunaan dalam menjalankan wewenangnya. Lembaga legislatif diharapkan tidak dapat menjalankan kekuasaannya secara absolut atau dapat bertindak secara tidak terbatas sehingga memungkinkan untuk terjadinya penyalahgunaan wewenang. Pembatasan periode anggota lembaga perwakilan rakyat perlu dikarenakan melihat keadaan Indonesia saat ini. Tidak adanya kemajuan dalam pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, salah satunya juga bersumber dari anggota lembaga perwakilan rakyat yang tidak memiliki inovasi serta perbaikan sistem kerja. Performa Lembaga Legislatif kita minim prestasi atau pencapaian. ICW mencatat Performa DPR periode ini (2015-2019) tentu tak sebanding dengan besarnya uang rakyat yang mereka kelola. Jumlah total APBN yang dialokasikan untuk lembaga legislatif sepanjang 2015-2019 mencapai Rp 26,14 triliun. Rata-rata, anggaran DPR per tahun sebesar Rp 5,23 triliun. Kenyataan ini sejalan dengan pandangan Sartori yang menyatakan, masalah dalam sistem pemerintahan presidensial bukan terletak di lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi lebih pada kekuasaan legislatif (Isra, 2010).

II. *Research Methods*

Jenis Penelitian yang digunakan penulis dalam menyusun penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non-hukum. Sehingga, dalam penelitian hukum dilakukan untuk meghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi dimana jawaban yang

dihadapkan adalah *right, inappropriate,* atau *wrong* (Marzuki, 2011). Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian perskriptif yaitu penulis akan mempelajari konsep hukum dan segala ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia terkait pembentukan kembali Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai alternatif penyelesaian kasus HAM di masa lalu. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual dan pendekatan komparatif. Sumber penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan dua sumber yaitu sumber primer dan sumber sekunder. Teknik pengambilan sumber dalam penelitian ini adalah teknik studi dokumen atau teknik studi kepustakaan *(library research)*. Teknik analisis bahan hukum yang akan digunakan oleh penulis adalah analisis bahan hukum dengan metode silogisme, melalui pola pikir deduktif.

III. Hasil dan Pembahasan

A. Kekuasaan Lembaga Legislatif dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945

Lembaga perwakilan merupakan salah satu unsur terpenting dalam penyelenggaraan negara yang memerlukan upaya pencegahan untuk menghindarkan dari segala bentuk penyalahgunaan wewenangnya. Hal ini dimaksudkan agar segala yang dilakukan benar-benar merupakan apa yang menjadi amanah rakyat. Lembaga harus menjalankan perannya sebagai perwakilan untuk menampung aspirasi rakyat yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat (Yuriska, 2010). Menurut Miriam Budiharjo, lembaga legislatif sebagai perwakilan dari rakyat dalam menjalankan kedaulatan harus memilki tiga fungsi yaitu (Budiharjo, 2011).

(1) Menentukan *policy* (kebijakan) dan membuat undang-undang. Untuk itu lembaga perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan hak budget.

(2) Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk itu parlemen diberi hak *control* khusus.

(3) Fungsi lainnya, meliputi fungsi ratifikasi (*ratify*), yaitu mensahkan perjanjian Internasional yang dibuat oleh eksekutif. Di Amerika, lembaga legislatif bahkan memiliki wewenang untuk meng-"*impeach*" dan menuntut pejabat tinggi termasuk Presiden.

Anggota legislatif menduduki kursi lembaga perwakilan legislatif melalui mekanisme pemilihan. Di Indonesia anggota legislatif dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem Pemilihan Umum yang

dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Sebelum Pemilihan Umum tahun 2019 yang dilaksanakan serentak antara Pemilihan Presiden-Wakil Presiden dan pemilihan anggota Legislatif, pada tahun 2014 Pemilihan Anggota Legislatif didasarkan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Pada Pemilu 2019 yang mana, terjadi Pemilihan Umum serentak antara Pemilihan Presiden-Wakil Pressiden serta Pemilihan anggota Legislatif, payung hukum yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Anggota Legislatif yang dimaksudkan dalam penelitian ini, merupakan anggota Lembaga Legislatif Negara Indonesia, yang prosedur pemilihan anggotanya dipilih secara demokratis melalui mekanisme Pemilihan Umum.

1. Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga legislatif utama dalam ketatanegaraan di Indonesia. DPR merupakan Lembaga Negara yang diatur dan disebutkan secara langsung terkat dengan tugas dan fungsinya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengenai lembaga DPR ini, telah diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat pasal 19, pasal 20, pasal 20A, pasal 21, pasal 22, pasal 22A, dan pasal 22B.

Pasal 19 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan bahwa:

(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum.

(2) Susunan Dean Perwakilan Rakyat diatur dengan Undang-Undang.

(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Sedangkan dalam pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengatur mengenai kewenangan legislasi yang dimiliki oleh DPR. Pasal 20 tersebut mengatur bahwa:

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.

(2) Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

(3) Jika Rancangan Undang-Undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

(4) Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama menjadi Undang-Undang.

(5) Dalam hal Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak Rancangan Undang-Undang itu disetujui, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

Berkaitan dengan fungsi dan hak-hak Dewan Perakilan Rakyat diatur dalam pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonsia Tahun 1945. Lebih lanjut, dalam pasal 20A tersebut dinyatakan bahwa:

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.

(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan petanyaan, menyampaikan usul, dan serta hak imunitas.

(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Undang-undang.

Terkait kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislasi, DPR tentunya mempunyai wewenang dalam mengusulkan sebuah Rancangan Undang-undang. Rancangan Undang-undang ini kemudian masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Melalui Prolegnas ini kinerja DPR terkait dengan legislasi menjadi tolok ukurnya. Semakin banyak Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam Prolegnas yang disahkan menjadi Undang-Undang, maka kinerja DPR ini dianggap baik. Sebaliknya, semakin sedikit Rancangan Undang-Undang yang disahkan menjadi Undang-Undang dalam Prolegnas, kinerja DPR dianggap tidak baik. Pengaturan mengenai hak DPR dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang ini diatur dalam pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dalam pasal 240 ayat (1), mengatur mengenai syarat-syarat menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Syarat-syarat tersebut yaitu:

a. telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
d. dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia;
e. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
f. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
g. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
h. sehat jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika;
i. terdaftar sebagai pemilih;
j. bersedia bekerja penuh waktu;
k. mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;
l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada

badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;

n. menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu;
o. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan; dan
p. dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.

Di dalam pengaturan pasal tersebut, tidak ada persyaratan berkaitan dengan dibatasinya masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yaitu syarat yang menyatakan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat menjadi anggota legislatif untuk masa periode ketiga atau dengan kata lain bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat maksimal hanya menjabat selama dua periode saja. Pengaturan pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, juga tidak secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 (sebagaimana telah mengalami perubahan Ketiga menurut Undang-Undang Nomo 13 Tahun 2019). Dalam pasal 76 ayat (4) menyebutkan bahwa "Masa jabatan anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji". Pengaturan ini masih menimbulkan tafsiran bahwa selama anggota Dewan Perwakilan Rakyat masih dipilih oleh rakyat maka dia dapat menjabat dengan sah walaupun lebih dari dua kali periode.

2. Kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan salah satu Lembaga Negara baru yang dibentuk setelah amandemen ketiga (ke-3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 2001. DPD ini, dibentuk sebagai pengganti unsur utusan daerah-daerah dan golongan-golongan yang diatur dalam UUD Tahun 1945 sebelum amandemen. Utusan dari daerah-daerah menurut UUD 1945 sebelum amandemen itu, adalah wakil dari provinsi-provinsi yang jumlahnya empat (4) orang untuk setiap provinsi. Setelah amandemen, DPD adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap Provinsi yang dipilih melalui Pemilihan Umum. Dewan Perwakilan Daerah ini secara khusus diatur lebih lanjut dalam dalam Bab VII-A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Dewan Perwakilan Daerah dan terdiri atas dua pasal yaitu Pasal 22C dan Pasal 22D (Soemantri, 2014).

Semangat kelahiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan bagian dari semangat demokratisasi yang berlangsung pasca reformasi 1998 dengan runtuhnya rezim Presiden Soeharto. DPD dibentuk karena

wacana desentralisasi kekuasaan mengalir deras. Desentralisasi ini membentuk wacana berkaitan dengan otonomi daerah dan perwakilan dari daerah yang juga harus dipilih secaa langsung oleh rakyat pada masing-masing daerah provinsi, bukan berdasarkan penunjukan oleh DPRD. Pasca amandemen UUD Negara Republik Indonsia Tahun 1945 ada konsepsi mengenai peningkatan dan pemberdayaan keberwakilan daerah perlu disuplai di lembaga legislatif. Hal ini membentuk pemikiran untuk meningkatkan dan memperdayakan keterwakilan daerah di dalam lembaga legislatif. Akhirnya muncul kesepakatan untuk menerapkan sistem *bicameral* meskipun *soft bicameral,* dengan alasan bahwa DPD RI merupakan bentuk perwujudan dari girah otonomi daerah. Perhatian besar terhadap fungsi legslasi dan pengawasan DPD RI menyangsikan lembaga negara ini dapat menjalankan kedua fungsi itu dengan baik dan berhasil (MD, 2003).

Struktur kekuasaan legislatif yang baru di Indonesia, DPD lahir sebagai konsekuensi dari proses reformasi kekuasaan legislatif. Dengan legitimasi yang kuat dan besar dari pada kostituennya, menjadi besar harapan dari rakyat di daerah (provinsi) kepada para anggota DPD sebagai ujud dari keterwakilan mereka. Utamanya dalam memperjuangkan aspirasi mereka di tingkat nasional. DPD dijadikan sebagai jembatan untuk menghubungkan pusat dan daerah, mengingat DPD sebagai wakil dari provinsi bukan wakil kelompok atau partai seperti DPR RI (Yusuf, 2009). Pengaturan dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia bertujuan antara lain untuk:

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah.
2. Meningkatkan agregrasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah.
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Berdasarkan pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPD RI mempunyai fungsi dan wewenang dalam legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi anggota DPD RI sebagaimana tercantum dalam pasl 22D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa DPD RI dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan

dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumbar daya alam dan sumber daya ekonomi lainya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat. DPD RI juga ikut membahas Rancangan Undang-Undang terkait dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pengaturan fungsi DPD dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bersifat terbatas, karena pelaksanaannya tersebut hanya di bidang tertentu saja yang menjadi kewenangan DPD Pengaturan fungsi DPD ini pun dijabarkan lebih jelas dalam pasal 248 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Fungsi legislasi dari DPD yang masih dianggap lemah hal ini kemudian memunculkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 92/PUU/X/2012. Berdasarkan Putusan ini, Mahkamah Konstitusi telah meletakkan konstruksi legislasi dengan mengembalikan kewenangan DPD sejalan dengan amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 maka hubungan DPR, DPD, dan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang didudukkan kembali wewenangnya oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, DPD RI dapat mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan daerah dalam proses kebijakan nasional yang berkaitan dengan daerah. Para anggota DPD RI mempunyai kesempatan untuk melakukan transformasi aspirasi dan mandat masyarakat menjadi produk kebijakan nasional.

Dengan kewenangan yang begitu terbatas, DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang. Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tidak hanya itu, Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara eksplisit menentukan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR. Dengan menggunakan cara berpikir *a contrantio,* sebagai bagian dari lembaga perwakilan

rakyat yang hanya dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang bidang tertentu sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPD tidak mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun, dalam teori perundang-undangan, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh yaitu dilihat dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya penegasan Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tambah lagi Pasal 20A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara eksplisit hanya menyebut DPR sebagai pemilik kekuasaan legislasi.

Pengaturan lainnya, berkaitan dengan DPD ini, adalah dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perakilan Rakyat Daerah. Pasal 252 ayat (5) mengatur tentang masa berakhirnya jabatan DPD yang menyebutkan bahwa "Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/ janji". Pengaturan berkaitan dengan pasal ini juga menimbulkan penafsiran bahwa anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat menjabat lebih dari dua periode, yang terpenting bahwa calon anggota tersebut secara sah terpilih dan ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai anggota DPD terpilih.

3. Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wacana yang berkembang, salah-satunya berkaitan dengan otonomi daerah dimana pemerintah daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) diberikan kewenangan yang seluas-luasnya dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Prinsip otonomi daerah ini juga diharapkan sejalan dengan proses demokratisasi di Indonesia. Dalam kerangka amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu, negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip baru ketatanegaraan, yakni mulai dari prinsip pemisahan/pembagian kekuasaan, prinsip *checks and balances*, hingga prinsip supremasi hukum. Berkaitan dengan pemerintahan di daerah, prinsip demokrasi tidak boleh disederhanakan hanya berkaitan dengan pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan peran

serta masyarakat. Demokrasi juga tidak sekadar berbicara mengenai pembagian/pemisahan kekuasaan, terutama pembagian kekuasaan antara Pusat dan Daerah (Huda, 2005).

Salah satu isu penting hasil demokrasi dalam pentas ketatanegaraan Indonesia ialah lembaga legislatif daerah, yang dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Isu DPRD sangat mendesak untuk diperbincangkan, apalagi bila diletakkan dalam bingkai prinsip *checks and balances* dan paradigma pembagian/pemisahan kekuasaan. Untuk itu, sebagai salah satu bagian dari lembaga legislatif negara peran dari DPRD (provinsi dan kabupaten/kota) sangat penting. Peran legislatif dari DPRD ini diperkuat dengan adanya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, dimana dalam pasal 7 ayat (1) terkait dengan tata urutan peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota termasuk di dalamnya. Kita tahu, bahwa Peraturan Daerah tersebut dibuat oleh lembaga DPRD.

Pengaturan terkait dengan Pemerintahan Daerah, termasuk DPRD, dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur melalui Bab VI yang terdiri dari tiga (3) pasal yaitu pasal 18, pasal 18A dan pasal 18B. Pasal 18 menyebutkan bahwa:

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
(4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
(5) Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah Pusat.
(6) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang

Kedudukan dan fungsi Lembaga DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah menempatkan DPRD sebagai institusi yang sejajar dengan pemerintah daerah. Dalam kedudukan yang sejajar itu, DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang meliputi segala urusan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Muhammad Fauzan, 2006).

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki tugas dan fungsi dalam rangka mengawal berjalannya pemerintahan daerah. Fungsi tersebut mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Akan tetapi sebagai tambahan, DPRD mempunyai tugas dan fungsi yang lain, yaitu sebagai lembaga yang mempunyai fungsi representasi (Asshiddiqie, 2006). Fungsi-fungsi tersebut dimiliki dan dijalankan oleh DPRD dalam kerangka mengemban amanat rakyat di propinsi dan kabupaten/kota. Dapat dijelaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Untuk menjalankan fungsi legislasi, DPRD diberikan tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah. DPRD menetapkan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya didelegasikan kepada daerah. DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya ke hadapan Pemerintah Pusat dan DPR dengan sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan (Kansil, 2008). Berkaitan dengan fungsi legislasi DPRD, maka setiap anggota DPRD baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota mempunyai hak dalam mengajukan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas bersama oleh Kepala Daerah.

Berdasar ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyaaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, juga tidak secara tegas dan jelas terkait dengan pembatasan masa jabatan anggota DPRD ini. Pasal 318 ayat (4) menyebutkan bahwa "Masa jabatan anggota DPRD provinsi adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji".

Berkaitan dengan masa jabatan anggota DPRD Kabupaten/Kota diatur dengan pasal 367 ayat (4), yang menyebutkan bahwa "Masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD kabupaten/kota yang baru mengucapkan sumpah/ janji". Pengaturan berkaitan dengan pasal-pasal ini juga masih dapat menimbulkan penafsiran bahwa anggota DPRD, baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota dapat dipilih dan menjabat sebagai anggota DPRD untuk masa jabatan yang lebih dari dua (2) periode.

B. Urgensi Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan

Fungsi hukum dalam memberikan perlindungan, diciptakan sebagai suatu sarana atau perlindungan bagi subjek hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam bukunya Muchsin, instrumen untuk mengatur kewajiban dan hak subjek hukum. Hukum juga berfungsi sebagai instrumen hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia (Kartasasmita, 2009). Tujuan hukum menuntut bekerjanya hukum. Hukum yang berjalan secara pasif tidak akan mempunyai kekuatan yang dapat melindungi dan mengatur kehidupan masyarakat. Maka, hukum perlu upaya dalam penegakannya. Menurut Soerjono Soekanto, sebagaimana dikutip oleh Umu Hilmy dalam Jurnal Mimbar Hukum, konsep mengenai penegakan hukum adalah kegiatan dalam menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai-nilai tanpa akhir untuk menciptakan memelihara dan mempertahankan perdamaian pergaulan hidup (Eddyono, 2010)

Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengatur bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Ditegaskan Indonesia sebagai Negara hukum tentunya tidak asing lagi dalam praktik ketatanegaraan sejak awal pendirian Negara hingga sekarang. Namun dalam praktik ketatanegaraan orang masih skeptis, apakah Negara hukum itu sudah dilaksanakan sepenuhnya. Hal ini disebabkan di dalam praktik, pengertian yang menurut teori masih perlu dikaji dengan kenyataan yang hidup dalam bermasyarakat dan bernegara. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika cita-cita universal mengenai Negara hukum yang demokratis sebagaimana diletakkan dalam konstitusi sering dilanggar bahkan bertentangan dengan HAM. Seakan-akan Negara hukum yang demokratis ini hanya mitos saja yang belum pernah terbukti dalam sejarah ketatanegaraan (Kansil, 2008).

Dalam konsep negara hukum yang demokratis, pembatasan masa jabatan merupakan suatu keniscayaan dalam praktik penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan. Masa jabatan merupakan instrumen hukum yang sah dalam melindungi masyarakat dari tindakan yang mengarah pada otoritarianisme

penguasa. Penguasa yang memegang tampuk kepemimpinan dalam jangka waktu yang lama dapat mengarah pada sifat otoriter seperti yang pernah terjadi di Indonesia pada masa Orde Lama dan Orde Baru. Pada masa Orde Lama, pernah terjadi pengangkatan Presiden Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup dengan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963, yang mana dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah diatur bahwasanya masa jabatan Presiden adalah lima (5) tahun dan dapat dipilih kembali. Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 ini jelas bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Dengan pengangkatan Presiden Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup ini, mengakibatkan kekuasaan presiden menjadi tak terbatas serta dalam praktik penyelenggaraan negara banyak hal yang justru bertentangan dengan konstitusi negara yaitu UUD Tahun 1945. Misalnya saja, kekuasaan presiden dalam membentuk Undang-Undang, kekuasaan presiden dalam menyatakan perang seorang diri tanpa pertimbangan DPRGR.

Pada masa Orde Baru, Presiden Soeharto, yang terpilih kembali dalam Pemilihan Umum tahun 1997, telah menjabat selama 32 tahun. Selama masa pemerintahan Soeharto, seolah-olah kehidupan bernegara di Indonesia berjalan secara demokratis. Akan tetapi, selama masa pemerintahannya banyak pelanggaran HAM yang terjadi, praktik KKN terjadi dalam lembaga pemerintahan, kekuasaan presiden terlalu besar serta penyalahgunaan wewenang yang sering terjadi dalam pemerintahan Soeharto selama 32 tahun. Setelah reformasi, terutama amandemen Undang-Undang Dasar dilakukan sebanyak empat kali, diaturlah pembatasan masa jabatan bagi pejabat eksekutif (presiden dan wakil presiden). Namun, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengatur berkaitan dengan pembatasan masa jabatan eksekutif, dan tidak termasuk pembatasan kekuasaan legislatif. Begitu pula Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sebagai landasan hukum penyelenggaraan dan tahapan pemilihan umum sama sekali tidak mengatur persyaratan masa jabatan bagi calon anggota legislatif (DPR, dan DPD). Tanpa adanya batasan masa jabatan anggota legislatif ini, dilematis ketika konstitusi memberi peluang yang sama bagi setiap warga negara untuk duduk di pemerintahan, namun kenyataannya sebagian besar anggota lembaga legislatif justru diisi oleh wajah-wajah lama dengan kinerja lembaga legislatif yang sangat rendah.

Berangkat dari pembatasan masa jabatan eksekutif yang telah diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dirasa perlu untuk juga membatasi masa jabatan pada lembaga legislatif, mulai dari lembaga DPR, DPD dan DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. Pengalaman sejarah masa lalu di Indonesia, ketika masa jabatan anggota legislatif tidak dibatasi, akan melanggar hak orang lain untuk mendapatkan kesempatan "dipilih". Selain itu, tiadanya pembatasan masa jabatan dapat menimbulkan kesewenang-wenangan

dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, Setya Novanto, yang telah menjabat sebagai anggota DPR tiga (3) periode, yang kemudian menjadi Ketua DPR pada tahun 2014-2019, tersangkut beberapa kasus yang merupakan bentuk penyalahgunaan kekuasaan. Pembatasan dan pengendalian kekuasaan yang efektif adalah melalui hukum. Itulah sebabnya hukum tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan, dan kekuasaan tidak dapat dipisahkan dari hukum. Sebagai negara modern, konstitusi menegaskan bahwa salah satu ciri sistem pemerintahan Indonesia adalah menganut asas negara hukum dan bukan negara kekuasaan. Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut berarti pemerintah mempunyai kekuasaan yang terbatas dan tidak dibenarkan sewenang-wenang. Asas yang dianut tersebut haruslah tercermin dalam praktik penyelenggaraan negara. Artinya dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, hukum harus mengendalikan kekuasaan, bukan sebaliknya (Khaerunnaila, 2015)

Upaya untuk dapat membatasi kekuasaan negara yang sangat besar, dilakukan dengan cara membagi kekuasaan menjadi kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan dibatasi dengan memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang lembaga negara tersebut dengan prinsip *checks and balances*, saling mengimbangi dan bekerja sama. Dengan demikian, kekuasaan tidak berpusat dalam satu lembaga negara dan berpeluang terjadi kesewenang-wenangan pada pemegang kekuasaan yang besar. Pembatasan kekuasaan ini bertujuan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan (Asshiddiqie, 2015). Selain itu, menurut Mahfud MD, kekuasaan yang berpusat di satu lembaga, membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Dalil umum yang terkenal tentang ini adalah dari Lord Acton mengatakan bahwa: "*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*" yang diartikan, kekuasaan cenderung untuk korup, dan kekuasaan absolut pasti korup secara absolut (MD, 2006).

Menurut pendapat Sri Soemantri dalam bukunya yang berjudul "Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan" bahwa pembatasan kekuasaan yang tercantum dalam konstitusi dalam suatu Negara pada umumnya menyangkut dua hal, yaitu pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan isinya dan pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan waktu. Pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan isinya merupakan pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan tugas, wewenang serta berbagai macam hak yang diberikan kepada pemangku jabatan tertentu. Sedangkan pembatasan berkaitan dengan waktu adalah menyangkut berapa lama waktu serta berapa kali seorang pejabat dapat dipilih kembali dalam jabatan tersebut. Pembatasan kekuasaan oleh konstitusi diperlukan karena dalam setiap negara akan terdapat pusat-pusat kekuasaan, baik dalam supra struktur politik maupun infra struktur politik. Pusat-pusat kekuasaan tersebut jelas mempunyai kekuasaan. Kekuasaan itu, bagaimana

pun kecilnya cenderung disalahgunakan. Semakin kuat kekuasaan semakin kuat pula kecenderungan penyalahgunaannya (Soemantri, 2014b)

Berkaitan dengan masa jabatan anggota legislatif, pada tahun 2020 juga telah diajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi oleh seorang yang bernama Ignatius Supriyadi, S.H, LL.M yang teregister dengan nomor perkara 1/PUU-XVIII/2020. Pemohon mengajukan uji materiil terhadap pasal 76 ayat (4), pasal 252 ayat (5), pasal 318 ayat (4) dan pasal 367 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Isi permohonan uji materiil ini adalah bahwa pemohon berpendapat pasal-pasal tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal-pasal yang dimohokan uji materinya, masa jabatan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota (anggota legislatif) ditentukan selama 5 (lima) tahun yang berakhir pada saat anggota yang baru mengucapkan sumpah/janji. Dari bunyi ketentuan tersebut, secara implisit/tersirat mengandung makna bahwa anggota legislatif yang lama tidak dapat menjadi anggota baru. Artinya, anggota yang lama secara otomatis berakhir dan akan digantikan oleh anggota baru. Konsekuensi lebih lanjut adalah anggota legislatif hanya dapat dipilih untuk masa jabatan satu kali.

Pengaturan pembatasan masa periode jabatan Presiden (eksekutif) tidak diterapkan pada anggota legislatif (DPR, DPD, dan DPRD). Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang persyaratan menjadi anggota DPR, DPD, dan DPRD. Persyaratan tidak mengatur berapa kali seseorang dapat menjadi anggota DPR, DPD, atau DPRD, seseorang dapat mencalonkan diri sepanjang hidupnya. Peraturan juga tidak mengatur tentang hal-hal yang dapat menyebabkan dipecatnya seorang anggota legislatif karena yang berhak mengganti anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah partai politik.

Pembatasan masa periode jabatan anggota Legislatif perlu dibatasi karena hak-hak konstitusional setiap warga negara sangat berpotensi dirugikan karena tidak adanya pembatasan masa periode anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian telah dibahas sebelumnya bahwa dalam pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terkait persyaratan bakal calon anggota dewan tidak adanya pengaturan bahwa periode jabatan anggota legislatif dibatasi layaknya eksekutif. Pembatasan periode kerja anggota DPR (legislatif) sama pentingnya dengan pembatasan periode kerja presiden/wakil Presiden (eksekutif), agar mencegah keabsolutan dan penyalahgunaan kekuasaan. Demokrasi dan kedaulatan

rakyat, menjamin peran masyarakat dalam pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan dapat mencerminkan perasaan keadilan rakyat. Hukum dimaksudkan untuk menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat* melainkan *democratische rechtsstaat*. (Jimly Asshiddiqie, 2015:153).

Walaupun jabatan anggota lembaga perwakilan rakyat tercantum dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu selama lima (5) tahun. Akan tetapi, tidak ada yang menyebutkan bahwa angota lembaga perwakilan rakyat sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Dengan demikian tidak ada kententuan yang mengatur mengenai pembatasan masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun di Undang-Undang lainya.

Menurut Likman dan Slamet, sebagaimana dikutip dalam Noferman jika masa jabatan periodesasi dalam suatu lembaga tidak dibatasi maka kemungkinan akan terjadi hal-hal seperti berikut:

a. Seseorang akan otoriter
b. *Abuse of power*, menyalahgunakan kekuasaan
c. Regenerasi kekuasaan tidak berjalan dengan baik
d. Seseorang bisa menjadi diktator
e. Timbulnya kultus Individu

Dengan demikian urgensi pembatasan masa jabatan yang dijabarkan di atas, dapat disimpulkan jika kekuasaan yang berkepanjangan memiliki daya rusak. Pembatasan masa jabatan juga mendorong legislator terpilih dapat berkerja dengan tulus mengabdi kepada rakyat dan dengan adanya periodesasi diharapkan mengurangi angggota legislatif yang menjadikan legislator menjadi jenjang karir.

Sampai saat ini, jabatan publik yang dipilih langsung rakyat dalam pemilu dan tidak dibatasi masa jabatannya adalah anggota Lembaga Legislatif (DPR, DPD dan DPRD). Supaya lebih sejalan dengan prinsip demokrasi, akan lebih baik kalau masa jabatan anggota legislatif ini dibatasi. Anggota dewan legislatif juga memiliki kewenanngan yang luas. Oleh karena itu, adanya pembatasan masa jabatan merupakan solusi yang tepat dan masuk akal (Khaerunnaila, 2015). Masa jabatan anggota legislatif sebaiknya maksimal dua (2) periode di tingkat yang sama, baik itu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Misalkan di tingkat DPR RI, jika ada anggota yang sudah menjabat dua periode atau setara dengan 10

tahun, maka dia tidak bisa lagi maju sebagai calon anggota DPR RI. Anggota Lembaga Legislatif yang telah dilantik menduduki jabatannya adalah orang-orang terpilih yang telah melalui seleksi ketat, mulai dari internal partai politik sampai pada pemilihan umum. Namun untuk dapat menjalankan fungsinya dengan bidang yang sangat luas, tentu diperlukan dukungan dari berbagai pihak serta pelibatan peran serta masyarakat tetap diperlukan (Khaerunnaila, 2015). Akan tetapi, dengan melihat realita yang ada di Indonesia bahwa terdapat peningkatan persentase terpilihnya wakil dewan yang telah lama menjabat, sedangkan kinerjanya menurun. Maka pembatasan masa jabatan tersebut perlu diterapkan untuk mendapatkan wakil dewan yang kredibel.

Dampak positif dengan adanya pembatasan masa jabatan oleh anggota legislatif ini adalah dapat menjadikan pengaruh yang lebih besar terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Negara Bagian dan melahirkan para Wakil Rakyat yang lebih kritis dan memperjuangkan kepentingan publik. Sehingga dengan demikian, potensi untuk dapat menyalahgunakan kekuasaan dapat dihindari. Dalam konteks demokrasi sistem pemerintahan secara total, kekuasaan lembaga legislatif perlu lebih dibatasi melalui pengawasan sosial yang ketat, sekaligus perlu dihilangkan rambu-rambu yang menyebabkan proses pengawasan menjadi tersendat. Oleh karenanya, cakupan kekuasaan politik tidak hanya meliputi ketaatan dari masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administratif, legislatif dan yudikatif (Charda, 2012). Hal ini merupakan salah satu tuntutan akan demokrasi, yaitu keinginan untuk melaksanakan pengawasan sosial (*social control*) atas lembaga legislatif dari kesewenang-wenangan dan potensi penyalahgunaan kekuasaan, termasuk keinginan untuk mempengaruhi kebijakan publik secara lebih luas dan lebih mendalam. Keinginan untuk melakukan pengawasan sosial dan untuk ikut mempengaruhi kebijakan publik, sebenarnya bersumber atau berakar dari konsep kedaulatan rakyat. Kontrol masyarakat terhadap kekuasaan negara bersifat nyata, walaupun terbatas. Hal ini menjadi kian gamblang saat sistem demokrasi mensyaratkan adanya keterbukaan dalam pengambilan keputusan. Secara lebih konkrit, kontrol masyarakat terhadap tindakan administrasi negara, sesungguhnya merupakan hak individual sebagai mahluk sosial. Dengan begitu, apa pun yang dilakukan oleh pemerintah diamati secara ketat oleh masyarakat, melalui media massa, lembaga swadaya masyarakat, atau saluran-saluran lainnya.

Periodisasi anggota legislatif yang tidak dibatasi dapat menyebabkan terhentinya regenerasi anggota legislatif sehingga tidak berkembang. Pembatasan periode masa anggota legislatif juga dapat mencegah terjadinya disfungsi anggota legislatif karena sudah menjabat selama dua (2) periode. Pembatasan periode masa jabatan anggota legislatif ini, maka secara kelembagaan akan

mendapatkan tenaga-tenaga dan pikiran-pikiran yang baru dan penuh dengan idealisme untuk membawa kepada penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien. Perputaran regenerasi akan berjalan lebih cepat, kader-kader partai juga akan selalu diisi dengan generasi-generasi muda yang siap menggantikan posisi seniornya. Dari situ jugalah akan ditemukan bibit-bibit baru calon-calon pemimpin negeri ini yang juga merupakan generasi-generasi muda.

Pembatasan periode masa jabatan anggota legislatif sama pentingnya dengan pembatasan periode masa jabatan pada Presiden/Wakil Presiden, agar mencegah keabsolutan kuasa dan penyalahgunaan kekuasaan. Di Indonesia upaya pembatasan kekuasaan telah diterapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang membahas masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pembatasan periode jabatan Presiden merupakan salah satu upaya untuk mencegah terjadinya pemegang jabatan kekuasaan yang terus-menerus yang diyakini akan menjadi sumber keabsolutan dan penyimpangan kekuasaan. Urgensi pembatasan masa periode jabatan anggota legislatif adalah untuk membatasi kekuasaan yang tanpa batas serta pemberian kesempatan kepada anggota masyarakat atau warga negara untuk menjadi anggota Legislatif. Periode masa jabatan anggota legislatif sebaiknya dua (2) periode, sama dengan masa jabatan Presiden. Regenerasi penting untuk memunculkan ide-ide baru dalam berbagai hal yang berkaitan dengan tugas dan kewenangannya.

IV. Kesimpulan

Urgensi pembatasan masa jabatan anggota legislatif sangat penting dalam upaya menghindari penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Tidak adanya pembatasan masa jabatan Anggota Legislatif menjadikan kekuasaan rentan disalahgunakan dan cenderung korup serta berbahaya bagi kehidupan demokratisasi di Indonesia. Hal ini dikarenakan pembatasan kekuasaan belum diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maupun dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dan peraturan lainnya dalam Tata Tertib Aturan di DPR, DPD dan DPRD.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, J. (2006). *Membangun Sistem Hukum Nasional Yang Berwibawa*. Jakarta: Konstitusi Press.

Asshiddiqie, J. (2015). *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*. Malang: Setara Press.

Bahari, A. (2009). *KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) dari A sampai Z*. Jakarta: Penerbit Pustaka Yustisia.

Budiharjo, M. (2011). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Charda, S. U. (2012). Potensi Penyalahgunaan Kewenangan oleh Pejabat Administrasi Negara dalam Pengambilan dan Pelaksanaan Kebijakan Publik (Potential for Abuse of Authority by the Administrative Officers. *Jurnal Wawasan Hukum*, *27*(02).

Daniel Susilo, dan M. R. (2018). Konsepsi Kekuasaan Legislasi Presiden Dalam Undang-Undang Dasar 1945. *Mimbar Yustitia*, *2*(2).

Eddyono, L. W. (2010). Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi*, *7*(3).

Huda, N. (2005). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Isra, S. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Jimly Asshiddiqie. (2010). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press.

Kansil, C. S. T. K. dan C. S. T. (2008). *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Kartasasmita, G. (2009). DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF KETATANEGARAAN Indonesia,. *Jurnal Majelis*, *1*(1).

Khaerunnaila, W. O. F. (2015). Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan. *JIPPK*, *Volume 4*(Nomor 1).

Librayanto, R. (2008). *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Makasar: PUKAP.

Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.

MD, M. M. (2003). *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.

MD, M. M. (2006). *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.

Muhammad Fauzan. (2006). *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: UII Press.

Sastra, I. (2017). Check And Balances Kekuasaan Lembaga Negara Guna Menata Pemerintahan yang Baik (Good Government). *Jurnal Hukum Replik*.

Soemantri, S. (2014a). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

Soemantri, S. (2014b). *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Yuriska. (2010). Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum*, *Volume 2*(Nomor 2).

Yusuf, M. (2009). *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. Yogyakarta.: Graha Ilmu.

Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa di Desa Wareng Kecamatan Butuh Kabupaten Purworejo

Lunaraisah[1], Suranto[2]

Article Information

Keywords: *Village, Village Consultative Body, Village Regulation*

Abstract

This study aims to determine the implementation of the functions of the Wareng Village Consultative Body in the formation of village regulations in Wareng Village, as well as to find out what are the supporting and inhibiting factors experienced by the Wareng Village Consultative Body when carrying out its duties in forming village regulations in Wareng Village. This research is empirical legal research which is descriptive and qualitative in nature. Types and sources of research data used are primary data and secondary data with data collection techniques through interviews and retrieval of textual study information for secondary data analysis. Then analyzed using data analysis techniques with a qualitative analysis model. This research was conducted in Wareng Village, Butuh District, Purworejo Regency. The results of the study indicate that the implementation of the function of the Wareng Village Consultative Body in the formation of village regulations in Wareng Village is not in accordance with Indonesian Law Number 6 of 2014 concerning Villages because the Wareng Village Consultative Body has not performed its function optimally. At several stages in the formation of village regulations, initiation of the Wareng Village Consultative Body is still lacking compared to the Village Chief, Furthermore, it was found that there was a lack of assistance for the Village Consultative Body in the formation of village regulations, as well as a lack of persistence of the Village Consultative Body in carrying out its work. This is coupled with the low level of education of the Village Consultative Council members and the lack of facilities for the Village Consultative Body in the form of the Village Consultative Body Office which results in the Village Consultative Council's archives not being kept properly.

1 Mahasiswa Fakultas Hukum

2 Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNS

Article Information

Kata Kunci : Desa, Badan Permusyawaratan Desa, Peraturan Desa

Abstract

However, in despite all these obstacles, the Village Consultative Body in carrying out its functions has full support from the community and good cooperation with the village government, namely the Village Chief.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa Wareng dalam pembentukan peraturan desa di Desa Wareng, serta mengetahui apa saja faktor pendukung dan penghambat yang dialami Badan Permusyawaratan Desa Wareng ketika melaksanakan fungsinya dalam pembentukan peraturan desa di Desa Wareng. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris yang bersifat deskriptif yang bersifat kualitatif. Jenis dan sumber data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, dan pengambilan informasi studi tekstual untuk mengkaji data sekunder. Kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis data dengan model analisis kualitatif dan penelitian ini dilakukan di Desa Wareng, Kecamatan Butuh, Kabupaten Purworejo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa Wareng dalam pembentukan peraturan desa di Desa Wareng belum sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa karena Badan Permusyawaratan Desa Wareng belum menjalankan fungsinya dengan optimal pada beberapa tahapan pembentukan peraturan desa inisiasi Badan Permusyawaratan Desa Wareng masih kurang dibandingkan dengan Kepala Desa, kurangnya pendampingan bagi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa, kurangnya keteguhan Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan pekerjaannya, masih rendahnya tingkat pendidikan dari anggota Badan Permusyawaratan Desa dan masih kurangnya fasilitas bagi Badan Permusyawaratan Desa berupa Kantor Badan Permusyawaratan Desa sehingga arsip-arsip Badan Permusyawaratan Desa tidak dapat tersimpan dengan baik namun selain hambatan-hambatan tersebut Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan fungsinya juga memiliki faktor pendukung diantaranya adalah dukungan dari masyarakat dan kerjasama yang baik dengan pemerintah desa yaitu Kepala Desa.

A. Pendahuluan

Di dalam menyelenggarakan pemerintahannya desa mempunyai suatu lembaga perwakilan sebagai perwujudan demokrasi di tingkat desa, Badan Permusyawaratan Desa dibentuk sebagai langkah nyata dalam meningkatkan demokrasi di dalam pemerintahan desa dimana desa sebagai unit pemerintahan terkecil yang memiliki hubungan yang sangat dekat dengan rakyat telah membuka kesempatan bagi rakyat untuk dapat berperan serta aktif dalam membangun desanya, Badan Permusyawaratan desa melaksanakan fungsinya sebagai lembaga legislasi desa yang bertugas menyerap aspirasi masyarakat desa. Dengan kontribusi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa ini harapannya akan menghasilan peraturan desa yang sejalan dengan aspirasi masyarakat dan sesuai dengan apa yang masyarakat butuhkan yaitu harus mencakup kebutuhan berbagai lapisan masyarakat baik itu tingkat bawah, menengah, ataupun tinggi untuk mewujudkan terciptanya demokrasi desa. Dalam konteks partisipasi masyarakat di desa, dapat dikatakan bahwa proses perencanan melibatkan peran aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan (Bihamding.2019:9). Dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat desa, memperkuat kebersamaan serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi musyawarah desa, untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan desa (Isharyanto. 2016:241). Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau yang biasanya disebut dengan lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan secara demokratis. Keterpaduan hierarkis dalam struktur birokrasi dan komunikasi antara pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa dan masyarakat mempengaruhi proses implementasi kebijakan tentang desa (Irawan.2017:21). Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau yang biasanya disebut dengan lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan secara demokratis (Setyaningrum,2019:161). Masa jabatan Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali untuk masa keanggotaan paling banyak 3 kali secara berturut turut, sedangkan keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris dan para anggota (Purnamasari,2019:162). Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga perwakilan tingkat desa memiliki fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 55 (a), (b) dan (c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa ini diantaranya adalah membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa serta mengawasi kinerja Kepala Desa (Setiawati:2018 :62). Menurut ketentuan Pasal 5 sampai Pasal 13 Peraturan

Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa disebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai peran dalam pembentukan peraturan desa, dalam setiap tahapan penyusunan peraturan desa memerlukan peran dari Badan Permusyawaratan Desa tahapan itu meliputi tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembasahan, tahap penetapan, tahap pengundangan dan tahap penyebarluasan. Peraturan desa merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa.

Pelaksanaan peraturan desa yang berdampak langsung bagi masyarakat menuntut Badan Permusyawaratan Desa untuk menjalankan fungsinya dengan baik. Bersumber dari fakta hukum yang didapat peneliti kurangnya inisiasi dari Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa menjadi suatu permasalahan yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa, inisiasi dalam pembentukan peraturan desa di Desa Wareng lebih banyak didominasi oleh Kepala Desa hal ini tindak sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yaitu Pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa dimana dominasi inisiasi peraturan desa seharusnya lebih banyak dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa.

Berdasarkan permasalahan tersebut peran Badan Permusyawaratan Desa dalam setiap tahap pembentukan peraturan desa sangat penting, Badan Permusyawaratan Desa harus berperan lebih optimal dalam menjalankan tugas utamanya dalam hal inisiasi peraturan desa agar aspirasi masyarakat benar-benar dapat tersalurkan dengan baik dan nantinya aspirasi tersebut dapat dijadikan dasar dalam pembentukan peraturan desa yang akan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat. Badan Permusyawaratan Desa Wareng sebagai salah satu wadah penampung aspirasi masyarakat Desa Wareng dalam membentuk peraturan desa, diharapkan dapat menjalankan fungsinya sesuai dengan aturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis merumuskan masalah yang akan diteliti secara rinci dan sesuai dengan sasaran yang menjadi tujuan. Adapun rumusan masalah yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Bagaimanakah fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa di Desa Wareng Kecamatan Butuh Kabupaten Purworejo?
2. Faktor pendukung dan penghambat apa saja yang dihadapi oleh Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa di Desa Wareng Kecamatan Butuh Kabupaten Purworejo?

B. Metode Penelitian

Penelitian Hukum ini menggunakan penelitian hukum empiris yang bersifat deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Jenis dan sumber data penelitian yang

digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara dan pengambilan informasi studi tekstual untuk mengkaji data sekunder. Kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis data dengan model analisis kualitatif dan penelitian ini dilakukan di Desa Wareng Kecamatan Butuh Kabupaten Purworejo.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa di Desa Wareng Kecamatan Butuh Kabupaten Purworejo

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 sampai Pasal 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa yang menyebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa memiliki peran dalam pembentukan peraturan desa, dimana pada setiap tahapan penyusunannya memerlukan peranan dari Badan Permusyawaratan Desa. Pasal tersebut menjelaskan tentang proses penyusunan peraturan desa, sehingga penulis tertarik untuk menjabarkan peran Badan Permusyawaratan Desa Wareng pada setiap tahapan pembentukan peraturan desa. Berikut penulis uraikan mengenai tahapan pembentukan peraturan desa di Desa Wareng diantaranya:

a. Tahap Perencanaan (Pasal 5)

Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa Wareng menetapkan perencanaan rancangan peraturan desa dan lembaga kemasyarakatan yang ada di desa Warengpun dapat ikut berpartisipasi dalam memberikan masukan tentang rencana penyusunan rancangan peraturan desa. Dalam tahap perencanaan ini seluruh perwakilan Badan Permusyawaratan Desa pada setiap Dusun akan mengadakan suatu musyawarah yang dinamakan musyawarah dusun, di sini usulan setiap warga desa di setiap susun akan ditampung oleh setiap perwakilan Badan Permusyawaratan Desa di dusun tersebut, usulan-usulan tadi kemudian dibawa pada rapat internal Badan Permusyawaratan Desa untuk disaring kembali dan kemudian akan dibentuk skala prioritas yang nantinya akan dibawa pada musyawarah desa, di desa Wareng sendiri banyak usulan masyarakat yang masuk mengenai pembangunan kios desa yang pada tahun 2019 belum dapat dilaksanakan karena adanya pandemic Covid-19, dana yang seharusnya digunakan untuk menyelesaikan pembangunan kios desa, kemudian dialihkan untuk penanganan Covid-19, dalam musyawarah yang dilakukan Badan Permusyawaratan Desa dengan masyarakat, masyarakat menghendaki

agar pembangunan kios desa agar diteruskan agar segera dapat berfungsi. Dari usulan masyarakat tersebut kemudian Badan Permusyawaratan Desa bersama sama dengan pemerintahan desa merancang rencana kerja pemerintahan pada tahun 2021 yang lebih diprioritaskan bagi pembagunan kios desa tersebut. Dalam tahap ini maka direncanakanlah Recana Kerja Pemerintahan Desa Wareng Tahun 2021.

b. Tahap Penyusunan

Menurut Ketua Badan Permusyawaratan Desa Wareng pada tahapan ini ada 2 usulan dalam penyusunan rancangan peraturan desa yang akan dibentuk di desa Wareng:

a) Usulan Kepala Desa Wareng (Pasal 6)

Penyusunan rancangan peraturan desa berasal dari Kepala Desa Wareng harus dikomunikasikan kepada masyarakat Desa Wareg dan Camat supaya memperoleh masukan yang mengutamakan masukan dari masyarakat karena masyarakat Desa Warenglah yang akan berhubungan langsung dengan isi dari peraturan desa yang telah dibuat nantinya. Masukan dari masyarakat desa Wareng digunakan untuk melanjutkan proses penyusunan rancangan peraturan desa Wareng. Setelah dikonsultasikan kepada Masyarakat Desa Wareng dan Camat, Kepala Desa Wareng dapat menyampaikan rancangan tersebut untuk dibahas dan disepakati bersama-sama.

b) Usulan Badan Permusyawaratan Desa Wareng (Pasal7)

Badan Permusyawaratan Desa Wareng juga memiliki hak untuk mengusulkan rancangan peraturan desa dan yang berhak mengusulkan adalah anggotanya kemudian disampaikan kepada ketua Badan Permusyawaratan Desa untuk ditetapkan menjadi rancangan peraturan desa. Badan Permusyawaratan Desa berhak untuk mengusulkan rancangan peraturan desa kecuali untuk rancangan peraturan desa tentang rencana pembangunan jangka menengah desa, rancangan peraturan desa tentang APB Desa dan rancangan peraturan desa tentang laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APB Desa.

Dalam Tahap Penyusunan ini yang lebih berperan dalam penyusunan peraturan desa di desa Wareng adalah Kepala Desa Wareng hal tersebut dapat dilihat dari data yang penulis peroleh dari peraturan desa Wareng selama 5 tahun terakhir bahwa hanya 31,25% saja peraturan desa yang berasal dari inisiasi Badan Permusyawaratan Desa sedangkan sisanya 68,75% merupakan inisiasi Kepala Desa. Menurut wawancara penulis dengan Bapak

Kepala Desa Wareng beliau menjelaskan bahwa "Usulan yang dipakai adalah usulan dari Kepala Desa, inisiasi pembentukan peraturan desa dalam kurun waktu 2015 sampai dengan 2020 banyak datang dari Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa jarang untuk mengajukan usulan terkait pembentukan peraturan desa". (Wawancara dengan Kepala Desa Wareng Bapak Nur Rahman pada hari Kamis, 25 November 2020 Pukul 11.00 WIB).

c. Tahap Pembahasan (Pasal 8 sampai Pasal 10)

Dalam tahap ini Badan Permusyawaratan Desa Wareng memiliki hak untuk mengundang Kepala Desa Wareng untuk membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa yang telah dibuat bersama-sama, bila ada usulan rancangan peraturan desa dari Kepala Desa Wareng dan Badan Permusyawaratan Desa Wareng yang mempunyai kesamaan kemudian pembahasannya dibahas dalam waktu yang sama, maka terlebih dahulu, mengutamakan rancangan peraturan desa usulan dari Badan Permusyawaratan Desa Wareng. Apabila belum dibahas, pengusul bisa menarik kembali rancangan peraturan desa tersebut kecuali timbul kesepakatan antara pemerintah desa Wareng dan Badan Permusyawaratan Desa Wareng. Apabila timbul kesepakatan dalam kurun waktu 7 hari sejak tanggal kesepakatan, pimpinan Badan Permusyawaratan Desa Wareng harus menyampaikan rancangan tersebut kepada Kepala Desa Wareng untuk ditetapkan menjadi peraturan desa dengan menandatangani rancangan peraturan desa tersebut dalam jangka waktu 15 hari sejak Kepala Desa Wareng menerima rancangan peraturan desa tersebut. Dalam tahap ini usulan yang banyak dipakai adalah usulan yang berasal dari aspirasi masyarakat yang dinilai harus segera dilaksanakan dan penting.

d. Tahapan Penetapan (Pasal 11)

Rancangan Peraturan Desa yang telah disepakati dalam musyawarah desa kemudian akan dimintakan tanda tangan Kepala Desa kemudian disampaikan kepada Sekretaris Desa untuk diundangkan.

e. Tahap Pengundangan(Pasal 12)

Jika rancangan peraturan desa telah ditandatangani oleh Kepala Desa Wareng maka rancangan tersebut disampaikan kepada Bapak Ari Wibowo untuk mengundangkan peraturan desa tersebut ke dalam lembaran desa dan jika Kepala Desa Wareng tidak menandatanganinya maka Bapak Ari Wibowo tetap harus mengundangkannya ke dalam lembaran desa dan sudah sah menjadi peraturan desa yang

mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak Sekretaris Desa Wareng mengundangkan peraturan desa tersebut ke dalam lembaran desa.

f. Tahap Penyebarluasan (Pasal 13)

Setelah melewati 4 tahapan tersebut Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa Wareng harus mensosialisasikan peraturan desa tersebut kepada masyarakat desa Wareng untuk memberikan informasi kepada masyarakat Desa Wareng. Dalam tahap penyebarluasan ini Badan Permusyawaratan Desa turut berpartisipasi dengan cara memberitahukan kepada masyarakat desa Wareng melalui sosiasisasi secara langsung baik itu dalam rapat-rapat yang diadakan pada tingkat RT/RW maupun melalui sosialisasi tidak langsung yaitu dengan cara memasang pengumuman terkait peraturan desa tersebut di papan-papan informasi yang terpasang di setiap dusun sedangkan penyebarluasan yang dilakukan oleh pemerintah desa dengan cara memasang baliho di Balai Desa agar dapat dilihat oleh masyarakat desa.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat yang dialami Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa di Desa Wareng Kecamatan Butuh Kabupaten Purworejo.

a. Faktor Pendukung kinerja Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa:

a) Faktor dukungan masyarakat

Masyarakat merupakan faktor yang menentukan keberhasilan Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan fungsinya. Dukungan dari masyarakat bukan hanya dapat dilihat dari pada banyaknya aspirasi yang masuk tetapi dapat dilihat juga dari pelaksanaan peraturan desa, dalam musyawarah desa maupun musyawarah dusun masyarakat selalu antusias untuk turut serta di dalamnya, dengan musyawarah ini mempertemukan para tertua di desa dan juga masyarakat sehingga dalam musyawarah ini terjadi tukar pendapat, beradu argumen serta saling menghormati pendapat satu dengan yang lain. Penentu keberhasilan suatu peraturan desa adalah partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa.

Hasil wawancara peneliti dengan Bapak Nur Rahman selaku Kepala Desa Wareng, beliau menjelaskan “bahwa kondisi sosial masyarakat di desanya sebagian besar adalah petani dan latar belakang pendidikannya masih banyak yang hanya mencapai tingkat SD saja, akan tetapi partisipasi masyarakat sangat luar

biasa meskipun latar belakang pendidikan mereka yang masih dikatakan kurang akan tetapi semangat mereka dalam membangun desa sangat besar, terbukti dari partisipasi mereka dalam berbagai musyawarah yang diadakan dalam rangka pembentukan peraturan desa" (Wawancara dengan Kepala Desa Wareng Bapak Nur Rahman, pada Hari Kamis, 25 November 2020 Pukul 11.00 WIB)

Bapak Ari Wibowo juga menyebutkan bahwa, bahwa "Fakor pendukung paling utama bagi terlaksanakannya pembentukan peraturan desa adalah adanya keterlibatan masyarakat Desa Wareng dalam pembentukan peraturan desa" (Wawancara dengan Sekeretaris Desa Wareng Bapak Ari Wibowo, Pada hari Jumat, 26 November 2020, pukul 10.00 WIB)

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan anggota masyarakat desa Wareng yaitu Bapak Ahmad Hamid Mujahidin dan Ibu Isti Zuanah bahwa Narasumber menjelasakan bahwa "Setiap ada pertemuan baik itu musyawarah dusun maupun pertemuan pertemuan RT/RW yang membahas mengenai permasalahan di desa untuk membentuk peraturan desa, masyarakat antusias untuk terlibat di dalamnya" (Wawancara dengan Bapak Ahmad Hamid Mujahidin selaku perwakilan dari unsur masyarakat yang menjabat sebagai Ketua RW 04, pada hari Sabtu, 27 November 2020 Pada pukul 15.00 WIB). Selanjutnya Ibu Isti Zuanah menyebutkan bahwa "tingkat partisipasi masyarakat desa Wareng cukup tinggi, misalnya apabila diadakan pertemuan bersama Badan Permusyawaratan Desa untuk membahas permasalahan yang sedang dihadapi oleh Desa masyarakat mau ikut untuk memberikan masukan mengenai bagaimana baiknya yang harus dilakukan" (Wawancara dengan Ibu Isti Zuanah selaku perwakilan unsur masyarakat yang juga merupakan ketua RW 06 pada Hari Sabtu, 27 November pukul 19.00)

Hasil wawancara peneliti dengan Ketua Badan Permusyawaratan Desa Wareng Bapak Ahmad Mahfud menyatakan "bahwa partisipasi masyarakat desa Wareng sangat tinggi untuk ikut terlibat dalam pembentukan peraturan desa, mereka selalu aktif dalam menghadiri rapat-rapat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa baik itu bersifat formal maupun informal seperti musyawarah dusun, musyawarah desa, musyawarah pembangunan desa, rapat RT/RW mereka sangat antusias dalam menyampaikan pendapat dan keluh kesahnya" (Wawancara dengan Ketua Badan Permusyawaratan Desa, Bapak Ahmad Mahfud, pada Hari Minggu 28 November 2020 Pukul 09.00 WIB).

b) Kerjasama yang baik antara Badan Permusyawaratan Desa dengan Kepala Desa.

Faktor pendukung fungsi Badan Permusyawaratan Desa salah satunya adalah kerjasama yang baik dengan pemerintah desa yaitu Kepala Desa, semua hal yang terkait dengan kemajuan dan kemunduran desa selalu didiskusikan untuk mencari solusi yang tepat, dengan kerjasama yang baik antara Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa juga membuat semua kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan peraturan desa dapat berjalan secara optimal. Hal ini didasarkan atas wawancara dengan narasumber yaitu Bapak Nur Rahman beliau mengatakan bahwa antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa adalah mitra kerja jadi kerjasama antara 2 elemen ini sangat penting bagi terbentuknya peraturan desa di desa Wareng, narasumber menjelaskan bahwa sejauh ini hubungan kerjasama antara Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa berjalan dengan baik antara keduanya saling berkoordinasi satu dengan lainnya baik itu terkait pembentukan peraturan desa maupun dalam pelaksanaannya. (Wawancara dengan Kepala Desa Wareng Bapak Nur Rahman, Pada Hari Kamis, 25 November 2020 Pukul 11.00 WIB)

3. Faktor Penghambat kinerja Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa

a. Kurangnya pendampingan dalam pembentukan peraturan desa

Hal tersebut dapat dilihat dalam kurangnya inisiasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa dari data peraturan desa Wareng 5 tahun terakhir dimana hanya 31,25% saja peraturan desa yang merupakan insiasi dari Badan Permusyawaratan Desa sedangkan sisanya 68,75% merupakan inisiasi dari Kepala hal ini dikarenakan kurangnya pendampingan oleh badan yang terkait terhadap Badan Permusyawaratan Desa terutama untuk melaksanakan fungsinya untuk membentuk peraturan desa, Berdasarkan wawancara penulis dengan Ketua Badan Permusyawaratan Desa Bapak Ahmad Mahfud" beliau menyatakan bahwa selama ini tidak pernah ada pendampingan untuk Badan Permusyawaratan Desa, tenaga pendamping hanya disiapkan untuk mendampingi pemerintahan desa saja, dan selama ini belum pernah diadakan pelatihan ataupun seminar untuk para anggota Badan Permusyawaratan Desa dari dinas terkait untuk menunjang tugas Badan Permusyawaratan Desa kami hanya diberikan buku panduan saja dan mengikuti draf-draf peraturan desa yang sudah dibuat pada tahun tahun sebelumnya".(Wawancara dengan

Ketua Badan Permusyawaratan Desa Wareng, Bapak Ahmad Mahfud, pada Hari Minggu, 28 November Pukul 09.00 WIB)

b. Kurangnya Keteguhan dalam menjalankan Pekerjaannya.

Hambatan yang kerapkali dihadapi oleh Badan Permusyawaratan Desa adalah mengenai diskusi rutin dengan internal anggota Badan Permusyawaratan Desa, kerapkali beberapa anggota tidak dapat mengadiri rapat karena kesibukannya di luar tanggung jawabnya sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa, selain itu tanggung-jawab para anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan tugasnya tidak ada, diskusi rutin yang diadakan setiap tahunnya sehingga para anggota Badan Permusyawaratan Desa hanya meng-adakan pertemuan hanya pada saat ada kepentingan mendesak saja. Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan dengan Ketua Badan Permusyawaratan Desa Wareng Bapak Ahmad Mahfud "beliau menyebutkan bahwa kendala yang dihadapi yaitu kesibukan para anggota Badan Permusyawaratan Desa sehingga kerapkali sulit untuk mengadakan pertemuan rutin, tidak ada jadwal rutin setiap tahunnya hanya jika dibutuhkan saja kami mengadakan pertemuan "(Wawancara dengan Ketua Badan Permusyawaratan Desa Wareng, Bapak Ahmad Mahfud, pada Hari Minggu, 28 November Pukul 09.00 WIB).

c. Masih rendahnya tingkat pendidikan dari anggota Badan Permusyawaratan Desa sehingga mempengaruhi kinerjanya dalam penyusunan peraturan desa.

Berdasarkan profil Badan Permusyawaratan Desa Wareng dapat dilihat bahwa dari 7 orang anggota Badan Permusyawaratan Desa Wareng 5 orang diantaranya merupakan lulusan SMP dan 2 orang lainnya lulusan SMA karena latar belakang pendidikan sebagian besar anggota Badan Permusyawaratan Desa masih rendah sehingga kurang bisa menyesuaikan diri dengan perkembangan zaman tertutama dalam pengoprasian komputer untuk menyusun *draft* peraturan desa,dilain sisi kurangnya pelatihan *legal drafting* juga berpengaruh terhadap efektivitas kinerja Badan Permusyawaratan Desa, karena keterbatasan sumber daya manusianya seharusnya pemerintah yang ada di atasnya mengadakan suatu seminar ataupun pelatihan untuk meningkatkan *skill* Badan Permusyawaratan Desa utamanya untuk mendukung fungsinya sebagai pembentuk peraturan desa, agar nantinya peraturan desa yang dibuat akan lebih berkualitas.

Hasil wawancara peneliti dengan Sekretaris Desa Wareng Bapak Ari Wibowo beliau menyatakan bahwa" Selama ia menjabat sebagai

Sekretaris Desa di desa Wareng peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa sudah cukup maksimal dalam hal menyerap aspirasi masyarakatnya tetapi kurang optimal dalam penyusunan peraturan desanya karena hal itu masih dibantu oleh sekretaris desa, tetapi ia mengatakan bahwa sudah memaklumi akan hal ini karena memang kondisi SDM dari Badan Permusyawaratan Desa juga bisa dikatakan belum cukup mampu untuk menyusun peraturan desa karena latar belakang pendidikan mereka yang bisa dikatakan masih kurang karena memang anggota Badan Permusyawaratan Desa yang dipilih oleh masyarakat desa Wareng kebayakan dari mereka sudah berusia senja dan merupakan tokoh desa di desa Wareng sebagai orang yang dituakan."(Wawancara dengan Sekretaris Desa Wareng, Bapak Ari Wibowo, pada Hari Jumat, 26 November 2020 Pukul 10.00 WIB).

d. Fasilitas

Dalam mengimplementasikan sutau kebijakan fasilitas juga merupakan faktor penting untuk mendukung kinerja Badan Permusyawaratan Desa. Fasilitas seperti Kantor dan juga peralatannya juga dapat mendukung keberhasilan suatu program. Berdasarkan wawancara peneliti dengan Ketua Badan Permusyawaratan Desa Wareng beliau menyatakan bahwa:

Untuk sementara ini Pemerintah Desa Wareng hanya memberi semacam, keuangan saja kepada Badan Permusyawaratan Desa Wareng, seharusnya yang saya harapkan mengenai fasilitas efektifnya diberikan suatu gedung khusus untuk Badan Permusyawaratan Desa Wareng, mungkin karena melihat kondisi ekonomi desa Wareng dari anggaran kurang mencukupi untuk membangun suatu gudung khusus untuk Badan Permusaywaratan Desa Wareng jadi untuk sementara apa yang ada, mau tidak mau kita gunakan itu dan bukan tidak mungkin hal ini bisa saja membuat pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa menjadi kurang signifikan, seperti arsip-arsip Badan Permusyawaratan Desa Wareng tidak bisa terdokumen dengan baik. (Wawancara dengan Ketua Badan Permusyawartaan Desa Wareng, Bapak Ahmad Mahfud, pada Hari Minggu, 28 November Pukul 09.00 WIB).

Berdasarkan pernyataan tersebut penulis berpandangan bahwa fasilitas hanya sekedar faktor pendukung untuk mengimplementasikan suatu kebijakan saja, dan tidak akan berpengaruh terhadap kinerja Badan Permusyawaratan Desa Wareng, hanya saja suatu kebijakan yang awalnya mempunyai tujuan untuk memperlancar proses, tetapi

malah menimbulkan suatu kemacetan seperti arsip-arsip Badan Permusayawaratan Desa Wareng yang tidak bisa terdokumentasikan dengan baik. Sesuai dengan penjelasan tersebut penulis berpendapat bahwa yang harus dilakukan di sini adalah perlunya perhatian dari pemerintah yang ada di atasnya untuk lebih detail melihat kondisi keuangan yang ada di Desa Wareng.

D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa di Desa Wareng, maka dapat disimpulan bahwa:

1. Badan Permusyawaratan Desa Wareng berperan dalam pembentukan peraturan desa dimana pada setiap tahapan penyusunannya memerlukan peran dari Badan Permusyawaratan Desa tahapan tersebut meliputi tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap penetapan, tahap pengundangan dan tahap penyebarluasan. Namun peran Badan Permusyawaratan Desa dalam setiap tahapan tersebut dirasa belum begitu optimal secara empiris peran Badan Permusyawaratan Desa masih sangat terbatas meskipun di dalam amanat undang-undang inisiasi Badan Permusyawaratan Desa menjadi lebih diutamakan dari pada insiasi dari Kepala Desa. Namun dalam pelaksanaannya justru peran Badan Permusyawaratan Desa sendirilah yang kurang optimal dalam menginisiasi pembentukan peraturan desa di Desa Wareng sehingga inisiasi peraturan desa justru banyak datang dari Kepala Desa.
2. Faktor pendukung dan penghambat Badan Permusyawaratan Desa Wareng dalam menjalankan fungsinya dalam pembentukan peraturan desa di Desa Wareng Faktor pendukungnya diantaranya pertama adalah dukungan masyarakat, Kedua kerjasama yang baik dengan pemerintah desa yaitu Kepala Desa sedangkan Faktor penghambatnya diantaranya pertama Kurangnya pendampingan dalam pembentukan peraturan desa, Kedua adalah Kurangnya Keteguhan dalam menjalankan pekerjaannya, Ketiga adalah Masih rendahnya tingkat pendidikan dari anggota Badan Permusyawaratan Desa, Keempat adalah Tidak adanya fasilitas Bagi Badan Permusyawaratan Desa Wareng yaitu berupa Kantor Badan Permusyawaratan Desa. Namun Selain hambatan-hambatan tersebut Badan Permusyawaratan Desa Wareng dalam menjalankan fungsinya dalam membentuk peraturan desa juga memiliki faktor pendorong yaitu pertama dukungan masyarakat, Kedua adalah kerjasama yang baik dengan pemerintah desa yaitu Kepala Desa.

E. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa di Desa Wareng, maka dapat disarankan bahwa:

1. Perlunya peran pemerintah kecamatan dan kabupaten untuk menyelenggarakan adanya pelatihan *legal drafting* ataupun seminar tentang cara menyusun peraturan desa yang baik agar sesuai dengan kaidah yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, hal ini perlu adanya perhatian dari pihak pemerintahan desa yang ada di tingkat kabupaten agar lebih memperhatikan dan memfasilitasi adanya pelatihan tersebut.
2. Bagi Badan Permusyawaratan Desa Keterkaitannya dengan inisiatif dalam pembuatan rancangan peraturan desa, selain harus dilakukan dengan berimbang antara Badan Permusyawaratan Desa, sebaiknya Badan Permusyawaratan Desa satu tingkat lebih inisiatif dibandingkan dengan Kepala Desa dalam mengajukan rancangan peraturan desa. Karena inisiatif rancangan peraturan desa yang berasal dari Badan Permusyawaratan Desa, itu sudah pasti merupakan aspirasi dan keinginan masyarakat. Berbeda hal jika rancangan berasal dari pemerintah desa, yang belum tentu merupakan aspirasi serta keinginan masyarakat. Pada intinya peran Badan Permusyawaratan Desa harus lebih ditingkatkan untuk tercapainya demokrasi di dalam masyarakat.

Daftar Pustaka

Buku

Bihamding, Hariawan. 2019. *Perencanaan Pembangunan Pertisipatif Desa*. Yogyakarta: CV Budi Utama

Irawan, Nata. 2017. *Tata Kelola Pemerintahan Desa Era UU Desa. Jakarta*: Yayasan Pustaka Obor Indonesia

Isharyanto dan Dilla Eka Juli Prasetya. 2016. *Hukum Pemerintahan Desa (Prespektif, Konseptualisasi dan Konteks Yuridis)*.Yogyakarta: CV Absolute Media

Jurnal

Purnamasari, Galuh. 2019. *Pergeseran Fungsi dan Kedudukan Badan Pemusya-waratan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Studi BPD Desa Kunjang).* Jurnal Ilmu Hulum.Vol 3 (2): 162

Setiawati. 2018. Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa". Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan.Volume 5. Nomor 6 Halaman 62

Setyaningrum, Christine Ayu dan Fifiana Wisnaeni.2019. *Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.* Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia. Vol I (2):161.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa

Wawancara

Nur Rahman. 2020. "Peran Badan Permusyawaratan Desa Wareng dalam Pembentukan Peraturan Desa" (wawancara) Hari Kamis, 25 November 2020 Pukul 11.00 WIB.

Ari Wibowo. 2020. "Peran Badan Permusyawaratan Desa Wareng dalam Pembentukan Peraturan Desa" (wawancara) Hari Jumat, 26 November 2020 pukul 10.00 WIB

Ahmad Hamid Mujahidin. 2020. "Peran Badan Permusyawaratan Desa Wareng dalam Pembentukan Peraturan Desa" (wawancara) Hari Sabtu, 27 November 2020 Pada pukul 15.00 WIB

Isti Zuanah.2020. "Peran Badan Permusyawaratan Desa Wareng dalam Pembentukan Peraturan Desa" (wawancara) Hari Sabtu, 27 November pukul 19.00

Ahmad Mahfud. 2020. "Peran Badan Permusyawaratan Desa Wareng dalam Pembentukan Peraturan Desa" (wawancara) Minggu, 28 November 2020 Pukul 09.00 WIB

Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 28 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak terhadap Anak Yatim Piatu Akibat Covid-19 di Kabupaten Klaten

Muhammad Ichsan Danendra
Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Achmad
Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Article Information

Keywords: *Regional Regulations, Child Protection, Orphans, and Orphans Covid-19*

Abstract

This research aimed to find out about how the implementation of Klaten Regency Regional Regulation No. 28 of 2018 on Child Protection of orphans due to Covid-19 in Klaten Regency, especially in fulfillment of basic needs such as health, education, and food, also how the obstacles experienced by the Klaten Regency Government in providing protection to orphans due to Covid-19. This research was empirical legal research and descriptive research with a qualitative approach. The types and sources of data used in this study include primary data was obtained in several services included the Social Service of Women Empowerment and Child Protection, Population Control and Family Planning, and the Education Office and also the secondary data. From the results of this research, it can be concluded that the provision of protection for orphans, Covid-19 related to the implementation of Klaten Regency Regional Regulation No. 28 of 2018 on Child Protection has been guaranteed its basic rights. These rights included educational, health, and food needs. The obstacles experienced by the Klaten Regency Government in providing protection for due to Covid-19 include the communication flow between stakeholders in providing protection for these children is too long, the target group has diverse backgrounds, as well as the socio-economic conditions of the group target comes from vulnerable families.

Kata Kunci : Peraturan Daerah, Perlindungan Anak, Anak Yatim, Piatu, dan Yatim Piatu Covid-19

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mengenai bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 28 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak terhadap anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten khususnya

Article Information

Abstract

dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok seperti kesehatan, pendidikan, dan pangan juga hambatan yang dialami Pemerintah Kabupaten Klaten dalam memberikan perlindungan terhadap anak-anak tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian empiris dan bersifat deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Jenis dan sumber data yang digunakan pada penelitian ini meliputi data primer yang diperoleh dengan wawancara dengan beberapa instansi yaitu Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Klaten, Dinas Pendidikan Kabupaten Klaten, dan Dinas Kesehatan Kabupaten Klaten serta data sekunder. Hasil dari penelitian ini diperoleh bahwa pemberian perlindungan anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 terkait dengan implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 28 tahun 2018 tentang Perlindungan Anak sudah terjamin untuk kebutuhan dasarnya. Kebutuhan dasar tersebut meliputi kebutuhan pendidikan, kesehatan, dan pangan. Hambatan yang dialami Pemerintah Kabupaten Klaten dalam memberikan perlindungan terhadap anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 antara lain alur komunikasi antar *stakeholder* dalam memberikan perlindungan terhadap anak tersebut terlalu panjang, kelompok sasaran memiliki latar belakang yang beragam, serta kondisi sosial ekonomi dari kelompok sasaran rata-rata berasal dari keluarga rentan.

A. Pendahuluan

Di seluruh belahan dunia saat ini, sedang terjadi suatu peristiwa pandemi yang luar biasa hebat. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008: 1116), pandemi memiliki pengertian wabah penyakit yang berjangkit serempak serta menyebar dengan wilayah cakupan yang luas, Pandemi *Coronavirus Disease* 2019 atau lebih dikenal dengan istilah Covid-19 pertama kali ditemukan di Wuhan, Tiongkok. Tak terkecuali di Indonesia, Covid-19 diketahui mulai ada pada awal tahun 2020. Angka mortalitas di Indonesia akibat Covid-19 ini pernah mencapai angka tertinggi di dunia (https://www.cnnindonesia.com/internasional/20210821073350-106-683305/kematian-covid-19-di-indonesia-masih-tertinggi-di-dunia, diakses pada tanggal 15 September 2021 pukul 20.15 WIB).

Salah satu fenomena yang muncul akibat dari peristiwa tersebut ialah banyaknya anak yang orangtuanya meninggal karena Covid-19. Satuan tugas Covid-19 mencatat bahwa ada sekitar 49% korban yang meninggal dunia karena Covid-19, dimana mereka berasal dari kelompok usia produktif dari golongan usia 19 hingga 59 tahun yang telah memiliki anak usia di bawah 18 tahun (https://news.detik.com/kolom/d-5706913/perlindungan-anak-yatim-piatu-korban-pandemi, diakses pada tanggal 15 September 2021 pukul 21.30 WIB). Baik anak yatim, piatu, maupun yatim piatu tentu masih sangat membutuhkan dukungan moral serta material. Oleh karenanya perlu adanya perhatian khusus terhadap hal ini. Khususnya, di dalam penjaminan pemenuhan hak ataupun kebutuhan serta perlindungan terhadap mereka.

Anak merupakan amanah dan karunia dari Sang Pencipta dimana selalu wajib untuk dilindungi serta dijaga dengan sungguh-sungguh. Anak juga merupakan aset yang berharga milik bangsa. Sebagai generasi muda, anak memiliki peran yang penting dan strategis sebagai penentu kesuksesan (*successor*) suatu negara. Maka, negara serta pemerintah mutlak hukumnya untuk memberikan perlindungan serta hak asasi manusia kepada anak sebagai penerus keinginan bangsa dan negara (Hardianto, 2018: 317). Tak terkecuali dengan anak yatim piatu. Istilah yatim di dalam agama digunakan untuk anak yang sudah tidak memiliki ayah, piatu adalah anak yang sudah tidak memiliki ibu, dan yatim piatu adalah anak yang tidak memiliki ayah maupun ibu (Wasis Aman, 2021: 138).

Melansir dari dari berita yang di sampaikan oleh *Solopos.com*, terdapat puluhan anak di Kabupaten Klaten baik yang menjadi yatim, piatu, dan yatim piatu akibat orang tua mereka meninggal dunia karena terpapar virus yang berbahaya tersebut. Rentang usia anak yang baik menjadi yatim, piatu, ataupun yatim piatu beragam dari usia di bawah 18 tahun. Bahkan, usia anak termuda mencapai 3 tahun. Sebagian dari anak yang ditinggalkan tersebut berasal dari golongan kurang mampu (https://www.solopos.com/57-anak-jadi-yatim-piatu-gegara-covid-19-ini-langkah-pemkab-klaten-1146485, diakses pada tanggal 16 September pukul 08.15 WIB). Mengenai hal tersebut, Kabupaten Klaten sendiri telah memiliki peraturan daerah yang mengatur mengenai perlindungan anak. Peraturan tersebut dimuat di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 28 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis ingin bermaksud untuk meneliti terkait dengan pelaksanaan perlindungan anak bagi anak yatim, piatu, maupun yatim piatu akibat Covid-19 di Kabupaten Klaten sebagai implementasi Perda Kab. Klaten Tentang Perlindungan Anak serta hambatan yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Klaten dalam memberikan perlindungan kepada anak-anak tersebut.

B. Metode Penelitian

Penulis menggunakan jenis penelitian hukum empiris, yang mana peneliti mulai melakukan penelitian terhadap data sekunder terlebih dahulu. Setelah itu, peneliti melanjutkan dengan melakukan penelitian terhadap data primer (Soerjono Soekanto, 2021: 52). Penulis menggunakan pendekatan kualitatif, dimana data yang dihasilkan bersifat deskriptif-analisis. Sifat deskriptif merupakan sifat penelitian yang bertujuan untuk menyajikan data-data yang nyata, jelas serta detail mengenai manusia, suatu keadaan, ataupun gejala lainnya (Soerjono Soekanto, 2021: 10). Jenis data yang digunakan penulis terdiri dari data primer yang diperoleh dari wawancara serta data sekunder. Pada penelitian ini penulis menggunakan teknik analisis interaktif dari Miles&Huberman. Teknik analisis ini terdiri dari tiga tahapan antara lain reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan (Farida Nugrahani, 2014: 173).

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Jumlah anak yatim piatu

Berikut merupakan jumlah anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaeten Klaten;

Tabel 1. Jumlah Anak Yatim, Piatu, dan Yatim Piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten

No.	Status	Jumlah
1.	Yatim	527
2.	Piatu	309
3.	Yatim Piatu	70
Jumlah		**906**

Sumber data: DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 2022.

Di Kabupaten Klaten, jumlah keseluruhan anak yatim, piatu, maupun yatim piatu covid-19 berjumlah 906 anak. Jumlah tersebut terdiri dari anak yatim yang berjumlah 527 anak, anak piatu berjumlah 309, dan anak yatim piatu yang berjumlah 70 anak.

2. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 28 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak terhadap Anak Yatim, Piatu, dan Yatim Piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten

a. Kedudukan Anak Yatim, Piatu, dan Yatim Piatu Akibat Covid-19 sebagai Anak dalam Situasi Darurat

Pasal 59 ayat (1) UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menjelaskan

bahwa lembaga-lembaga negara seperti Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah memiliki kewajiban memberi perlindungan khusus kepada anak. Pada ayat selanjutnya diterangkan bahwa untuk perlindungan khusus kepada anak tadi diberikan salah satunya kepada anak dalam situasi darurat. Pasal 60 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan anak dalam situasi darurat antara lain:

1. Anak yang menjadi pengungsi
2. Anak yang merupakan korban dari suatu peristiwa kerusuhan
3. Anak yang merupakan korban dari suatu bencana alam, serta
4. Anak yang berada di dalam situasi konflik bersenjata

Pasal 35 Peraturan Daerah Kabupaten Klaten mengenai Perlindungan Anak juga telah menjelaskan mengenai perlindungan khusus yang ditunjukan terhadap anak di dalam situasi darurat. Namun, pada peraturan daerah tersebut tidak dijelaskan mengenai siapa yang dimaksud dengan anak dalam situasi darurat.

Apabila kita kembali lagi pada UU Perlindungan anak yang merinci mengenai siapa saja yang termasuk di dalam anak dalam situasi darurat, maka anak yang menjadi korban karena ditinggal oleh orangtuanya akibat covid-19 tidak termasuk dalam salah satu kategori yang telah dijelaskan di dalam Pasal 60 sebelumnya, karena covid-19 tidak termasuk dalam bencana alam.

Berdasarkan Pasal 1 Poin kedua UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengartikan bencana alam merupakan serangkaian kejadian yang mana serangkaian kejadian tersebut di sebabkan oleh faktor alam. Kemudian dalam Pasal 1 Poin ketiga Undang-Undang tersebut menjelaskan mengenai bencana non alam yang mana bencana non alam diakibatkan oleh kejadian non alam salah satunya adalah epidemi, dan wabah penyakit. Maka dengan penjelasan tadi dapat kita simpulkan bahwa wabah Covid-19 merupakan bencana non alam.

Ditetapkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)* memperkuat pernyataan sebelumnya bahwa Covid-19 adalah bencana yang disebabkan oleh faktor non alam.

Kemudian dibentuknya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak menjadi jawaban atas belum adanya peraturan terkait yang mengatur tentang perlindungan khususnya bagi anak korban Bencana Non Alam

Pandemi Covid-19 ini. Peraturan Pemerintah ini juga dibentuk atas dasar dari ketentuan Pasal 71 huruf C UU Nomor 35 Tahun 2014 yang menjelaskan mengenai ketentuan lanjutan tentang perlindungan khusus bagi anak diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam Pasal 5 ayat (2) poin b Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa anak korban bencana non alam juga masuk ke dalam anak dalam situasi darurat.

Berdasarkan pembahasan yang sudah dijelaskan tadi, maka dapat kita simpulkan bahwa anak yatim, piatu, dan yatim piatu akibat Covid-19 dapat dikategorikan sebagai anak dalam situasi darurat. Sehingga dalam memberikan perlindungan terhadap anak-anak korban Covid-19, pihak-pihak yang terlibat turut serta ikut dalam memperhatikan pengaturan mengenai pemberian perlindungan khusus kepada anak di dalam situasi darurat.

b. Pemberian Perlindungan Anak kepada Anak Yatim, Piatu, dan Yatim Piatu Akibat Covid-19 di Kabupaten Klaten sebagai implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 28 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak

Pemenuhan terhadap kebutuhan dasar bagi anak menjadi hal yang sangat penting bagi Anak Yatim, Piatu, Yatim Piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten. Pasal 35 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Klaten tentang Perlindungan Anak menegaskan bahwa Pemerintah Daerah, LSM/Organisasi, dan tidak lepas juga dari peran masyarakat sendiri mempunyai tanggung jawab serta kewajiban untuk memberikan perlindungan khusus bagi anak. Perlindungan tersebut tentunya diberikan terhadap anak-anak yang memerlukan perlindungan dalam situasi dan kondisi tertentu/khusus. Kemudian dalam ayat selanjutnya dijelaskan bahwa perlindungan khusus tersebut diberikan salah satunya kepada anak dalam situasi darurat, dimana berdasarkan penejelasan sebelumnya disimpulkan bahwa anak korban pandemi covid-19 juga termasuk di dalam kategori anak dalam kondisi darurat tersebut.

Pemenuhan kebutuhan dasar bagi anak dalam situasi darurat juga dipertegas kembali di dalam Pasal 40 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Klaten tentang Perlindungan Anak menjelaskan bahwa perlindungan anak dalam kondisi darurat dapat diwujudkan berupa pemenuhan kebutuhan dasar. Kebutuhan dasar yang dimaksud antara lain:

1. Pelayanan Sosial Dasar
2. Kebutuhan Pendidikan
3. Bimbingan Agama
4. Pelayanan Kesehatan

5. Konseling Psikolog
6. Bantuan Hukum
7. Kegiatan Rekreatif dan Edukatif

Pasal 5 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak menjelaskan bahwa perlindungan khusus kepada anak diberikan salah satunya dalam bentuk pemenuhan kebutuhan dasar. Adapun pemenuhan kebutuhan dasar serta khusus bagi anak dalam situasi darurat menurut peraturan tersebut adalah antara lain:

1. Pemenuhan pangan, sandang, serta pemukiman
2. Pemenuhan di bidang pendidikan
3. Pemberian pelayanan kesehatan
4. Pemberian layanan belajar serta berekreasi
5. Pemberian jaminan keamanan, serta
6. Adanya persamaan perlakuan

Selanjutnya, untuk mempersempit ruang lingkup di dalam penelitian ini penulis akan mengkaji beberapa pemenuhan kebutuhan anak yang harus dipenuhi dimana pemenuhan kebutuhan anak tersebut sesuai dengan kondisi yang penulis teliti antara lain:

1. Kebutuhan Anak terkait Pelayanan Sosial Dasar

Kebutuhan terhadap anak terkait dengan pelayanan sosial dasar sudah di atur di dalam Pasal 40 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Klaten tentang Perlindungan Anak. Pelayanan sosial adalah salah satu wujud kegiatan yang memiliki tujuan guna memberikan bantuan baik kepada individu, kelompok, maupun kesatuan masyarakat. Bantuan tersebut diberikan agar mereka dapat memenuhi bermacam-macam kebutuhannya (Eny Hikmawati dan Chatarina Rusmiyati, 2011: 19). Pasal 1 Poin 16 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan mengartikan bahwa Pelayanan Dasar adalah pelayanan yang diberikan kepada publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Berdasarkan pengertian tersebut, maka selanjutnya dapat kita simpulkan bahwa yang dimaksud dengan pengertian Pelayanan Sosial Dasar adalah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat/publik dalam pemenuhan kebuthan dasar. Kebutuhan dasar yang dimaksud dalam hal ini tentunya kebutuhan dasar yang diperlukan oleh anak.

Peraturan Daerah Kabupaten Klaten tentang Perlindungan Anak sendiri belum merinci mengenai apa saja kebutuhan dasar

yang dimaksud tersebut. Adapun kebutuhan dasar bagi anak dijelaskan di dalam Pejelasan Pasal 5 ayat (4) Peraturan Mentri Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak, bahwa yang dimaksud dengan kebutuhan dasar adalah pangan, sandang, dan papan. Pangan yang dimaksud adalah susu, air minum, dan sembako. Untuk sandang berupa pakaian dan alat mandi , dan papan berwujud rumah, sarana dan prasarana, serta penampungan sementara yang layak.

Berdasarkan kondisi sosial yang peneliti teliti, kebutuhan yang penting untuk dipenuhi untuk anak yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten diantara ketiga kategori kebutuhan dasar tersebut adalah kebutuhan pangan. Kehilangan baik ayah, ibu, maupun kedua orangtua menjadi tantangan tersendiri bagi anak terutama dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka seperti kebutuhan pangan.

Menurut Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, pangan merupakan segala sesuatu yang berasal dari sumber daya hayati dimana bahan tersebut menjadi makanan maupun minuman yang akan dikonsumsi oleh manusia baik diolah maupun tidak diolah. Setiap manusia yang hidup tentu memiliki hak atas pangan. Hak atas pangan manusia telah diakui baik di dalam instrumen internasional, regional, serta nasional dimana hak atas pangan merupakan salah satu hak yang penting diantara hak-hak lainnya yang harus dilindungi serta dipenuhi (Lin Kartika, 2020: 372). Kebutuhan pangan adalah suatu kebutuhan yang sangat mendasar bagi setiap manusia untuk dapat hidup. Pemenuhan kebutuhan pangan bagi anak khususnya, tentu harus memperhatikan kandungan gizinya juga. Pemenuhan hak atas pangan merupakan tanggung jawab dari negara, oleh karena itu negara wajib memenuhi kebutuhan pangan rakyatnya.

Adapun bantuan yang diberikan kepada anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten terkait hal ini didapatkan dari berbagai pihak. Dari Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten sendiri memberikan bantuan berupa stimulan uang sebesar Rp. 1.275.000. Uang tersebut diberikan secara bertahap selama 3 bulan, jadi setiap anak menerima Rp. 425.000 per bulannya. Bantuan uang stimulan tersebut diberikan dengan besar harapan bahwa anak yatim, piatu, maupun yatim piatu Covid-19 dapat memenuhi kebutuhan dasarnya dalam hal ini adalah kebutuhan pokok termasuk dengan hak pangan. Selain itu bantuan tersebut diberikan untuk mengurangi resiko kerentanan bagi sang

anak yang ditinggal oleh orangtua yang mengasuhnya (Hasil wawancara dengan Ibu Setyowati Subkoordinator Perlindungan Hak Perempuan, Perlindungan Khusus Anak dan Pemenuhan Hak Anak DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Februari 2022).

Kemudian bantuan lain yang diberikan ada dari Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Klaten. Bantuan dari BAZNAS tersebut berupa stimulan uang sebesar Rp. 1.400.000. Sedangkan untuk bantuan dari BAZNAS Provinsi Jawa Tengah, anak yatim, piatu, maupun yatim piatu menerima bantuan makanan. Bantuan lain yang diberikan terkait hak pangan ada dari Komando Distrik Militer (KODIM) Kabupaten Klaten dan PDAM Kabupaten Klaten, dimana bantuan yang diberikan tersebut berupa sembako yang dapat menjamin hak pangannya (Hasil wawancara dengan Ibu Setyowati Subkoordinator Perlindungan Hak Perempuan, Perlindungan Khusus Anak dan Pemenuhan Hak Anak DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Februari 2022).

2. Pemenuhan Kebutuhan Anak dalam Bidang Pendidikan

Pemerintah Kabupaten Klaten tentu memberikan perlindungan terhadap anak yatim, piatu, dan yatim piatu covid-19 di dalam bidang pendidikan. Tentunya dalam situasi seperti ini, anak yatim, piatu, dan yatim piatu covid-19 di Kabupaten Klaten menjadi prioritas dalam pemberian jaminan pendidikan DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten telah melakukan kerjasama dengan Dinas Pendidikan Kabupaten Klaten. Kerjasama ini dilakukan terkait dengan hak anak khususnya di dalam bidang pendidikan untuk tetap dapat melanjutkan jenjang sekolah mulai dari TK, SD, SMP, hingga SMA. Dinas Pendidikan Kabupaten Klaten melalui kebijakannya telah menjamin mengenai keberlanjutan dari sekolah anak yatim, piatu, dan yatim piatu covid-19 (Hasil wawancara dengan Ibu Purwani Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak/PPPA DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Januari 2022).

Kemudian adapun bantuan mengenai pendidikan lainnya diberikan dalam bentuk beasiswa. Beasiswa yang diberikan tersebut diharapkan dapat menjadi penjamin bagi anak-anak tersebut untuk dapat tetap melanjutkan sekolahnya. Beasiswa tersebut diberikan kepada anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten melalui program yang diberikan dari Kepolisian Daerah (POLDA) Jawa Tengah. Program tersebut dinamakan "Aku Sedulurmu". Aku sedulurmu merupakan program kepedulian yang

diberikan oleh Polda Jawa Tengah guna membantu pendidikan untuk anak-anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19. Adapun besaran beasiswa yang diberikan melalui program tersebut untuk tingkat Sekolah Dasar (SD) sebesar 4,2 juta rupiah, untuk tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP) sebesar 5,2 juta rupiah, dan untuk tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA) sebesar 7,2 juta rupiah. Bantuan tersebut diberikan dengan harapan agar anak-anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 tetap dapat semangat untuk melanjutkan pendidikannya serta meraih cita-citanya. (Hasil wawancara dengan Ibu Setyowati Subkoordinator Perlindungan Hak Perempuan, Perlindungan Khusus Anak dan Pemenuhan Hak Anak DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Februari 2022).

Adapun uang bantuan beasiswa "Ayo Sedelurmu" dari POLRES Kabupaten Klaten diberikan lewat buku rekening Bank Jateng. Buku tersebut diberikan kepada anak-anak yang menjadi sasaran di dalam pemebrian bantuan program "Ayo Sedulurmu" melalui sebuah acara yang di adakan oleh POLRES Kabupaten Klaten. Selain menerima bantuan berupa uang tunai yang dimasukan ke dalam bentuk rekening, anak-anak tersebut juga menerima bantuan berupa perlatan sekolah seperti tas, buku, dan alat-alat tulis. (Hasil Wawancara dengan anak yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten, 10 Maret 2022).

Dinas Pendidikan Kabupaten Klaten sendiri juga telah terut serta dalam memberi jaminan pendidikan bagi anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19. Dinas Pendidikan Kabupaten Klaten telah melakukan koordinasi dengan DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten untuk anak tersebut dimasukan kedalam DTKS (Data Terpadu Kesejahteraan Sosial) agar menjadi acuan dari pemerintah untuk pemberian bantuan sosial salah satunya dalam bidang pendidikan. Adapun bantuan pendidikan yang diberikan adalah berupa beasiswa PIP (Program Indonesia Pintar). PIP merupakan bantuan bagi Peserta Didik yang berasal dari keluarga rentan. Adapun wujud bantuan dari PIP sendiri adalah berupa uang tunai. PIP merupakan program yang berasal dari kerjasama tiga kementrian yakni Kementrian Pendidikan dan Kebudayan (Kemendikbud), Kementrian Sosial (Kemensos), serta Kementerian Agama (Kemenag). Adapun besaran bantuan yang didapkan dari PIP ini beragram tergantung dengan jenjang sekolahnya. Untuk peserta didik SD/sederajat, tiap anak akan mendapatkan uang sebesar Rp450.000,-/tahun. Kemudian untuk peserta didik SMP/sederajat mendapatkan Rp750.00,-/tahun, dan untuk peserta didik SMA/

sederajat mendapatkan Rp1.000.000,-/tahun. (Hasil Wawancara dengan Ibu Sri Winarni, S.Pd, MM. selaku Subkoordinator Peserta Didik dan Pembangunan Karakter Bidang Pembinaan Sekolah Dasar DInas Pendidikan Kabupaten Klaten, 4 Maret 2022).

Data yang ada di dalam DTKS menjadi prioritas bagi Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia untuk memeberikan beasiswa PIP. Sehingga dengan dimasukannya anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 ke dalam DTKS oleh Dinas Sosial Kabupaten Klaten, maka anak tersebut menjadi prioritas untuk mendapatkan bantuan beasiswa PIP. Saat ini, anak yatim, piatu, dan yatim piatu merupakan prioritas bagi Dinas Pendidikan. Dinas Pendidikan Kabupaten Klaten juga telah memberikan instruksi-instruksi ke sekolah-sekolah yang ada di Kabupaten Klaten untuk mendata serta mengusulkan nama-nama anak tersebut untuk masuk ke dalam usulan bantuan Program Indonesia Pintar (PIP), karena tiap-tiap sekolah tentu paham dengan kondisi masing-masing peserta didiknya. Kemudian apabila terdapat anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 yang tidak masuk ke dalam DTKS sehingga sulit untuk mendapatkan bantuan pendidikan, Dinas Pendidikan Kabupaten Klaten siap untuk membantu dan memberi usulan kepada anak tersebut agar dapat masuk ke dalam Bantuan Program Indonesia Pintar sesuai dengan kuota yang diberikan oleh Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia (Hasil Wawancara dengan Ibu Sri Winarni, S.Pd, MM, Klaten, 4 Maret 2022).

Perhatian lain yang diberikan kepada anak yatim piatu Covid-19 diberikan dari tempat dimana anak tersebut sekolah. Dari hasil wawancara, didapatkan bahwa salah satu anak yatim piatu Covid-19 yang ada dalam sekolah tersebut mendapatkan bantuan inisiatif dari tenaga kependidikan sendiri berupa uang tunai. Dari sekolah juga telah memberi arahan kepada anak-anak tersebut untuk mendafar dalam Program Beasiswa KIP, khsusnya untuk anak yang berasal dari latar belakang keluarga rentan (Hasil Wawancara dengan salah satu anak yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten, 10 Maret 2022).

3. Pemenuhan Kebutuhan Anak dalam Bidang Kesehatan

Kabupaten Klaten melalui Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 28 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak telah memiliki amanah untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada

anak. Dalam Pasal 10 ditegaskan bahwa setiap anak memiliki hak mendapatkan pelayanan kesehatan. Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten tentu harus menjalankan amanah tersebut melalui instansi-instansi terkait agar perlindungan anak terkait dengan kesehatan dapat berjalan secara optimal. (Hasil wawancara dengan Ibu Purwani Kepala Bidang PPPA DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Januari 2022).

Anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten tentu harus dapat terjamin atas kondisi kesehatannya. DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten telah mengupayakan akan hal tersebut dengan melakukan koordinasi dengan salah satu bidang pada dinas tersebut yaitu Bidang Pemberdayaan Perlindungan dan Jaminan Sosial. Bidang Pemberdayaan Perlindungan dan Jaminan Sosial pada dinas tersebut memiliki fungsi untuk melakukan pengkoordinasian program Penanganan Bencana dimana kegiatan tersebut meliputi perlindungan sosial korban bencana alam dan bencana sosial yang ada di Kabupaten Klaten terkait dengan hak anak terutama pada masalah kesehatan. (Hasil wawancara dengan Ibu Purwani Kepala Bidang PPPA DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Januari 2022).

Kemudian lebih lanjut, anak- anak tersebut dapat dimasukan ke dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial atau disingkat dengan DTKS. DTKS merupakan sebuah data dimana data tersebut sudah menjadi kewenangan dari Kementerian Sosial untuk keluarga-keluarga rentan. Keluarga-keluarga rentan tersebut kemudian diusulkan untuk menjadi data yang diperhatikan oleh Pemerintah sendiri khususnya dari aspek kesehatan untuk mendapatkan fasilitas kesehatan BPJS. Tujuan dari anak tersebut dimasukkan ke dalam DTKS adalah agar kedepannya sang anak memiliki BPJS Kesehatan. BPJS merupakan salah satu fasilitas kesehatan dimana mereka nanti dalam hal ini anak yatim, piatu, dan yatim piatu covid-19 di Kabupaten Klaten dapat mendapatkan fasilitas kesehatan. Tentunya, fasilitas kesehatan tersebut dapat mereka dapat mulai dari puskesmas, dokter keluarga, hingga rumah sakit.

3. Hambatan Pemerintah Kabupaten Klaten dalam memberikan perlindungan terhadap anak yatim, piatu, dan yatim piatu akibat Covid-19

Untuk menemukan beberapa hambatan dalam suatu implementasi kebijakan diperlukan suatu teori. Pada penelitian ini, penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

bernama *A Frame Work for Implementations Anlysis.* Setidaknya terdapat 3 variabel dimana masing-masing variabel tersebut mempunyai idikatornya masing (H. Tachjan, 2006: 57). Berikut merupakan variabel beserta kondisi lapangan langsung yang diperoleh peneliti:

a. *Tractability of the problems.*

Variabel ini menentukan mudah atau tidaknya masalah yang dihadapi, dibagi menjadi 3 (tiga) indikator:

1. Kesulitan teknis yang dihadapi

   Kesulitan yang dialami DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten sebagai dinas yang bertanggungjawab untuk memberikan perlindungan kepada anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 adalah terlalu panjangnya alur komunikasi antar *stakeholder* dalam memberikan perlindungan terhadap anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten. Hal ini tentu akan memerlukan waktu yanng panjang pula (Hasil wawancara dengan Ibu Purwani Kepala Bidang PPPA DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Januari 2022).

2. Keragaman kelompok sasaran

   Keragaman mengenai kelompok sasaran dari kebijakan tentu akan mempengaruhi mudah atau tidaknya pengimplementasian suatu kebijakan. Semakin kelompok sasaran tersebut beragam, semakin sulit pula penerapan kebijakan terhadap kelompok sasaran tersebut. Berdasarkan data yang diperoleh oleh penulis didapatkan bahwa kelompok sasaran (yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten) beragam, dari aspek usia dan jenis kelamin.

3. Persentase kelompok sasaran

   Presentase kelompok sasaran adalah apakah persentase kelompok sasaran kebijakan mencakup seluruh atau sebagian populasi. Berdasarkan data yang diperoleh, menunjukan bahwa jumlah anak di Kabupaten Klaten sendiri pada tahun 2021 berjumlah 345.633 anak. Sedangkan, untuk jumlah anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten berjumlah 906 anak atau hanya 0,3% dari keseluruhan jumlah anak di Kabupaten Klaten.

b. *Ability of policy decision to structure implementation*

1. Isi kebijakan

   Berdasarkan hasil wawancara, pejabat pelaksana terkait menyatakan isi dari Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor

28 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak telah rinci dan jelas untuk pasal demi pasal. Hal ini karena peraturan daerah tersebut sebelumnya sudah dipersiapkan begitu matang dengan melibatkan berbagai pihak hingga masyarakat (Hasil wawancara dengan Ibu Purwani Kepala Bidang PPPA DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Januari 2022).

2. Alokasi sumber dana

   Kabupaten Klaten sendiri sangat memberikan perhatian kepada anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19. Untuk alokasi sumber dana yang diberikan kepada anak-anak tersebut dari Pemerintah Kabupaten Klaten sudah luar biasa tepat (Hasil wawancara dengan Ibu Purwani Kepala Bidang PPPA DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Januari 2022).

3. Keterpaduan antar lembaga pelaksana

   Keterpaduan antar lembaga pelaksana kebijakan juga menjadi peran yang penting dalam menjalankan suatu kebijakan. Berdasarkan hasil wawancara, DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten sebagai dinas yang bertanggung jawab dalam memberikan perlindungan terhadap anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 telah melakukan melakukan perpaduan serta koordinasi antar instansi terkait yang turut serta memberikan perlindungan terhadap anak-anak tersebut (Hasil wawancara dengan Ibu Purwani Kepala Bidang PPPA DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Januari 2022).

4. Kejelasan aturan dan arahan dari badan pelaksana

   Hasil wawancara diperoleh bahwa, DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten sendiri dalam memberikan arahan untuk memberikan perlindungan terhadap anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten sudah sangat jelas sekali. Arahan-arahan yang diberikan tersebut telah tersistem sehingga alur kerjanya pun jelas (Hasil wawancara dengan Ibu Purwani Kepala Bidang PPPA DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Januari 2022).

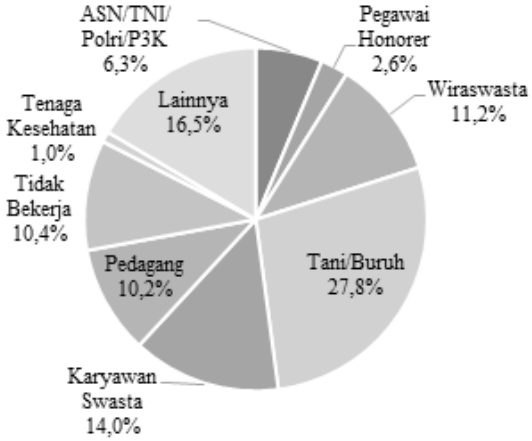
5. Akses formal dari pihak luar

   DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten sendiri membuka untuk akses formal kepada pihak luar yang ingin turut serta membantu memberikan perlindungan terhadap anak yatim, piatu, dan yatim patu Covid-19 di Kabupaten Klaten. Adapun pihak-pihak yang telah turut serta membantu memberikan perlindungan terhadap anak-anak tersebut antara lain ada dari Badan Amil Zakat Nasional

(BAZNAS) baik dari Provinsi maupun Kabupaten, POLRES Kabupaten Klaten, dan KODIM (Hasil wawancara dengan Ibu Purwani Kepala Bidang PPPA DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Januari 2022).

c. *Nonstatury variable affecting implementation*

1. Kondisi sosial ekonomi



Gambar 1. Status pekerjaan pengasuh Anak Yatim, Piatu, dan Yatim Piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten

Sumber: DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten

Berdasarkan data diatas, dapat dilihat bahwa status pekerjaan pengasuh anak yatim, piatu, maupun yatim piatu Covid-19 beragam. Mulai dari Tani/buruh sebesar 27,8%. Selanjutnya berdasarkan hasil wawancara, untuk kondisi sosial ekonomi dari anak-anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 beragam, namun anak-anak tersebut rata-rata berasal dari keluarga rentan, keluarga yang sederhana, ataupun keluarga menengah kebawah. Untuk anak-anak yang memeliki latar belakang keluarga yang mampu dan cukup, presentasinya kecil sekali (Hasil wawancara dengan Ibu Purwani Kepala Bidang PPPA DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Januari 2022).

2. Dukungan publik

Dukungan dari publik akan pemberian perlindungan anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten sangat luar biasa. Dukungan tersebut diberikan baik dari media cetak hingga digital. Adapun pihak-pihak yang memberi dukungan tersebut antara lain dari joglopos, solopos, suara merdeka, bahkan hingga media dari luar negeri yakni NHK World Japan (Hasil wawancara dengan Ibu Purwani Kepala Bidang PPPA DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Januari 2022).

3. Sikap dari kelompok masyarakat

   Respon dari masyarakat sendiri akan pemberian perlindungan terhadap anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten sangat positif. Masyarakat sangat berterimakasih kepada Pemerintah Kabupaten Klaten karena telah memberikan perhatian kepada anak-anak tersebut serta turut memikirkan nasib si anak kedepannya (Hasil wawancara dengan Ibu Purwani Kepala Bidang PPPA DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Januari 2022).

4. Komitmen pejabat pelaksana

   Dalam pemberian perlindungan terhadap anak yatim, piatu, serta yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten, pejabat pelaksana kebijakan tersebut telah komitmen. Mulai dari Bupati, Kepala Dinas, hingga Kepala Kecamatan, semua telah satu komando atau intruksi. Semua pejabat yang terlibat harus bersatu padu untuk bersama-sama sesuai dengan tugas serta tanggung jawab masing-masing memfasilitasi dan memperhatikan terkait dengan anak-anak yatim piatu Covid-19 yang ada di Kabupaten Klaten (Hasil wawancara dengan Ibu Purwani Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten, 17 Januari 2022).

Berdasarkan dengan teori yang telah diterapkan ke dalam kondisi lapangan tersebut dapat disimpulkan bahwa hambatan yang dialami Pemerintah Kabupaten Klaten khususnya instasi terkait dalam memberikan perlindungan terhadap yatim, piatu, serta yatim piatu akibat Covid-19 di Kabupaten Klaten tidak begitu banyak. Hambatan yang dialami antara lain:

1. Terkait dengan Alur Komunikasi dari DISSOSP3AKB Kabupaten Klaten kepada *stakeholder* yang bertanggung jawab untuk pendataan anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 terlalu panjang sehingga membutuhkan waktu yang relatif lama
2. Dinas Pendidikan Kabupaten Klaten belum memiliki data mengenai anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten
3. Kelompok sasaran memiliki latar belakang (umur dan jenis kelamin) yang beragam sehingga masing-masing anak memiliki kebutuhan yang beragam pula.
4. Kondisi sosial ekonomi dari kelompok sasaran rata-rata berasal dari keluarga rentan.

D. Simpulan dan Saran

Simpulan

Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 28 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak Terhadap Anak Yatim, Piatu, dan Yatim Piatu Covid-19 telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten. Hal ini dapat dilihat dari sudah terpenuhi dan terjaminnya hak-hak anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 sesuai dengan Peraturan Daerah antara lain: pelayanan sosial dasar, kebutuhan akan pendidikan dan kesehatan.

Hambatan yang terjadi di dalam pemberian perlindungan bagi anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten yaitu antara lain:

1. Alur komunikasi dengan berbagai pihak yang terkait dalam pemberian perlindungan terhadap anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 cenderung panjang sehingga membutuhkan waktu.
2. Dinas Pendidikan Kabupaten Klaten belum memiliki data mengenai anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 di Kabupaten Klaten.
3. Kelompok sasaran dalam pemberian perlindungan beragam, mulai dari jenis kelamin hingga usia, sehingga kebutuhan anak akan semakin beragam pula.
4. Kondisi sosial ekonomi dari kelompok sasaran dalam pemberian perlindungan rata-rata berasal dari keluarga yang rentan.

Saran

1. Adanya suatu wadah ataupun sistem laman yang terintegrasi dalam pelaporan maupun pendataan mengenai anak yatim, piatu, dan yatim piatu yang dapat diakses oleh tiap-tiap individu, sehingga pelaporan dan pendataan dapat dilakukan secara mandiri.
2. Dibuatnya suatu wadah untuk data anak yatim, piatu, dan yatim piatu Covid-19 yang terintegraasi dan dapat diakses oleh seluruh instansi terkait di dalam memberikan perlindungan terhadap anak-anak tersebut. Sehingga tiap-tiap instansi yang akan memberikan bantuan kepada anak tersebut memilik data yang selalu *up to date.*

Daftar Pustaka

Buku:

Farida Nugrahani. 2014. *Metode Penelitian Kualitatif.* Surakarta: Cakra Books.

H. Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik.* Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) Bandung.

Kamus Besar bahasa Indonesia. 2008. Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional.

Soerjono Soekanto. 2021. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI Press).

Jurnal:

Hardianto Djanggih. 2018. Konsepsi Perlindungan Hukum bagi Anak Sebagai Korban Kejahatan Siber Melalui Pendekatan Penal dan Non Penal. *Mimbar Hukum: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*. Vol. 30 No. 2.

Wasis Aman. 2021. Komparasi Kepercayaan Diri Anak Yatim di Panti Asuhan dengan di Keluarga. *Jurnal Bimbingan dan Konseling.* Vol. 6. No. 1.

Internet:

https://www.cnnindonesia.com/internasional/20210821073350-106-683305/kematian-covid-19-di-indonesia-masih-tertinggi-di-dunia, diakses pada tanggal 15 September 2021 pukul 20.15 WIB).

https://news.detik.com/kolom/d-5706913/perlindungan-anak-yatim-piatu-korban-pandemi, diakses pada tanggal 15 September 2021 pukul 21.30 WIB).

https://www.solopos.com/57-anak-jadi-yatim-piatu-gegara-covid-19-ini-langkah-pemkab-klaten-1146485, diakses pada tanggal 16 September pukul 08.15 WIB).

Analisis Sistem Pemerintahan Berbasis Koalisi Partai Politik Berkaitan dengan Sistem Presidensial Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Nurul Aida Fitriani[1], Isharyanto[2]

Article Information

Keywords: *Coalition, Presidential System, DPR, President, 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.*

Abstract

This study aims to analyze the coalition in the administration of a presidential system of government according to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and its effect on executive and legislative relations. The purpose of this article is to find out the existence of a coalition based on the constitution and its influence. The findings prove that Based on the results of the research conducted, it shows that the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia only regulates coalitions at the beginning of the presidential election and does not regulate how the coalition will take place afterward, such as the position of the coalition in government administration. The relations that arise between the legislative executive can be viewed from the legislative and supervisory functions. In the climate of the fat coalition built by the president, in fact, it does not produce an effective relationship between the President and the DPR when viewed from the quantity and quality of legislation. The implementation of the right of interpellation, the right of inquiry, and the right to express an opinion also cannot be carried out effectively and ideally, such conditions will disrupt the creation of checks and balances between the president and the DPR.

Kata Kunci: Koalisi, Sistem Presidensial, DPR, Presiden, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis koalisi dalam penyelenggaraan pemerintahan sistem presidensial menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pengaruhnya terhadap relasi eksekutif dan legislastif. Tujuan atikel ini adalah mengetahui eksistensi koalisi berdasar konstitusi dan pengaruhnya. Temuan membuktikan bahwa Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan menunjukan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengatur

1 Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

2 Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Article Information

Abstract

koalisi pada awal pemilihan presiden dan tidak mengatur tentang bagaimana koalisi akan berlangsung setelahnya, seperti halnya kedudukan koalisi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Relasi yang timbul antara eksekutif legislatif diantaranya dapat ditinjau dari fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Dalam iklim koalisi berpostur gemuk yang dibangun oleh presiden nyatanya tidak menghasilkan relasi yang efektif diantara Presiden dan DPR bila ditinjau dari kuantitas maupun kualitas legislasi. Pelaksanaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat juga tidak dapat terlaksana dengan efektif dan ideal, kondisi yang demikian akan mengganggu terciptanya *checks and balances* antara presiden dan DPR.

A. Pendahuluan

Demokrasi merupakan cara untuk menciptakan kedaulatan rakyat yang mana setiap warga negara berhak berpartisipasi secara langsung atau melalui perwakilan dalam menjalankan pemerintahan. Negara menjamin kebebasan berpikir dan mengeluarkan pendapat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 E ayat (3) atas dasar inilah lahir partai politik yang merupakan infrastruktur penting dalam demokrasi yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat. Terdapat beragam sistem kepartaian yang berkembang di dunia, salah satunya yakni sistem multipartai yang kemudian diadopsi Indonesia. Alasan dipilihnya sistem multipartai adalah berangkat dari kemajemukan bangsa Indonesia dimana konsepsi multipartai menjadi solusi solutif dalam menampung keberagaman aspirasi tiap-tiap elemen masyarakat di Indonesia.

Desain perubahan konstitusi juga menghendaki untuk mempertahankan dan menguatkan presidensialisme dalam sistem pemerintahan Indonesia. Sistem presidensialisme ini kemudian menjadi sebuah anomali ketika disandingkan dengan sistem multipartai Indonesia. Scott Mainwaring dalam risetnya menyatakan bahwa negara-negara yang berhasil stabil dalam mengadopsi sistem pemerintahan presidensial pada umumnya ditopang oleh sistem dua partai (Scott Mainwaring, 1993: 204). Sistem presidensial multipartai dalam iklim negara yang majemuk akan berakibat pada ketidakefektifan sistem pemerintahan akibat tingginya polarisasi masyarakat yang tercermin di parlemen yang berakibat parlemen bersifat cair dan fleksibel yang mana bertentangan dengan hakikat kekuasaan presiden yang rigid dalam sistem presidensial (Asep Nurjaman, 2017:5). Sebagai negara yang mengadopsi kombinasi sistem presidensial dan

multipartai, Indonesia memerlukan suatu pemecahan masalah akan potensi deadlock yang terjadi antara eksekutif dan legislatif. Oleh karena itu dibentuklah koalisi dalam rangka melanggengkan kekuasaan baik pada fase awal pemilihan presiden maupun saat penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini disebabkan adanya potensi konflik yang besar dalam perjalanan kebijakan pemerintahan apabila eksekutif tidak membangun kekuatan politik di parlemen. Dalam empat periode pemerintahan pasca Pilpres secara langsung dilaksanakan, mekanisme koalisi berpostur gemuk selalu menjadi senjata Presiden mengamankan kekuasaannya. Oleh karena itu perlu untuk dikaji mengenai eksistensi koalisi menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pengaruhnya pada relasi eksekutif-legislatif.

B. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini termasuk ke dalam jenis penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif analitis. Pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Jenis dan sumber bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan. Teknik analisis bahan hukum menggunakan metode deduksi silogisme.

C. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

1. Analisis Eksistensi Koalisi dalam Sistem Presidensial Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Berdasarkan fenomena politik yang terjadi di Indonesia utamanya setelah dilaksanakannya pemilihan presiden secara langsung memberikan pesan bahwa koalisi senantiasa dibangun oleh Presiden yang berkuasa baik ketika awal pemilihan maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kolisi dalam sistem presidensial memang bukan merupakan konstruksi yang ideal, terlebih koalisi yang dibangun merupakan koalisi dalam penyelenggaraan pemerintahan sebab pada umumnya koalisi demikian dilaksanakan di sistem parlementer. Hal ini disebabkan oleh bangunan kelembagaan setelah amandemen yang memberikan kewenangan Presiden lebih terbatasi dan kewenangan kontrol DPR menjadi jauh lebih kuat. Di parlemen Presiden juga tidak didukung oleh satu partai politik yang mayoritas mutlak sebagaimana era Orde Baru, bahkan mayoritas sederhana saja tidak terjadi. Dengan kerangka politik yang demikian, koalisi menjadi sebuah hal yang pasti guna mempertahankan kekuasaan.

Pada mulanya Presiden SBY-JK memiliki koalisi minoritas di parlemen yang mana perolehan suara yang didapatkan hanya 7,45% yang artinya

perolehan kursi di DPR hanyalah 56 kursi atau 10,26% (Fitra Arsil, 2017: 215). Kondisi minoritas di parlemen ini tentu membuat SBY-JK merasa tidak aman, oleh karena itu dibangunlah koalisi gemuk di DPR yang mana hampir seluruh partai merapat dalam tubuh koalisi, hanya Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-Perjuangan) yang berperan sebagai oposisi.

Pada periode kedua yang dipimpin oleh SBY-Boediono dengan masa jabatan 2009-2014 kembali membentuk koalisi yang berpostur gemuk di DPR. Partai politik yang pada awalnya tidak memberikan dukungannya kepada SBY-Boediono merubah arah politiknya menjadi bagian dari pemerintahan SBY-Boediono. Hanya terdapat tiga partai politik yang memiliki peran sebagai oposisi yakni Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), dan PDI Perjuangan. Dapat dikatakan bahwa SBY telah berhasil menciptakan sekuritas politik sebesar 75% di DPR.

Koalisi yang berhasil megamankan pemerntahan SBY selama dua periode mengakibatkan kepemimpinan presiden selanjutnya melestarikan budaya koalisi gemuk sebagai langkah menyukseskan penyelenggaraan pemerintahan. Jokowi pada periode pertama dan kedua juga membangun koalisi berpostur gemuk dalam penyelenggaraan pemerintahan yakni pada periode 2014-2019 dengan kepemimpinan Jokowi-Jk dan J. Bahkan pada periode keduanya Jokowi-Ma'ruf Kabinet Indonesia Maju Periode 2019-2024 memboyong tokoh-tokoh yang merupakan petinggi dari partai oposisi sebagai menteri.

Melihat bagaimana koalisi sangat mudah berubah sewaktu-waktu memberikan indikasi bahwa koalisi yang dibangun cenderung merujuk pada *Policy Blind Coalitions Theory***.** *Policy blind coalition* adalah koalisi yang tidak menjadikan kebijakan sebagai bahan pertimbangan namun semata hanya karena kekuasaan. Sedangkan policy based coalitions adalah koalisi yang didasarkan pada kebijakan yang ingin dituju (Sri Budi Eko, 2007: 52).Koalisi yang dibangun dalam sistem presidensial sebagaimana diterapkan di Indonesia sangatlah rentan dan tidak mampu mendisiplinkan partai untuk memberikan dukungannya di parlemen kepada presiden (Cheibub, 2007: 9-10).

Mengingat koalisi partai politik yang membudaya dan menjadi pilihan bagi tiap presiden yang berkuasa maka diperlukan analisis terhadap koalisi partai politik menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum tertinggi dalam Negara Indonesia. Bryce menyatakan bahwa undang-undang dasar merupakan perangkat kaidah fundamental yang memiliki nilai politik yang tertinggi dari kaidah lain karena menjadi dasar tatanan kehidupan negara (Dahlan Thaib, 2003:

64). Oleh karenanya diperlukan pengkajian secara dalam apakah koalisi ini sesuai dengan konstitusi yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejak berlangsungnya pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung di Indonesia, koalisi niscaya dilakukan oleh partai politik guna menyokong dukungan suara dari calon yang ingin dimenangkan. Hal ini dilakukan bukan semata untuk menggalang kekuatan politik, namun dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat anjuran untuk berkoalisi sebagaimana kalimat pada Pasal 6A ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa: "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum."* Makna "gabungan partai politik" adalah lebih dari satu partai politik yang beraliansi guna mengusulkan calon presiden dan wakil presiden.Dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kesempatan bagi partai politik untuk berkoalisi.

Koalisi menjadi relevan sebagai mekanisme yang harus ditempuh partai politik yang ingin mencalonkan presiden sebab adanya ketentuan mengenai *presidential threshold* sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang mengharuskan partai politik untuk mendapatkan 20% kursi DPR atau 25% suara sah nasional dari pemilu legislatif. Jika ambang batas tersebut tidak tercapai, maka menjadi keniscayaan untuk partai politik berkoalisi. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tersebut mengakibatkan penambahan syarat pada prosedur pencalonan presiden dan wakil presiden. Sebab pada dasarnya konstitusi mengamanatkan bahwa pencalonan pasangan calon presiden dan wakil presiden cukup dilakukan oleh partai politik peserta pemilu.

Ditinjau secara konstitusionalisme, koalisi merupakan suatu hal yang konstitusional keberadaannya. Tetapi koalisi yang dimaksud dalam Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah koalisi pada proses pencalonan presiden, bukan koalisi dalam proses jalannya pemerintahan. Namun disisi lain terdapat pasal dalam konstitusi yang seolah mengisyaratkan agar koalisi dibangun secara permanen dan stabil hingga masa pemerintahan presiden hasil pemilihan umum berakhir. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa apabila presiden dan wakil presiden berhalangan tetap secara bersamaan maka pelaksana tugas presiden sementara waktu dipegang secara bersama-sama

oleh menteri dalam negeri, menteri luar negeri, dan menteri pertahanan. Sementara itu pengganti presiden dan wakil presiden hingga akhir masa jabatan adalah pasangan calon presiden dan wakil presiden berasal dari partai politik atau gabungan partai politik yang sebelumnya mendapat suara terbanyak pertama dan kedua. Dengan demikian dapat dimaknai bahwa koalisi yang dibentuk sebelum pengusungan calon presiden dan wakil presiden tetap eksis dan bertahan selama berlangsungnya pemerintahan (Fitra Arsil, 2018: 131).

Amanat yang disampaikan konstitusi tersebut tidaklah sesuai dengan ciri koalisi dalam sistem presidensial, konstitusi seolah menyamakan koalisi yang dibentuk sebelum pengusungan calon (*pre-electoral coalition)* dengan koalisi dalam penyelenggaraan pemerintahan (*government coalition*). Hal ini bertentangan dengan konsepsi koalisi dalam sistem presidensial yang mana koalisi ditujukan untuk menyokong kemenangan dalam pemilihan umum, bukan untuk membentuk pemerintahan. Oleh karena itu koalisi sangat cair dan mudah berubah dengan berbagai alasan. Presiden dapat dengan mudah mengubah koalisi sewaktu pemerintahan berjalan. Bahkan perubahan itu dapat dilakukan sangat awal yakni sewaktu putaran kedua pemilihan presiden maupun saat kemenangan presiden yang diusung. Koalisi ini bergerak dengan sangat dinamis sehingga dapat berubah seketika baik sewaktu penyusunan kabinet untuk pertama kali maupun ketika presiden melakukan *reshuffle* kabinet. Dinamisnya koalisi dalam sistem presidensial disebabkan oleh kedudukan presiden yang berdiri sendiri atau tidak bergantung pada cabang kekuasaan lain seperti halnya legislatif. Sehingga dinamika koalisi ini tidak memiliki implikasi apapun pada legitimasi yang dimiliki oleh presiden, sebab sumber legitimasi kekuasaan eksekutif berada ditangan rakyat, bukan koalisi di parlemen.

2. Pengaruh Koalisi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Terhadap Relasi Eksekutif-Legislatif

Sebagai negara yang menganut sistem presidensial tentu hubungan yang tercipta antara eksekutif dan legislatif idealnya adalah seimbang demi mewujudkan prinsip *check and balances*. Hubungan antara eksekutif dengan legislatif dalam sistem presidensial menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berkaitan dengan (Triwahyuningsih dkk., 2017: 119-120).:

1) Proses legislasi, yakni dalam pembuatan maupun pengesahan undang-undang, Presiden dan DPR mengajukan rancangan undang-undang untuk dibahas dan kemudian mendapatkan persetujuan bersama;
2) Proses pengangkatan pejabat seperti Panglima TNI, Kepala Polri, Duta Besar, dan Gubernur Bank Indonesia;

3) Proses pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
4) Proses menyatakan perang;
5) Proses pembuatan perjanjian internasional;
6) Proses pemberian amnesti dan abolisi;
7) Proses kontrol oleh DPR berupa hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Dalam penulisan hukum ini penulias akan mengkaji pengaruh koalisi terhadap relasi eksekutif dan legislatif melalui 2 (dua) fungsi DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20 A ayat (1) yakni berdasarkan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan.

a. Analisis Efektivitas Pembentukan Undang-Undang

Sementara itu, praktik di Indonesia memperlihatkan bahwa DPR memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Presiden sebagai eksekutif memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Presiden memiliki peran yang cukup penting dalam legislasi, karena terdapat ketentuan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas bersama oleh DPR dan Presiden guna mendapat persetujuan bersama. Apabila rancangan ini ditolak maka tidak dapat diajukan kembali dalam persidangan DPR masa itu. Jika rancangan tersebut telah mendapat persetujuan bersama maka Presiden berwenang untuk mengesahkan menjadi undang-undang. Dalam hal rancangan yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu 30 hari sejak rancangan disetujui maka rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang.

Hubungan yang terjalin dalam proses legislasi antara legislatif dengan eksekutif tersebut memperlihatkan hubungan yang saling interdependensi. Untuk dapat mengukur efektivitas pembentukan undang-undang maka dapat ditinjau dari: *Pertama,* membandingkan realisasi program legislasi nasional. *Kedua,* meninjau dari jenis undang-undangnya apakah memerlukan perdebatan mendalam atau hanya pengadministrasian. Ketiga, meninjau dari kualitas undang-undangnya dengan melihat berapa banyak yang diuji atau dibatalkan oleh MK. Penelitian mengenai fungsi legislasi ini akan berfokus pada era pemerintahan SBY-JK, SBY Boediono, dan Jokowi-JK. Apabila menyandingkan presentasi realisasi prolegnas pada tiap periode pemerintahan tidaklah signifikan perbedaannya. Namun hasilnya akan berbeda apabila menggunakan parameter jumlah undang-undang yang

disahkan baik yang terdapat dalam prolegnas maupun tidak. Periode pemerintahan SBY-JK memiliki persentase realisasi yang lebih tinggi dibandingkan pada periode kedua (SBY-Boediono) dan Presiden Jokowi-Jusuf Kalla. Kepemimpinan SBY-JK berhasil membentuk 185 undang-undang dari 366 target prolegnas. Apabila yang dilihat hanya berdasar realisasi prolegnas saja jumlahnya lebih kecil yaitu 86 undang-undang atau 23,18%. Pada periode kedua SBY-Boediono menunjukan kurva yang menurun dibanding periode pertama yang hanya mampu membentuk 34,23% dari jumlah prolegnas. Dari 371 Prolegnas hanya mampu direalisasikan 127 undang-undang. Sedangkan masa Jokowi-JK juga hanya mampu membentuk 29,44% undang-undang. Dari 248 prolegnas hanya 73 undang-undang yang terealisasi (Veri Junaidi, dkk, 2020: 228).

Dapat dikatakan bahwa kinerja legislasi sangatlah rendah yakni dibawah 50% (Veri Junaidi, dkk, 2020: 228). Selain minimnya undang-undang yang berhasil dibentuk terdapat permasalahan lain yakni mengenai kualitas dari legislasi yang sudah disahkan. Kuantitas pengujian di Mahkamah Konstitusi atas undang-undangyang dianggap bermasalah cukup besar. Bahkan apabila dilihat dari intensitasnya, pengujian undang-undang jauh lebih tinggi dibanding jumlah undang-undang yang disahkan setiap tahunnya (Veri Junaidi, dkk,. 2020: 228). Walaupun memang beberapa diantaranya ada yang diuji lebih dari sekali. Sepanjang tahun 2005 hingga 2009 dari 185 undang-undang terdapat 319 undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi yang 77 diantaranya dikabulkan. Pada periode 2015-2019 dari 65 undang-undang terdapat 137 undang-undang yang diuji di Mahkamah Konstitusi yang 19 diantaranya telah dikabulkan baik yang berupa penghapusan pasal, ayat, frasa, atau penafsiran (Veri Junaidi, dkk,. 2020: 228). Pembatalan pasal pada tahun 2011 menempati posisi tertinggi yakni mencapai 79,16%, terdapat 19 putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan pasal dari 24 undang-undang yang terbit. Peringkat tertinggi kedua terjadi di tahun 2009, sebanyak 37 putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan pasal dari 52 undang-undang yang terbit. Kemudian tahun 2015 menjadi peringkat tiga dimana terdapat 8 putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan pasal dari 14 undang-undang yang terbit. Tingginya angka judicial review ini mengatakan bahwa:

1) Undang-undang yang terbit secara substansi bertentangan dengan undang-undang dasar
2) Undang-undang tersebut melanggar kewajiban dan/atau hak konstitusional warga negara.

Walaupun memang banyak faktor yang mempengaruhi legislasi namun dapat terlihat bahwa eksekutif dan legislatif tidak menggunakan kekuatan politiknya dengan bijak.Idealnya semakin besar dukungan politik di parlemen terhadap presiden akan meningkatkan produktivitas kinerja diantara keduanya. Realitanya justru berkebalikan yang mana dukungan koalisi tidak berbanding lurus dengan produktivitas legislasi yang dihasilkan.

b. Analisis terhadap Fungsi Pengawasan Legislatif terhadap Eksekutif

Menurut Jimly Asshidieqie, fungsi dari lembaga legislatif yakni (Jimly Asshidieqie, 2011: 153):

a. Fungsi legislasi;
b. Fungsi anggaran;
c. Fungsi pengawasan

Fungsi-fungsi ini telah diampu dalam konstitusi yakni dalam Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurutnya fungsi yang harus lebih diutamakan adalah fungsi pengawasan (Jimly Asshidieqie, 2011: 165). Di dalam penjelasan pasal 20A fungsi pengawasan DPR ini terbagi menjadi dua, yang pertama yakni fungsi pengawasan DPR secara lembaga dan yang kedua adalah fungsi pengawasan DPR secara perorangan. Bentuk dari fungsi pengawasan secara kelembagaan adalah hak interpelasi hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Sedangkan fungsi pengawasan DPR secara perorangan adalah hak mengajukan pertanyaan. Secara umum fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR dibagi menjadi tiga yakni hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat sebagaimana tercantum dalam Pasal 20A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Pasal 77 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak menyatakan

pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas: a. kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional; b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3); atau c. dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009). Dalam hal ini DPR memiliki fungsi pengawasan yang ditujukan kepada DPR dalam rangka menjalankan mekanisme *checks and balances*. Hak angket yang digunakan oleh DPR pada periode 2004-2009 sebanyak 12 pengajuan dengan rincian 4 usulan diterima sebagai hak angket, 6 usulan ditolak, dan 2 usulan tidak berlanjut.

Penyebab kegagalan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat ini adalah lobi politik antara pemerintah dengan partai politik di DPR. yang mencapai 403 kursi atau lebih dari 70% dari total kursi DPR maka seharusnya SBY-JK mampu membangun pemerintahan yang lebih konstruktif. Namun yang terjadi justru kebalikannya, kinerja pemerintahan sering terganggu oleh manuver di DPR yang notabene mereka adalah anggota dari koalisi (Wawan Ichwanuddin, 2012: 98).

Pada periode pemerintahan 2009-2014 yang dinahkodai oleh SBY-Boediono mendapatkan dua kasus angket yakni penyelamatan (bailout) Bank Century dan mafia perpajakan. Walaupun mayoritas fraksi partai politik di parlemen mengamini bahwa terdapat kebijakan yang salah, namun nyatanya kasus Bank Century tidak menghasilkan output yang sesuai, terbukti dengan namun hingga tahun 2011 hanya segelintir pihak yang berhasil diproses hukum yakni pemilik dan pengelola Century. Sedangkan pejabat-pejabat negara yang namanya sempat terseret tidak ada satupun yang berhasil diproses hukum.

Angket selanjutnya yang diajukan pada periode 2009-2014 adalah tentang perpajakan yang mendulang dukungan dari Fraksi Partai Golkar, Fraksi PDIP, Fraksi PKS, dan Fraksi Partai Hanura. Angket ini mengakibatkan pecahnya sikap anggota koalisi yang kemudian berdampak pada politik internal koalisi. Partai yang mendukung angket akhirnya mendapatkan teguran dari SBY yang kemudian mengancam mengadakan penataan ulang koalisi (Wawan Ichwanuddin, 2012: 99).

Pada pemerintahan Jokowi-JK tidak jauh berbeda kondisinya dengan masa pemerintahan SBY dimana fungsi pengawasan tidak

berjalan sebagaimana mestinya. Interpelasi terhadap kenaikan harga BBM, interpelasi pengangkatan dan pemberhentian Arcandra Tahar sebagai Menteri Energi Sumber Daya Mineral gagal dilaksanakan karena adanya suara mayoritas di DPR yang mendukung pemerintah. Hal yang cukup ironis adalah adanya penyelidikan yang dilakukan oleh DPR justru ditujukan kepada kinerja KPK yang mana Pansus memberikan rekomendasi berupa revisi undang-undang untuk memperbaiki tata kelola kelembagaan KPK (Laporan Panitia Angket DPR RI Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang KPK Berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Apabila koalisi dengan postur gemuk dianggap sebagai prasyarat adanya stabilitas pemerintahan maka hal ini tidak dapat dibenarkan sepenuhnya. Koalisi gemuk justru melahirkan permasalahan yang tidak sederhana.Terdapat tiga permasalahan yang akan muncul apabila koalisi gemuk tetap eksis di Indonesia (Idul Rishan, 2020: 231).

D. Kesimpulan

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui adanya koalisi pada awal pemilihan presiden sebagaimana tertera dalam Pasal 6A ayat (2). Terdapat pasal lain yakni Pasal 8 ayat (3) yang secara implisit mengisyaratkan agar koalisi dibangun secara permanen dan stabil hingga masa pemerintahan presiden hasil pemilihan umum berakhir. Mengingat karakteristik koalisi dalam sistem presidensial sangat cair dan mudah berubah sesuai kehendak Presiden, ketentuan Pasal 8 ayat (3) akan sulit terwujud.
2. Relasi antara eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial menurut Pasal 20 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diantaranya berkaitan dengan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR. Apabila ditinjau dari fungsi legislasi, kondisi koalisi gemuk nyatanya tidak memberikan dampak positif terhadap program legislasi yang tercermin dari rendahnya kuantitas legislasi yang dihasilkan dan rendahnya kualitas legislasi yang tercermin dari *judicial review* yang dilakukan Mahakmah Konstitusi. Fungsi pengawasan berupa hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat tidak dapat berjalan secara efektif dan ideal. Pengawasan ini justru digunakan sebagai permainan politik untuk mewujudkan kepentingan dari partai politik. Akibatnya, tak hanya berkembang relasi konfliktual antara DPR dan Presiden, tetapi juga pola relasi yang potensial bersifat transaksional karena sebagian upaya penggunaan fungsi pengawasan yang cenderung

diselesaikan di balik layar panggung politik formal di DPR. Hadirnya koalisi tidak menjamin adanya efektivitas hubungan antara Presiden dan DPR, yang kental justru kepentingan politik yang telah beberapa kali menabrak konstitusi.

E. Saran

1. Melalui penyederhanaan partai politik melalui pengaturan peraturan perundang- undangan dengan menyeleksi partai politik peserta pemilihan umum secara ketat dan memperberat persyaratan pembentukan partai politik.
2. Pengawasan yang dilakukan oleh DPR kepada Presiden harus memiliki skema, tujuan, dan target yang terukur. Hal ini untuk menghindari pengawasan yang hanya bersifat politis. Selain itu amandemen konstitusi yang dilakukan secara proporsional dapat menjadi peletak dasar penataan kembali hubungan antara eksekutif dengan legislatif dalam rangka memurnikan sistem pemerintahan yang kuat, efektif, dan efisien.

Daftar Pustaka

Buku

Dahlan Thaib. 2003. Teori dan Hukum Konstitusi. Jakarta: RajaGrafindo Perkasa

Jimly Asshiddiqie. 2011. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi. Jakarta: Buana Ilmu Popular.

José Antonio Cheibub. 2007. Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy. New York: Cambridge University Press

Triwahyuningsih dan Abdurrahman Darojat. 2017. Hubungan Eksekutif-Legislatif 2009–2014. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Jurnal

Asep Nurjaman. 2017. "The End of Political Party in Indonesia: The Case of Weakening Voter's Loyality in the Local Level, Malang," The Social Sciences Volume 12, Nomor 2 2017

Fitra Arsil. 2017. "Stabilitas Sistem Presidensial Indonesia Melalui Pemilihan Umum Serentak dan Presidential Tresshold", Jurnal Ketatanegaraan, Volume 5 November 2017.

Idul Rishan. "Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia". Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Volume 27 Nomor 2, Mei 2020.

Scott Mainwaring. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", Comparative Political Studies Journal Volume 26 Nomor 2 Juli 1993.

Sri Budi Eko Wardani. 2007. "Koalisi Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung: Kasus Pilkada Provinsi Banten Tahun 2006". Tesis, Jakarta: Program Pascasarjana Ilmu Politik FISIP UI.

Veri Junaidi dan Violla Reininda. 2020. Relasi Presiden dan DPR dalam Pembentukan Undang-Undang pada Sistem Pemerintahan Presidensial Multipartai. Jurnal Jentera, Volume 3 Nomor 1 2020

Wawan Ichwanuddin. 2012. "Absennya Politik Pengawasan DPR Era Reformasi". Jurnal Penelitian Politik, Volume 9 Nomor 2, 2012.

Implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Terkait Pelaksanaan Tugas Kepala Desa dalam Penyelesaian Perkara Masyarakat Desa (Studi Kasus pada Desa Ngadiluwih)

Tri Rahayu Ningsih, Andina Elok Puri M
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
Jl. Ir. Sutami No. 36A Surakarta 57126
E-mail: trirahayu.ningish@gmail.com

Article Information

Keywords: *village head, dispute resolution, village community, consensus deliberation, Ngadiluwih Village*

Abstract

The aims of this research are to find out and analyze how the role of the village head in resolving community disputes in the village related to the implementation of Law Number 6 year 2014 on Villages, which occurred in Ngadiluwih Village, Matesih Subdistrict, Karanganyar Regency. In addition, it also aims to examine the factors inhibiting the role of ngadiluwih's village head in the process of resolving community disputes in the village. This research is a type of empirical juridical research with descriptive properties and using a case approach. Data is collected through interviews and documentation. The data is analyzed by inductive methods whose steps include data reduction, data calcification, data systematization and finally conclusion making. The results of this study showed the first task of the village head related to the implementation of Law No. 6 year 2014 on Villages related to the role of village heads in the dispute resolution process in Ngadiluwih Village that has been implemented but not optimally. These two studies show obstacles in implementing the duties of the village head in the process of resolving disputes between Ngadiluwih villagers.

Kata Kunci: kepala desa, penyelesaian perselisihan, masyarakat desa, musyawarah mufakat, Desa Ngadiluwih

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana peran kepala desa dalam penyelesaian perselisihan masyarakat di desa terkait Implemantasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang terjadi di Desa Ngadiluwih, Kecamatan Matesih Kabupaten Karanganyar. Disamping itu juga bertujuan untuk mengkaji faktor-faktor penghambat peran Kepala Desa Ngadiluwih dalam proses penyelesaian perselisihan masyarakat di desa. Jenis penelitain ini adalah penelitian yuridis empiris dengan sifat deskriptif dan menggunakan pendekatan kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara dan dokumentasi. Data dianalisis dengan

Article Information

Abstract

metode induktif yang langkahnya meliputi reduksi data, kalsifikasi data, sistematisasi data dan terakhir pengambilan kesimpulan. Hasil penelitian ini menunjukkan pertama tugas kepala desa terkait implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam peran kepala desa dalam proses penyelesaian perselisihan di Desa Ngadiluwih yang telah dilaksanakan tetapi belum optimal. Kedua penelitian ini menunjukkan hambatan dalam pelaksanaan tugas kepala desa dalam proses penyelesaian perselisihan masyarakat Desa Ngadiluwih.

A. Pendahuluan

Isu hukum yang melatarbelakangi penulis untuk melakukan penulisan hukum ini yaitu berkaitan dengan implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa terkait dengan tugas kepala desa dalam penyelesaian perkara masyarakat desa. Secara substansi, terdapat dua pembahasan utama yang akan menjadi fokus dari penulisan ini, yaitu pertama implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terkait pelaksanaan tugas kepala desa dalam penyelesaian perkara masyarakat di Desa Ngadiluwih. Pembahasan kedua yaitu mengenai hambatan kepala desa dalam melaksanakan tugas menyelesaikan perkara masyarakat desa.

Di dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen). Desa sebagai daerah yang bersifat istimewa, Negara Republik Indonesia harus menghormati dan wajib mengakui keberadaannya dan memberikan jaminan atas keberlangsungan hidup dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Bagian Umum Alinea (1) Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa).

Pengertian desa itu sendiri diatur dalam Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 26 Ayat (4) Huruf K Undang-Undang Desa, menentukan Kepala Desa berkewajiban menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa.

Kepala desa dalam pelaksanaan tugasnya sehari-hari terutama yang berhubungan dengan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa perlu dikembangkan

bagi perubahan kemajuan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di desa, dan semakin dituntut adanya kerja keras dan kemampuan yang optimal dari kepala desa dalam menjalankan tugasnya guna memperlancar perkembangan dan kemajuan desa.[1]

Sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Desa, ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang di dalamnya sama sekali tidak menjelaskan tentang jenis perkara/perselisihan, mekanisme, bentuk, produk, putusan, maupun implikasi hukum dari penyelesaian kepala desa. Sekaligus dalam peraturan pemerintah tersebut tidak dijelaskan apakah kepala desa bertindak sebagai "hakim desa" atau mediator seperti dalam *alternatif dispute resolution* (ADR). Apabila bertindak sebagai mediator dapat mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Apabila bertindak sebagai hakim desa, usaha penyelesaian perkara/sengketa secara damai, pernah diatur pada masa Hindia Belanda disebut sebagai Peradilan Desa *(dorpsjustitie),* dalam Pasal 3a RO yang sampai sekarang tidak pernah dicabut.[2]

Sedangkan berkaitan dengan kewajiban yang harus dilaksanakan kepala desa menurut ketentuan Pasal 26 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 huruf (k) menyebutkan bahwa kepala desa mempunyai kewajiban mendamaikan perselisihan masyarakat di desa. Pengertian mengenai kewajiban kepala desa untuk menyelesaikan perselisihan masyarakat, perlu dijabarkan lebih lanjut dengan merujuk pada suatu konsep, di mana kepala desa juga dapat berperan sebagai penengah dalam setiap permasalahan yang ada. Permasalahan tersebut tidak hanya dibatasi dalam ruang lingkup keperdataan saja antara seseorang dengan seseorang lainnya, akan tetapi permasalahan tersebut dapat pula ditinjau dari segi hukum lain.

Dalam hal ini tentunya kepala desa berperan secara aktif maupun pasif dalam hal memimpin. "*Leadership is the ability to influence a group toward the achievement of goals"* (Kepemimpinan adalah suatu kemampuan mempengaruhi suatu kelompok ke arah pencapaian tujuan). Kepemimpinan hanya dapat dilaksanakan oleh seorang pemimpin. Seorang pemimpin adalah seseorang yang mempunyai keahlian memimpin, mempunyai kemampuan memengaruhi pendirian/pendapat orang atau sekelompok orang tanpa menanyakan alasan-alasannya.[3]

1 Anthonius W. e-Journal Ilmu Pemerintahan, Volume 4, Nomor 2, 2016. Hal.829

2 Mayastuti, Anti, "Pemberdayaan Fungsi Kepala Desa sebagai Mediator Penyelesaian Sengketa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa", Volume III No. II, Oktober 2015. Hal 2

3 Multazam F.M, et. al., 2015. "Gaya Kepemimpinan Kepala Desa Dalam Penyelenggaraan Pembangunan".Universitas Jember. Vol I. Hal. 1-12

Bentuk penyelesaian permasalahan ini juga memberikan keuntungan tersendiri bagi para pihak yang terlibat dalam perselisihan, melalui proses penyelesaian kepala desa para pihak yang berselisih tidak terperangkap dengan formalitas acara sebagaimana dalam proses litigasi. Para pihak sendiri juga dapat menentukan bagaimana dan seperti apa proses atau cara-cara yang jauh lebih sederhana tanpa harus melalui proses beracara formal di pengadilan.

Terkait dengan persoalan yang telah dikemukakan di atas, penyelesaian suatu permasalahan dengan cara yang lebih efektif dan efisien dianggap perlu sebagai mekanisme kontrol kepala desa terhadap dinamika masyarakatnya itu sendiri. Keterlibatan kepala desa dalam menyelesaikan konflik dalam masyarakat desa menjadikan penulis tertarik untuk mengkajinya dalam penelitian hukum tentang Implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terkait pelaksanaan tugas kepala desa dalam penyelesaian perkara masyarakat desa studi pada desa Ngadiluwih.

B. Metode Penelitian

Tujuan penelitian hukum adalah sebagai kegiatan *know-how* untuk memecahkan sebuah isu hukum yang sedang dihadapi.[4] Penelitian hukum ini merupakan jenis penelitian hukum yuridis empiris. Sedangkan Penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini bersifat deskriptif. Adapun dalam penelitian hukum ini penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan kasus. Dalam menulis penelitian hukum ini, penulis menggunakan sumber bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data adalah studi kepustakaan dan wawancara dokumentasi. Sedangkan teknik analisis data adalah dengan metode induktif yang langkahnya meliputi reduksi data, kalsifikasi data, sistematisasi data dan terakhir pengambilan kesimpulan.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Hasil Penelitian

Dalam penelitian ini ditemukan terjadinya konflik perselisihan yang terjadi di Desa Ngadiluwih. Perselisihan ini mengenai perselisihan terkait persaingan usaha antarmasyarakat desa. Perkara konflik perselisihan ini terjadi pada tahun 2018 di Desa Ngadiluwih yang melibatkan seorang pengusaha toko retail modern dengan warga masyarakat pemilik UKM di sekitar Desa Ngadiluwih. Alasan yang mendasari penulis mengangkat dari pada kasus perselisihan ini adalah didasari pada kuatnya informasi mengenai jalannya kasus ini. Selain itu, kasus ini juga terus di-*monitoring* oleh

4 Peter Mahmud Marzuki. 2014. Penelitian Hukum. Jakarta: Prenadamedia Group. Hal. 60

pihak pemerintahan desa dikarenakan ini merupakan bentuk pelaksanaan dari hasil penyelesaian yang tertuang dalam suatu kesepakatan bersama. Kesepakatan ini dihasilkan dari para pihak serta diharapkan para pihak tidak melanggar hasil kesepakatan tersebut. Peran dari seorang kepala yang merupakan implementasi dari dalam Pasal 26 Ayat (4) Huruf K Undang-Undang Desa terkait kewajiban seorang kepala desa dalam menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa dapat diketahui secara langsung dari sini.

Kasus ini bermula atas dasar ketakutan warga terkait persaingan usaha yang mana Bapak Andri Yuliyanto yang disini sebagai seorang pengusaha toko retail modern akan mendirikan toko yang berasa di tengah pusat desa. Dalam hal ini kemudian mendapat protes dari warga sekitar yang memiliki UKM dan berada di sekitar tempat bangunan toko tersebut dibangun. Mereka semua terdiri dari beberapa warga desa asli Ngadiluwih yang memilki usaha kecil menengah khususnya toko retail yang diantaranya Bapak W, Bapak M, Ibu K, bapak G, Ibu I, dan Ibu T. mereka semua keberatan jika pemerintah desa memberikan ijin dibangunnya usaha tersebut di pusat desa perempatan besar Desa Ngadiluwih. Mereka merasa akan sangat dirugikan dengan adanya toko tersebut, usaha mereka akan mati dan mereka merasa pemerintah desa tidak memihak pada rakyat kecil. Akhirnya mereka terus melayangkan keberatan secara terang-terangan baik kepada bapak Andri sendiri maupun kepada Kepala Desa Ngadiluwih. Namun ijin telah dikantongi oleh Bapak Andri sendiri selaku pemilik toko. Sehingga pada akhirnya mereka melayangkan pengaduan secara resmi ke Kantor Pemerintahan Desa Ngadiluwih. Meraka semua berharap agar adanya penyelesaian terhadap konflik ini.

2. Pembahasan

A. Proses Penyelesaian Konflik Perselisihan Kasus Persaingan Usaha Antarmasyarakat Desa

Tidak semua permasalahan atau konflik dapat diselesaikan sendiri, pada umumnya masalah masalah yang melibatkan warga dan terus berlanjut dan tidak menemui titik temu biasanya mereka akan menyelesaikannya melalui bantuan pemerintahan desa yakni kepala desa selaku pejabat yang bertanggung jawab atas terjadinya konflik perselisihan masyarakat desa seperti yang tertuang dalam Pasal 26 Ayat (4) Huruf K Undang-Undang Desa, menentukan Kepala Desa berkewajiban menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa. Selain itu pula kepala desa merupakan seorang tokoh yang dihormati dan berperan sebagai penengah dalam setiap hal yang berkaitan dengan sosial kehidupan masyarakat desa hal ini sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Bronislaw Malinowski dan Soerjono Soekanto. efektivitas pengendalian sosial atau hukum yang mana dalam

salah satu faktor permasalahan yang mempengaruhi adalah dalam masyarakat modern, tata tertib kemasyarakatan dijaga oleh suatu sistem pengendalian sosial yang bersifat memaksa, yaitu hukum, untuk melaksanakannya hukum didukung oleh suatu sistem alat-alat kekuasaan (kepolisian, pengadilan, dan sebagainya) yang diorganisasi oleh suatu negara.[5]

Maka dengan demikian kepala desa selaku pejabat pemerintahan desa menjalankan tugas dan fungsinya dalam penyelesaian konflik permasalahan yang terjadi di masyarakat. Jalan utama yang biasanya ditempuh adalah dengan musyawarah mufakat. Walaupun kepala desa berperan sebagai seorang penengah atau bisa disebut sebagai mediator antara para pihak yang berselisih, tetapi dalam hal ini kepala desa dalam menjalankan kewajibannya tidak memiliki pedoman yang jelas tentang proses penyelesaian sengketa perselisihan atau konflik yang terjadi di masyarakat Desa Ngadiluwih. Namun di sini berdasarkan dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa kepala desa Ngadiluwih sedikit banyak mengetahui tentang bagaimana proses penyelesaian sengketa perselisihan di luar pengadilan yang biasa disebut dengan mediasi.

Adapun proses penyelesaian perselisihan masyarakat desa Ngadiluwih Kecamatan Matesih Kabupaten Karanganyar dilaksanakan melalui beberapa tahapan yaitu:

a. Proses Pengaduan

   Tahap awal dalam proses penyelesaian perselisihan di Kantor Pemerintahan Desa Ngadiluwih adalah melalui proses pengaduan oleh salah satu pihak yang bersengketa. Pengaduan ini disampaikan secara langsung kepada Pemerintahan Desa Ngadiluwih. Yang kemudian diterima dan diproses lebih lanjut oleh pihak pemerintahan desa.

b. Pemanggilan Para Pihak

   Melalui hasil laporan pengaduan kemudian ditindaklanjuti oleh pihak pemerintahan desa. Dimana kepala desa yang mendapat hasil laporan tersebut kemudian melakukan beberapa tindakan yakni:

   a. Memeriksa materi pengaduan
   b. Menentukan tempat dan waktu musyawarah
   c. Memerintahkan pada sekretaris desa untuk membuat surat pemanggilan kepada para pihak terkait untuk melakukan proses penyelesaian

5 Koentjaraningrat dalam H. Halim HS, Erlies Septiana Nurbani, 2014 "Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi", Jakarta: RajaGrafindo Persada. Hal.305.

c. Proses Musyawarah

Musyawarah mufakat yang ditempuh di sini adalah dengan diadakannya perundingan bersama antarsemua pihak yang berselisih baik dari pengadu maupun yang diadukan serta pihak penengah sekaligus sebagai fasilitator di antara kedua belah pihak yakni kepala desa. Dalam proses ini juga melibatkan para kepala dusun sebagai saksi yang berkaitan dalam kasus perselisihan ini. Selama proses musyawarah kedua belah pihak diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat dan keluh-kesahnya yang kemudian saling menanggapi untuk mencapai solusi terbaik. Kepala desa di sini selaku penengah (netral) didampingi oleh sekretaris desa dan kasi pemerintahan yang berperan untuk menjembatani antarkedua belah pihak tersebut.

d. Perumusan hasil kesepakatan dalam bentuk surat pernyataan bersama

Dari seluruh hasil perundingan dan telah mencapai musyawarah mufakat ini kemudian dibuat surat kesepakatan bersama yang dibimbing oleh kepala desa yang kemudian ditandatangani oleh kedua belah pihak, para saksi dan diketahui oleh Kepala Desa Ngadiluwih.

B. Hambatan Kepala Desa dalam Proses Penyelesaian Perselisihan Masyarakat Desa Ngadiluwih

Bahwa dalam pelaksanaan tugas kepala desa terkait proses penyelesaian perselisihan masyarakat Desa Ngadiluwih belum terlaksana dengan optimal hal tersebut dapat diketahui dari adanya beberapa hambatan dalam proses penyelesaiannya yang diantaranya:

a. Kepentingan perorangan (Individualistik) yang menjadi penghambat dalam proses penyelesaian perselisihan.

Kepentingan individual yang selalu ingin terakomodir ini menimbulkan sulitnya mencapai kesepakatan. Rasa individualistik demi tercapainya keinginan ini menjadi salah satu penghambat dalam proses penyelesaian. Dan akhirnya di sini pihak kepala desa selaku penengahpun harus mampu memahami situasi dan ikut mencari solusi agar dalam proses musyawarah dapat menemukan titik temu, melakukan mediasi antara kedua belah pihak.

b. Ketidakpahaman para pihak selama proses musyawarah mufakat dapat menyebabkan terhambatnya proses penyelesaian perselisihan yang dihadapi.

Ketidakpahaman di sini adalah bagaimana dan seperti apa tindakan yang harus dilakukan oleh para pihak selama proses penyelesaian. Ketidakpahaman ini juga bentuk ketidakpahaman

akan bagaimana peran kepala desa dalam proses penyelesaian perselisihan tersebut. Serta bentuk pemahaman tindakan yang dilakukan para pihak atas dasar mencari keadilan dengan atau tanpa melihat berbagai sisi dari pihak lawan. Anggapan ketidakadilan selama proses berlangsung menjadi penghambat dalam kelancaran proses penyelesaian.

c. Belum adanya lembaga khusus pengaduan konflik di desa setempat

Tidak adanya lembaga khusus sebagai tempat pengaduan masyarakat untuk menyampaikan laporan perkara-perkara yang sebagian besar adalah permasalahan individu atau antarperorangan dalam proses penyelesaian oleh karenanya sebaiknya ada lembaga khusus sebagai tempat pengaduan masyarakat desa apabila terdapat suatu konflik perselisihan yang harus diselesaikan. Hal ini sejalan dengan guna menjamin ruang gerak bagi pejabat dalam menjalankan tugasnya diakui adanya prinsip *frijsermessen* yang memungkinkan Kepala Desa mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleid-regels* atau *policy rules* secara internal dengan bebas dan mandiri untuk menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

D. Simpulan

Berdasarkan dari hasil penelitian implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terkait tugas kepala desa dalam penyelesaian perselisihan masyarakat desa di Desa Ngadiluwih, dalam kasus persaingan usaha antarmasyarakat desa di kantor pemerintahan Kepala Desa Ngadiluwih meliputi proses penyelesaian perselisihan, terdiri dari beberapa tahapan yaitu proses pengaduan, pemanggilan para pihak, proses musyawarah dan perumusan hasil kesepakatan dalam bentuk surat pernyataan bersama. Bahwa dalam pelaksanaan tugas kepala desa tersebut belum terlaksana dengan optimal hal tersebut dapat diketahui dari adanya beberapa hambatan dalam proses penyelesaiannya seperti rasa individualistik yang tinggi, ketidakpahaman para pihak dan belum adanya lembaga pengaduan konflik di Desa Ngadiluwih.

E. Saran

Perlu adanya tindak lanjut dengan adanya aturan yang dapat menjadi pedoman bagi seluruh Kepala Desa/Kepala Kelurahan dalam menyelesaikan sengketa perselisihan yang terjadi di desa. Yang kemudian disertai dengan adanya sosialisasi kepada masyarakat Desa Ngadiluwih yang dapat dilakukan dalam berbagai bentuk untuk mempublikasikan tentang peran kepala Desa Ngadiluwih yang dapat menjadi fasilitator dalam menyelesaikan sengketa

perselisihan masyarakat di desa. Serta dibentuknya lembaga khusus pengaduan konflik di desa sebagai tempat pengaduan masyarakat desa apabila terdapat suatu konflik perselisihan yang harus diselesaikan. Yang kesemuanya harus dilaksanakan sesuai dan tidak melanggar Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Daftar Pustaka

Buku

Koentjaraningrat dalam H. Halim HS, Erlies Septiana Nurbani, 2014 "Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi", Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.

Jurnal

Anthonius W. 2016. e-Journal Ilmu Pemerintahan, Volume 4, Nomor 2. Hal 829.

Mayastuti, Anti, 2015. "Pemberdayaan Fungsi Kepala Desa sebagai Mediator Penyelesaian Sengketa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa", Volume III No. II, Oktober 2015. HaL 2.

Multazam F.M, et. al., 2015. "Gaya Kepemimpinan Kepala Desa dalam Penyelenggaraan Pembangunan". Universitas Jember. Vol I. No I. Hal. 1-12.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

PEDOMAN PENULISAN NASKAH
JURNAL RES PUBLICA

Sistematika Penulisan

Naskah hasil penelitian ditulis dengan sistematika sebagai berikut.

1. Judul

   Dibuat spesifik dan efektif, ditulis di tengah dengan huruf kapital informatif mencerminkan isi artikel, tidak terlalu pendek dan tidak terlalu panjang (kira-kira 5 s/d 14 kata), memuat variabel/konsep yang dicakup dalam artikel, tidak ada singkatan, dan tidak menggunakan kata-kata klise.

2. Nama Penulis

   Di bawah judul diberi nama lengkap penulis (tanpa gelar) dan disertai *footnote* keterangan pekerjaan dan alamat kerja/kantor penulis.

3. Abstrak dan kata kunci

   Abstrak dan kata kunci ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Abstrak diupayakan tidak lebih dari 150 kata, yang secara singkat menggambarkan aspek penting dan kesimpulan dari naskah. Kata kunci cukup antara 2-4 kata. Abstrak memuat masalah dan/atau tujuan penelitian, prosedur penelitian, ringkasan hasil penelitian. Kata kunci memuat kata-kata konseptual.

4. Pendahuluan

   Tidak diberi judul, memuat: latar belakang atau konteks penelitian, landasan teori (jika diperlukan), hasil kajian pustaka yang menunjukkan adanya kesenjangan temuan penelitian, wawasan rencana pemecahan masalah, rumusan tujuan penelitian.

5. Metode penelitian

   Secara ringkas dalam paragraf-paragraf memuat desain penelitian, populasi dan sampel/sumber data, alat/instrumen dan bahan-bahan yang digunakan, bagaimana data dikumpulkan dan dianalisis.

6. Hasil penelitian dan pembahasan

   Hasil bersih analisis data, hasil pengujian hipotesis, dapat disajikan dengan tabel atau gambar lain secara verbal untuk memperjelas. Jawaban masalah penelitian atau menunjukkan bagaimana tujuan penelitian itu dicapai, penafsiran hasil-hasil penelitian ke dalam kumpulan pengetahuan yang telah mapan, penyusunan teori baru atau modifikasi teori yang ada.

7. Kesimpulan dan saran (jika ada)

   Memuat jawaban atas pertanyaaan penelitian dalam bentuk substantif, dalam bentuk esai bukan dalam bentuk numerikal, memuat implikasi temuan penelitian dan/atau saran-saran yang mengacu kepada tindakan praktis atau pengembangan teoritis dan penelitian lanjutan jika memang diperlukan.

8. Disusun secara alphabetis, bentuk paragraf *hanging*, dan dengan tata cara penulisan sebagai berikut.

   - Buku: Penulis. Tahun. Judul Buku (Cetak miring dan tebal). Kota Penerbit: Penerbit.
   - Penulis. Tahun. Judul tulisan (dalam tanda petik). Nama jurnal (cetak miring). Volume. Nomor. Halaman.
   - Makalah: Penulis. Tahun. Judul makalah (dalam tanda petik). Makalah disampaikan pada (nara seminar), tempat dan waktu pelaksanaan.
   - Tulisan/esai dalam suatu buku kumpulan karangan/esai: Penulis. Tahun pembuatan. Judul tulisan/esai (dalam tanda petik). Dalam (nama editor). Tahun terbit. Judul buku (Cetak miring). Kota penerbit. Penerbit.
   - Internet: Penulis. Tahun. Judul (dalam tanda petik). Website, tanggal akses.

Format Penulisan

Naskah diketik dalam bentuk kolom tunggal pada kertas kuarto (A4) dengan *page set up*: Margin atas 4 cm, bawah 3 cm, kiri 4 cm, dan kanan 3 cm. Bentuk huruf menggunakan font Microsoft Sans Serif, Size 11, dengan spasi 1,5. Khusus judul naskah menggunakan size 14. Abstrak, kata kunci, dan daftar pustaka menggunakan spasi 1.

1. Kutipan
   Penulisan kutipan dalam teks naskah (*body note*) sumber kutipan ditulis di antara kurung buka dan kurung tutup (nama penulis, tahun: nomor halaman). Kutipan langsung dan tidak langsung pendek (tidak lebih dari 4 baris) ditulis jadi menyatu dengan paragraf sebelumnya. Ketipan langsung dan tidak langsung panjang (lebih dari 4 baris) ditulis dalam paragraf tersendiri, khusus kutipan langsung baik panjang maupun pendek ditulis dalam bentuk *italic*.
2. Tabel
   Setiap tabel atau gambar diberi nomor urut dan judul yang sesuai dengan tabel atau gambar dan sumber kutipan (jika mengutip dari sumber lain). Untuk tabel judul diletakkan di atas, dan untuk gambar diletakkan di bawah.
3. Halaman
   Nomor halaman terletak di bawah sebelah kanan.