

RES PUBLICA

JURNAL HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

RES PUBLICA

JURNAL HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

Volume 6 No. 3, September - Desember 2022

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



Alpases PO Sinaga, Agus Riwanto

Efektivitas Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia terhadap Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat di Indonesia

Andriyan Rahardi, Andina Elok Puri Maharani

Implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Karanganyar

Dea Alfiant Hariyanto Putra, Achmad

Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Melindungi Hak Aksesibilitas Penyandang Disabilitas terhadap Fasilitas Tempat Ibadah di Kota Surakarta

Dzikri Ghufranillah, Sri Wahyuni

Telaah Kedudukan Organisasi Kemasyarakatan dalam Sistem Ketatanegaraan Ditinjau dari Asas Kedaulatan Rakyat

Intan Rachmawati, Maria Madalina

Implementasi Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman

Ivan Ihza Shobari Hasibuan, Sunny Ummul Firdaus

Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait *Presidential Threshold* (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2017-2022)

Sal Sabila Ayuning Prameswari, Jadmiko Anom Husodo

Analisis Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Pengasuhan bagi Anak Yatim Piatu Korban Pandemi Covid-19

Satryo Sasono, Isharyanto

Aksentuasi Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak dalam Memberikan Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak di Kabupaten Boyolali

Tyara Devy Purnamasari, Adriana Grahani Firdausy

Peran Pemerintah Daerah Kota Semarang dalam Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri



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 Ketingan Surakarta

Telp./Fax 0271-664989

e-mail: fhuns@uns.ac.id. Homepages: www.hukum.uns.ac.id

RES PUBLICA

JURNAL HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

DAFTAR ISI

Efektivitas Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia terhadap Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat di Indonesia Alpases PO Sinaga, Agus Riwanto	299-317
Implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Karanganyar Andriyan Rahardi, Andina Elok Puri Maharani	318-331
Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Melindungi Hak Aksesibilitas Penyandang Disabilitas terhadap Fasilitas Tempat Ibadah di Kota Surakarta Dea Alfiant Hariyanto Putra, Achmad	332-345
Telaah Kedudukan Organisasi Kemasyarakatan dalam Sistem Ketatanegaraan Ditinjau dari Asas Kedaulatan Rakyat Dzikri Ghufuranillah, Sri Wahyuni	346-355
Implementasi Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman Intan Rachmawati, Maria Madalina	356-362
Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait <i>Presidential Threshold</i> (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2017-2022) Ivan Ihza Shobari Hasibuan, Sunny Ummul Firdaus	363-373
Analisis Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Pengasuhan bagi Anak Yatim Piatu Korban Pandemi Covid-19 Sal Sabila Ayuning Prameswari, Jadmiko Anom Husodo	374-391

Aksentuasi Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak dalam Memberikan Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak di Kabupaten Boyolali Satryo Sasono, Isharyanto	392-404
Peran Pemerintah Daerah Kota Semarang dalam Penanganan Pe- ngungsi dari Luar Negeri Tyara Devy Purnamasari, Adriana Grahani Firdausy	405-420

Efektivitas Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia terhadap Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat di Indonesia

Alpases P O Sinaga¹

Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret

E-mail: alpasesinagaa@student.uns.ac.id

Agus Riwanto

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Article Information

Keywords: Komnas HAM, Gross human rights violations, Grievance cases of gross human rights violations

Kata Kunci: Komnas HAM, Pelanggaran HAM Berat, Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM yang berat

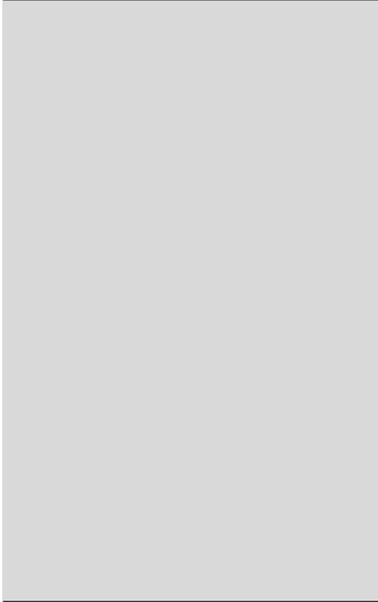
Abstract

This study analyzes and examines the effectiveness of Komnas HAM's authority on solving cases of gross human rights violations in Indonesia. This study is a normative legal research is prescriptive which aims to analyze the effectiveness of the authority of Komnas HAM in solving cases of gross human rights violations and provide solutions to these problems. This study used primary data in the form of Investigation plan reports and annual reports from Komnas HAM and secondary data in the form of primary legal materials and secondary legal materials. Data collection is done through literature research to find secondary data using primary, secondary, and tertiary legal materials. The author uses the approach of legislation, Case concept, and history. The results showed that Komnas HAM as an institution given authority in the settlement of cases of gross human rights violations in the field of Investigation is ineffective, causing delays in the settlement of cases of gross human rights violations in Indonesia, which is due to the weak legitimacy of the institution, the weak authority of sub-poena Komnas HAM and misalignment with the Attorney General's office.

Penelitian ini menganalisis dan mengkaji tentang efektivitas kewenangan Komnas HAM terhadap penyelesaian kasus pelanggaran HAM yang berat di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif bersifat preskriptif yang bertujuan untuk menganalisis efektivitas kewenangan Komnas HAM dalam penyelesaian kasus pelanggaran

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Article Information



Abstract

HAM yang berat dan memberikan solusi atas permasalahan tersebut. Penelitian ini menggunakan jenis data berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pengumpulan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan untuk mencari data sekunder dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan, konsep kasus, dan sejarah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Komnas HAM sebagai lembaga yang diberikan kewenangan dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat di bidang penyelidikan tidak efektif sehingga menyebabkan terhambatnya penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat di Indonesia, yang disebabkan lemahnya legitimasi lembaga tersebut, lemahnya kewenangan subpoena Komnas HAM dan ketidakselarasan dengan Kejaksaan Agung.

1. Pendahuluan

Setiap orang berhak menikmati hidup serta tumbuh dan berkembang dalam berbagai kehidupan yang aman, damai, tenteram, dan sejahtera. Oleh karena itu, sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, manusia dikaruniai seperangkat hak yang harus dihormati, didukung, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan semuanya untuk menghormati dan melindungi harkat dan martabat manusia.

Namun pada kenyataannya sejarah bangsa Indonesia berbeda-beda karena adanya perilaku yang tidak adil dan diskriminatif berdasarkan suku, ras, warna kulit, budaya, bahasa, agama, golongan, jenis kelamin, dan lain-lain dari status sosial lainnya. Kesenjangan sosial. Perilaku tidak adil dan diskriminatif tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia (selanjutnya disebut HAM). Baik pelanggaran HAM vertikal (yang dilakukan oleh negara) maupun horizontal (diizinkan oleh warga negara), dan bahkan beberapa pelanggaran HAM tersebut termasuk dalam kategori pelanggaran HAM berat.

Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa Indonesia serta Bab XA Pasal 28 A sampai Pasal 28 J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menjamin perlindungan HAM di Indonesia, yang kemudian dipertegas perlindungan serta penegakannya melalui Undang-Undang 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) dan Undang-undang 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU Pengadilan HAM). Dalam rangka perlindungan, penghormatan, serta penegakan HAM di Indonesia maka dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang

merupakan lembaga setingkat lembaga negara lainnya yang memiliki tugas pengkajian dan penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi HAM.

Meskipun Indonesia sudah menunjukkan komitmennya dalam perlindungan HAM melalui konstitusinya perlindungan HAM di Indonesia baru mencapai kulminasinya pada tahun 1993 dengan dibentuknya oleh PBB, Komisariat Tinggi PBB untuk HAM dan penegakan Komisariss Tinggi PBB untuk HAM, Indonesia menanggapinya antara lain dengan, pembentukan Komnas HAM untuk menunjukkan bahwa Indonesia memberi perhatian pada upaya nasional dan internasional bagi pemajuan dan perlindungan HAM. Namun, karena Komnas HAM dilahirkan dan dalam lima tahun pertama keberadaannya, hidup di bawah rezim otoriter, represif dan menekan HAM. Komnas HAM pada waktu itu sesungguhnya lebih merupakan pajangan belaka daripada lembaga pemajuan dan perlindungan HAM yang kredibel independensi dan integrasinya.² Pada perkembangannya Komnas HAM dalam jaminan penegakan dan perlindungan HAM tidak berbanding lurus dengan kondisi yang diharapkan, dan bahkan tidak sejalan dengan *mandate* dan tujuan filosofis, dari peraturan perundang-undangan mengenai HAM. Hal ini menjadi bukti dimana pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan negara tidak konsisten dalam melaksanakan penegakan HAM dan perlindungan HAM. Pelanggaran HAM ini terjadi karena negara tidak secara serius, dalam melindungi warga negaranya. Kewenangan Komnas HAM sendiri hanya bertindak sebagai pengawas bagi Kepolisian atau penegak hukum. Komnas HAM hanya bertindak sebagai pengawas jaminan dalam pemajuan dan penegakan HAM di Indonesia. Karena tugas utama kewajiban pemenuhan HAM, ada pada negara, melalui penyelenggara negara yaitu pemerintah.³

Hukum sangat erat kaitannya dengan keadilan, bahkan ada pendapat hukum harus digabungkan dengan keadilan supaya, benar-benar sebagai hukum, karena memang tujuan hukum itu adalah tercapainya rasa keadilan pada masyarakat. Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat dan memenuhi deklarasi HAM di dunia. Oleh karenanya negara Indonesia mempunyai instrumen hukum tersendiri dalam rangka melaksanakan penegakan HAM dan perlindungan HAM di Indonesia. Sebagaimana yang sudah diatur dalam UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. HAM di Indonesia, menjamin beberapa hak yang sudah diatur di dalam Undang-Undang.

Pelanggaran HAM yang berat di Indonesia hingga kini masih belum tuntas dalam penyelesaiannya. Perkembangan penyelesaian kasus pelanggaran HAM yang berat diam di tempat. Peristiwa Pelanggaran HAM yang berat terdiri atas pelanggaran HAM berat masa lalu dan masa kini. Korban dari pelanggaran HAM berat di Indonesia merupakan salah satu fenomena yang penting untuk

2 Enny Soeprapto, "Komnas HAM, Das Sein und Das Sollen." *Koran Suara Pembaruan* (2001):3.

3 Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) Biro Dukungan Penegakan HAM Tahun 2017.

mendapatkan perlindungan hukum. Hukum internasional semakin mengukuhkan pentingnya pertanggungjawaban secara hukum atas pelanggaran HAM, baik termasuk kategori pelanggaran berat maupun kejahatan kemanusiaan berbagai instrumen hukum HAM Internasional secara tegas mencantumkan kewajiban negara guna menghukum pelaku kejahatan, selain itu juga mengukuhkan arti pentingnya ganti rugi atau rehabilitasi bagi korban tindak pidana pelanggaran HAM berat.⁴

Komnas HAM diharap menjadi *Constitutional Organ* yang dapat menyelesaikan berbagai macam *Constitutional Problem* di Indonesia namun pada implementasinya pelanggaran HAM saat ini tidak dilakukan secara represif namun cenderung melalui metode seolah-olah legal. Pelanggaran HAM saat ini dilakukan melalui proses legislasi yang merepresi hak secara halus (*softening rights violations*).⁵ Hal tersebut merupakan konsekuensi adanya gesekan antara tafsir kekuasaan dan kekuasaan tafsir. Dalam hal ini Komnas HAM bertindak sebagai penyidikan dengan mengkaji undang-undang, namun sayangnya hasil penyidikan ini, yang biasanya disebut dengan rekomendasi, seringkali diabaikan oleh para pemangku kepentingan.

Komnas HAM dalam hal ini juga berperan sebagai penyidik dalam kasus pelanggaran HAM berat, namun terdapat banyak persoalan dalam wewenang ini. Persoalannya yaitu pada Kejaksaan Agung yang diberikan wewenang sebagai penyidik yang masih banyaknya berkas penyelidikan yang tertahan. Hal ini disebabkan konstruksi relasi Institusi yang ditimbulkan oleh UU Pengadilan HAM yang menempatkan Komnas HAM sebagai penyidik kasus pelanggaran HAM berat sedangkan penyidikannya ditangani oleh Kejaksaan Agung RI.⁶

Menurut Enny Soeprapto, anggota Komnas HAM tahun 2002-2007, pemisahan fungsi penyelidikan dan penyidikan tersebut menyebabkan ketidaklancaran juga terhadap hubungan kedua lembaga tersebut dalam menyelesaikan kasus Pelanggaran HAM berat.⁷ Contoh beberapa kasus yang telah coba diselidiki oleh Komnas HAM namun terhalang karena hal ini adalah Kasus Talangsari (1989), Kasus Kerusuhan Mei (1998), dan Kasus Semanggi (1998).

Banyaknya kekurangan ini sebenarnya juga dikarenakan kedudukan, fungsi, wewenang, dan dasar hukum Komnas HAM sejatinya belum terintegrasi secara baik, contohnya fungsi dan wewenang Komnas HAM yang terdistribusi

4 M. Rizky, "Beberapa Catatan tentang Hak Atas Kesehatan." *Semiloka Kesehatan dan Hak Asasi Manusia*, (2003): 313,

5 R. Herlambang Perdana Wiratraman. "Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Setelah Amandemen UUD 1945: Konsep, Pengaturan dan Dinamika Implementasi," *Jurnal Panta Rei 1*, no. 1 (Desember 2007): 12. <https://herlambangperdana.files.wordpress.com/2008/06/herlambang-ham-setelah-amademem-uud-1945a2.pdf>

6 Ifdhal Kasim, *Komnas HAM dan Tantangannya Dewasa Ini* (Jakarta: Elsam, 2011), 12.

7 Enny Soeprapto, *Op. Cit.*, 24-26

kedalam tiga Undang-Undang, yang pertama terdapat dalam UU HAM yaitu fungsi penelitian, pengkajian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi. Pada UU Pengadilan HAM yaitu sebagai penyelidik pelanggaran kasus HAM berat dan pada UU No. 40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis yaitu sebagai pengawas dan berjalannya Undang-Undang tersebut. Distribusi fungsi dan kewenangan yang terdapat di beberapa Undang-Undang tersebut menunjukkan bentuk dari kelambagaan dari Komnas HAM tersebut belum Komprehensif.⁸

Banyak kasus pelanggaran hak asasi manusia yang serius masih belum terselesaikan, dan Kejaksaan Agung bahkan tidak melakukan penyelidikan. Komnas HAM didirikan sebagai badan independen yang memimpin penegakan hak asasi manusia di Indonesia dan memiliki kewenangan untuk menyelidiki pelanggaran hak asasi manusia yang serius. Namun, hingga saat ini, kasus pelanggaran HAM berat masih belum terselesaikan, meninggalkan tanda tanya di masyarakat, terutama pada keluarga korban. Akankah keadilan dan kebenaran muncul?

Perkembangan hukum yang dibuat dalam RUU Perlindungan Korban dan Saksi ditujukan untuk memperkuat perlindungan korban dan menjamin hak-hak mereka, apakah ini kenyataan? Oleh karena itu, diperlukan kajian mendalam terhadap peraturan perundang-undangan yang ada (*ius constitutum*) untuk mengetahui bagaimana hak-hak korban pelanggaran HAM berat diatur.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulisan ini ditunjukkan untuk memahami HAM sebagai nilai penting yang terkandung dalam konstitusi melalui kasus pelanggaran HAM yang berat di Indonesia dengan meninjau kewenangan dan pengaruh dari Komnas HAM sebagai lembaga perlindungan HAM di Indonesia dalam proses penyelesaian pelanggaran HAM yang berat di Indonesia serta menganalisa kesesuaian kewenangan Komnas HAM dengan tujuan pembentukannya.

2. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulisan dalam menyusun penelitian hukum (*legal research*), yaitu menemukan kebenaran koherensi, yaitu adalah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum.⁹

Penelitian Hukum yang digunakan dalam penulisan hukum ini bersifat perspektif dan terapan Ilmu hukum bukan termasuk ke dalam ilmu diskriptif

8 Knud D. Asplund, *Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: PUSHAM UI, 2008): 283.

9 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2014), 47.

melainkan ilmu yang bersifat preskriptif. Oleh karena itulah penelitian hukum baik yang dilakukan oleh praktisi maupun para *scholars* tidak dimulai dengan hipotesis).¹⁰ Ilmu hukum merupakan ilmu preskriptif dan ilmu terapan. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum dan norma-norma hukum. Sebagaimana ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standart prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum.¹¹

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1. Kewenangan Komnas HAM dalam penyelesaian pelanggaran HAM yang berat di Indonesia dihubungkan dengan prinsip negara hukum

Manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, dilahirkan di muka bumi disertai hak dasar yang melekat dalam dirinya. Hak yang bersifat dasar atau asasi ini kemudian dikenal dengan hak asasi manusia (selanjutnya disebut HAM). Hak-hak yang melekat pada manusia seperti hak hidup dan hak lainnya wajib dihormati (*to respect*), dilindungi (*to protect*), dan dipenuhi (*to fulfill*) oleh Negara, karena Negara sebagai pemangku kewajiban HAM. Hal ini senada dengan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, “perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab Negara, terutama pemerintah”.¹²

Komnas HAM lahir pada 07 Juni 1993 di rezim Orde Baru dibawah kepemimpinan Soeharto melalui Keppres Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Pasal 1 menyatakan “*Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia, dibentuk suatu komisi yang bersifat nasional dan diberi Nama Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Komisi Nasional*”.¹³

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Lembaga ini kemudian diperkuat melalui UU HAM dan UU Pengadilan HAM. Komnas HAM merupakan Lembaga Kuasi yaitu organ Negara lapis kedua yang lahir dari Undang-Undang, memiliki kesetaraan dengan lembaga Negara lainnya dan bersifat independen serta khusus.¹⁴ Lembaga ini didirikan khusus untuk mengatasi masalah-masalah tertentu yang menjadi kewenangan masing-masing lembaga.

10 *Ibid.*, hal 49

11 *Ibid.*, hal 69

12 Pasal 28I ayat 4 *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*

13 Pasal 1 *Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*

14 Jimly Asshiddiqie, *Hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia: dari UUD 1945 sampai dengan amandemen UUD 1945 tahun 2002* (Jakarta: Kencana, 2005), 107.

Komnas HAM sebagai lembaga independen yang sejajar dengan lembaga Negara lainnya, dalam ranah internasional tidak bias berbicara atas Nama pemerintahnya, statusnya berbeda dengan status pemerintah maupun organisasi non-pemerintah.¹⁵ Fungsi perlindungan Hak Asasi Manusia, termasuk di dalamnya untuk melakukan penerimaan, penyelidikan, dan penyelesaian terkait suatu pengaduan sengketa (pelanggaran Hak Asasi Manusia) dan melakukan pemantauan terhadap aktivitas yang diduga terjadi adanya pelanggaran Hak Asasi Manusia; dan Fungsi pemajuan HAM, termasuk didalamnya untuk melakukan kegiatan pendidikan HAM dan penyuluhan HAM, serta melakukan pengelolaan media dan publikasi substansi HAM, dan juga melakukan pelatihan dan peningkatan kapasitas bagi aparatur Negara (serta warga negara lain) agar peka dan sensitif terhadap Hak Asasi Manusia, dan dengan memberikan nasehat/rekomendasi dan atau membantu pemerintah dalam memperbaiki struktur kebijakan (peraturan perundang-undangan) agar memiliki perspektif HAM.

Selain fungsi di atas, Komnas HAM memiliki fungsi sebagai satu-satunya badan yang melakukan penyidikan terhadap pelanggaran HAM berat berdasarkan UU Pengadilan HAM. Karena pelanggaran HAM berat merupakan kejahatan anomali yang tidak dapat diselesaikan dengan dokumen hukum yang ada dan bahkan oleh pengadilan umum, maka perlu dibentuk pengadilan HAM untuk menyelesaikan masalah pelanggaran HAM berat.

Karena penanganan pelanggaran HAM berat tersebut memerlukan penyidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan khusus, maka hukum Pengadilan HAM juga mengatur ketentuan dalam UU Litigasi Khusus yang menyimpang dari perlakuan yang biasa dilakukan terhadap tindak pidana. Adapun rincian yang terdapat dalam ketentuan UU Pengadilan HAM adalah sebagai berikut:¹⁶

- a. Penyelidikan dengan membentuk Tim *ad-hoc*, penyidik *ad-hoc*, penuntut *ad-hoc*, dan hakim *ad-hoc*. (Pasal 18-33);
- b. Adanya penegasan bahwa penyelidikan hanya dapat dilakukan Komnas HAM sebagai lembaga yang independen dan tidak dilakukan oleh pihak kepolisian maupun kejaksaan sebagaimana lembaga penyidik untuk kejahatan *ordinary crimes*. (Pasal 18);
- c. Tenggang waktu yang sudah ditentukan yang berbeda dengan tenggang waktu yang diatur dalam KUHAP dalam hal penyelidikan, penuntutan dan pemeriksaan di Pengadilan. (Pasal 22,24,31,32,33);
- d. Adanya perlindungan korban dan saksi (Pasal 34), perlindungan korban dan saksi ini tidak diatur untuk *ordinary crimes* dan hanya untuk pelanggaran hak asasi manusia yang berat saja;

15 Rhona K.M. Smith, et.al, *Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), 283.

16 *Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia*

- e. Dalam khusus pelanggaran hak asasi manusia yang berat tidak ada kadaluarsa.

Kewenangan penyelidikan dalam Pasal 19 UU Pengadilan HAM dimaksudkan sebagai rangkaian tindakan Komnas HAM dalam lingkup pro justisia. Penyelidikan proyustisia dijelaskan dalam 1 ayat (20) Peraturan Komnas HAM Nomor 002/Komnas HAM/IX/2011 tentang Prosedur Pelaksanaan Penyelidikan Proyustisia Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat, adalah serangkaian tindakan penyelidik untuk mencari dan menemukan ada atau tidaknya suatu peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang berat guna ditindaklanjuti dengan penyidikan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU Pengadilan HAM.¹⁷

Komnas HAM berhak melakukan penyelidikan dan peninjauan kembali apabila suatu peristiwa diduga merupakan pelanggaran berat hak asasi manusia, sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 dan 9, khususnya genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Investigasi dapat dilakukan terhadap laporan, pengaduan atau inisiatif Komnas HAM selama peristiwa yang terjadi. Yang dimaksud dengan “penerimaan” dalam Pasal 19 ayat (1) huruf b meliputi penerimaan, pendaftaran, dan pencatatan laporan atau pengaduan yang berkaitan dengan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan dapat termasuk menurut bukti pihak (perorangan/kelompok) yang membuat laporan/pengaduan.

Kasus pelanggaran HAM yang berat yang ditangani oleh Komnas HAM selama ini terdapat 12 (dua belas) kasus, namun hanya 3 (tiga) kasus yang sudah mendapat hasil penyelidikan dan sudah diproses di pengadilan. Hanya ada 3 (tiga) kasus yang masih dalam proses penyelidikan, dan ada 7 (tujuh) kasus yang hasil penyelidikan belum ditindaklanjuti oleh Jaksa Agung untuk naik ke tahap penyidikan. Pelanggaran HAM berat tersebut menjadi tugas yang berat untuk Komnas HAM mengingat wewenang Komnas HAM memang hanya sebatas sebagai penyelidik dalam setiap kasus Pelanggaran HAM yang berat.

Dengan simpulan yang menguatkan, maka penyelidik mengidentifikasi orang yang patut diduga sebagai pelaku (Penjelasan Pasal 20 ayat (1) UU 26/2000), bukan sebagai tersangka sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 angka 14 KUHAP. Frasa ini menyiratkan kewenangan penyelidik dan penyidik dalam penyelesaian pelanggaran HAM yang berat, terbagi dalam dua lembaga, Komnas HAM sebagai Penyelidik dan Jaksa Agung sebagai

17 *Ibid.*, Pasal 19

Penyidik sekaligus penuntut umum, menjadi faktor yang menentukan dalam penyelesaian pelanggaran HAM yang berat. Pemahaman tersebut berbeda dengan realitas yang terjadi, yang terjalin dalam bolak-balik berkas penyelidikan.

Upaya-upaya harus dilakukan Komnas HAM dalam rangka menjamin perlindungan terhadap korban adalah:

- a. Komnas HAM mengusulkan revisi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM
- b. Komnas HAM tidak lagi menjadi lembaga Negara nonstruktural yang pasif. Jadi Komnas HAM harus melakukan skema-skema mediasi, pemantauan dan penyelidikan terhadap situasi yang berkembang saat ini sebagaimana dengan tujuan awal pembentukannya untuk mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksana HAM sesuai dengan Pancasila, UUD NRI 1945, Piagam PBB, dan Deklarasi Universal HAM, serta meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia.

Komnas HAM secara fungsional belum memberikan upaya hukum yang efektif. Sebagaimana dengan tujuan awal pembentukannya yaitu untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia. Hal ini disebabkan karena Komnas HAM diberikan kewenangan yang sangat sempit oleh undang-undang yang dalam hal ini Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Komnas HAM tidak memperoleh kewenangannya melalui Undang-Undang Dasar NRI 1945. Solusinya adalah melalui upaya politik dikaitkan dengan fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah, dengan demikian hal yang telah direkomendasikan oleh Komnas HAM tidak memiliki kekuatan menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran HAM yang berat yang telah terjadi selama ini.

3.2. Efektivitas Komnas HAM dalam menyelesaikan Pelanggaran HAM yang berat di Indonesia untuk memberikan kepastian Hukum.

Pelanggaran HAM yang berat merupakan pengkhianatan terhadap kemanusiaan sehingga harus dihapuskan dari muka bumi, urgensinya sebagai *Gross Violations of Human Rights* menurut Theo van Boven mengatakan bahwa di dalam hukum internasional pelanggaran terhadap setiap hak asasi manusia mengakibatkan hak untuk ganti rugi terhadap korban, khususnya pada *gross violattions of human rights and fundamental freedom* yang paling tidak mencakup: genosida, perbudakan dan praktik serupa perbudakan, eksekusi yang sewenang-wenang, penyiksaan dan kekejaman, perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi dan

merendahkan, penghilangan secara paksa, penahanan yang sewenang-wenang dan berkepanjangan, deportasi atau peindahan penduduk secara paksa, dan diskriminasi yang sistematis terhadap rasa tau gender.¹⁸

Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 juga mengatur tentang lembaga negara independen, Komnas HAM, yang mencerminkan prioritas Indonesia dalam melindungi hak asasi manusia sebagai ekspresi negara hukum. Komnas HAM hadir sebagai bentuk tanggung jawab negara karena negara berkewajiban memberikan keadilan kepada korban dan keluarganya. Komitmen ini menjadikan Komnas HAM penting karena merupakan komitmen untuk mewujudkan nilai kemanusiaan. Negara hukum idealnya diatur dan dikembangkan sejalan dengan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat (demokratis konstitusional negara). Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa penegakan hukum dilakukan, diputuskan, ditafsirkan dan tidak ditegakkan berat sebelah di bawah kekuasaan.

Komnas HAM sebagai lembaga yang bertujuan meningkatkan penegakan HAM akan sulit apabila kewenangannya di batasi. Pemanggilan paksa atau upaya paksa diperlukan sebagai upaya yang telah dilakukan tidak berhasil. Tanpa kewenangan pemanggilan paksa maka hasil penyelidikan kurang maksimal. Pemanggilan paksa ini dilakukan demi efektivitas dan kepastian hukum. Alasan yang memperkuat adanya kewenangan pemanggilan paksa adalah kenyataan bahwa besar kemungkinan yang dihadapi adalah penguasa dan jika tidak ada ketentuan yang memberi kewenangan memanggil paksa maka akan cenderung menolak.¹⁹

Kasus-Kasus Pelanggaran HAM yang Berat yang Tahap Penyelidikan²⁰

Tabel 2

No.	Kasus	Tahun	Wilayah/Propinsi
1	Tragedi 1965-1966	1965-1966	Lintas Propinsi
2	Penembakan Misterius	1982-1985	Lintas Propinsi
3	Talangsari	1989	Lampung
4	Peristiwa Rumah Geudong dan Pos Sattis lainnya	1989-1998	Aceh
5	Penghilangan Orang Secara Paksa	1997-1998	Lintas Propinsi

18 Theo Van Bouven, *tentang Mereka yang Menjadi Korban: Kajian terhadap Hak Korban atas Restitusi, Rehabilitasi, dan Kompensasi* (Jakarta: Elsam, 2002), 1.

19 Eva Achajani Zulfa. "Keadilan Restoratif dan Revitalisasi Lembaga Adat di Indonesia," *Jurnal Kriminologi Indonesia* 6, no. 2 (2012): 40. <http://journal.ui.ac.id/index.php/jki/article/view/1114>

20 Laporan Tahunan Komnas HAM Tahun 2020

No	Kasus	Tahun	Wilayah/Propinsi
6	Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II	1998	DKI Jakarta
7	Kerusuhan Mei 1998	1998	Lintas Propinsi
8	Dukun Santet, Ninja, Orang Gila di Jawa Timur	1998-1999	Jawa Baret/Jawa Timur
9	Simpang KKA	1999	Aceh
10	Jambu Keupok	2003	Aceh
11	Wasior-Wamena	Wasior: 2001-2002 Wamena: 2003	Papua – Papua Barat
12	Kasus Paniai	2014	Papus

Sumber: Laporan Tahunan Komnas HAM Tahun 2020

Komnas HAM membentuk Tim *Ad Hoc* Tindak Lanjut Hasil Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat dengan maksud untuk mendorong Jaksa Agung menindaklanjuti kasus-kasus yang telah selesai diselidiki oleh Komnas HAM. Tim juga bertugas untuk mencari dan mengusulkan format terbaik langkah penyelesaian kasus-kasus tersebut secara menyeluruh.

Pada 2020, Komnas HAM RI telah melakukan verifikasi sebanyak 410 berkas SKKPHAM yang dilakukan melalui kegiatan verifikasi lapangan di tujuh provinsi. Berkas tersebut kemudian ditelaah kembali dan menghasilkan 303 Surat permohonan Surat keterangan korban/keluarga korban pelanggaran HAM yang berat. Permohonan tersebut berasal dari korban peristiwa 1965-1966 sebanyak 291 surat, peristiwa Tanjung Priok sebanyak lima surat, dan peristiwa Kerusuhan Mei 1998 sebanyak tujuh surat. Adapun sebanyak 107 berkas permohonan yang sudah diverifikasi tidak diterbitkan SKKPHAM karena berbagai alasan, diantaranya alasan administrasi, pemohon meninggal dunia, terdapat penarikan permohonan, pemohon tidak dapat ditemui, ataupun pemohon yang telah memperoleh SKKPHAM sebelumnya dan telah memperoleh bantuan dari LPSK.²¹

Praktik atas kewenangan penyelidikan oleh Komnas HAM menghadapi berbagai kendala, salah satu penyebabnya adalah UU Pengadilan HAM masih memiliki kelemahan dan keracunan, sehingga pada penyelidikan tersebut dan praktik lembaga lainnya yang diberi kewenangan oleh UU Pengadilan HAM tidak berjalan efektif. Kendala dalam praktik penyelidikan yang dihadapi Komnas HAM dijabarkan sebagai berikut.²²

21 *Ibid.*, hal.76-77

22 Laporan Tahunan Komnas HAM TAHUN 2019, hal. 84.

a. Peristiwa Wasior (2001-2002) dan Wamena (2003);

Komnas HAM diberi kewenangan untuk melakukan penyelidikan atas terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat dan ruang lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran HAM yang berat. Peristiwa Wasior dan Wamena ini merupakan peristiwa yang terjadi pasca diundangkannya UU Pengadilan HAM. Kendala dalam proses penyelidikan kasus Wasior sebagai berikut:²³ Dokumen VeR asli atau rekam medis atau dokumen lain yang terkait dengan korban dalam Peristiwa Wasior yang pernah dirawat di RSUD Manokwari sudah tidak ada di Rumah Sakit (RS), karena sudah dimusnahkan (refensi) atau karena terbakarnya RS tersebut beberapa tahun lalu, atau hilang karena berpindah-pindahannya RS tersebut; Petugas RS yang bertugas sudah ada yang meninggal dan pension; adanya beberapa saksi petunjuk yang masih trauma terhadap peristiwa pelanggaran HAM yang berat di Wasior sehingga belum/tidak bersedia untuk dimintai keterangan; Tempat Kejadian Perkara (TKP) pembunuhan 5 anggota Brimob dan 1 warga sipil telah berubah; adanya pemekaran wilayah, sehingga menyulitkan penelusuran dokumen yang dibutuhkan.

Kendala pada peristiwa Wamena, tidak tersedianya informasi terkait peristiwa dan dokumen seperti surat perintah, radiogram/ telegram, laporan periodic pelaksanaan operasi, laporan akhir tahun pelaksanaan, laporan intilejan, dokumen putusan di Mahkamah Agung, baik tersangka militer dan sipil, dokumen kematian di kelurahan/ kecamatan, register penahanan korban di Kodim Wamena maupun Polres Wamena serta salinan surat penangkapan dan penahanan yang harus selain Panglima TNI.²⁴

b. Peristiwa Trisakti, Semanggi I dan II

Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 9 Juli 2001 menyimpulkan bahwa Peristiwa Trisakti, Peristiwa Semanggi I, Peristiwa Semanggi II merupakan Pelanggaran HAM biasa, dan bukan pelanggaran HAM yang berat. Hal ini berdasarkan Pasal 43 ayat (2) UU Pengadilan HAM dan penjelasannya. Penafsiran yang berbeda antara Komnas HAM dan DPR yang menimbulkan hal ini. Sehingga DPR tidak memberikan rekomendasi pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc*. Kendala yang sering terjadi dan dihadapi oleh Komnas HAM adalah bolak balik berkas antara Komnas HAM dengan Jaksa Agung. Bolak-balik berkas tersebut terjadi sebanyak 1 (satu) hingga 6 (enam) kali dan telah berlangsung selama 13 (tiga belas) tahun.²⁵

23 *Ibid*

24 Pasal 43 Undang-Undang No 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

25 Nurrahman Aji Utomo, "Dekonstruksi Kewenangan Investigatif dalam Pelanggaran HAM yang Berat". Laporan Bagian Pengkajian dan Penelitian Komnas HAM, 2018.

Kendala dalam proses penyelidikan peristiwa ini yaitu tidak dipenuhinya panggilan sejumlah saksi yang berasal dari TNI atau Polri, oleh karenanya KPP menggunakan kewenangan *subpoena* sebagaimana dijamin dalam Pasal 95 UU HAM,²⁶ dan diperkuat dengan Keputusan Pengadilan Negeri sebagaimana tertuang dalam Surat Pengadilan Negeri Hak Asasi Manusia Jakarta Pusat No, W7. Dc.Hn. 628.II.2002.02 tanggal 21 Februari 2002.

Perbedaan tafsir dan pemahaman akan peran dan kewenangan, melahirkan permasalahan yang justru menjauhkan langkah-langkah penyelesaian pelanggaran HAM yang berat. Seperti permintaan agar penyelidikan/penyidikan *ad hoc* diambil sumpah, dengan tujuan agar setiap berita acara dapat dicantumkan frasa “dibuat atas kekuatan sumpah jabatan”. Ketentuan dalam UU 26/2000, penyelidik tidak diambil sumpah, pengambilan sumpah diberlakukan untuk penyidik *ad hoc*, penuntun umum *ad hoc* dan hakim *ad hoc*. Termasuk kewenangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap kewenangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap pelaku, tidak berada di penyelidik. Wewenang tersebut terpisah dari proses penyelidikan. Bahkan penyelidikan tambahan atas perintah penyidik terbatas pada pemeriksaan setempat, dan mendatangkan ahli. Pemeriksaan pelaku merupakan wewenang Jaksa Agung sebagai penyidik maupun penuntut.²⁷

Kendala-kendala (yuridis, struktur kelembagaan, dan budaya hukum) dihadapi oleh Komnas HAM sebagai lembaga nasional HAM, kendala ini pun tidak jauh dari adanya politik hukum HAM di Indonesia. Implementasi politik hukum menurut Mahfud MD yaitu: pembuatan hukum dan pembaruan terhadap bahan-bahan hukum yang dianggap asing atau tidak sesuai dengan kebutuhan dengan penciptaan hukum yang diperlukan; pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan fungsi lembaga pembinaan para anggota penegak hukum. Politik hukum HAM pada aspek penghormatan adalah kebijakan yang mengharuskan negara untuk tidak mengambil langkah-langkah yang akan mengakibatkan individu atau kelompok gagal meraih atau memenuhi hak-haknya.²⁸

Sampai saat ini kewenangan penyidikan dan penuntutan pelanggaran HAM hanya ada pada Kejaksaan Agung berdasarkan Pasal 21, 22 dan 23 UU HAM No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Namun, dengan berbagai peristiwa yang telah diuraikan sebelumnya, jelaslah bahwa keengganan Jaksa Agung untuk menangani kasus-kasus serius hak asasi

26 Pasal 95 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

27 *Ibid*

28 Fajar Nurhaddrianto, “Politik hukum HAM di Indonesia,” *Jurnal TAPIS* 10, no.2 (Juli-Desember 2014):

69. <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIS/article/download/1607/1340>

manusia di masa lalu tetap menjadi utang pemerintah. Sudah lebih dari 20 tahun sejak kasus ini disidangkan. Oleh karena itu sebaiknya kewenangan penyidikan dan penuntutan dari Kejaksaan Agung dialihkan kepada Komnas HAM sehingga kewenangan Komnas HAM merupakan bagian integral dari kesatuan penyidikan, penyidikan, dan penuntutan, tidak terpisah dari organ lain. Ada tiga (tiga) alasan sah perlunya pengalihan kewenangan penyidikan dan penuntutan dari Menteri Kehakiman kepada Komnas HAM, yaitu:

Pertama, sistem pemerintahan yang menempatkan “jaksa agung” sejajar dengan menteri telah membuat penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat menjadi tidak menentu dan diliputi oleh faktor politik. Jaksa Agung adalah jabatan hukum, tetapi memegang jabatan itu bernuansa politik dan memiliki implikasi untuk menjalankan kekuasaan untuk menyelidiki dan menuntut kejahatan hak asasi manusia yang serius. Sudah banyak permintaan dari masyarakat, khususnya para pegiat HAM, agar Kejaksaan Agung menangani kasus HAM di masa lalu dan menyelesaikan sampai tuntas. Jaksa Agung tidak memiliki sikap yang responsif untuk mengakomodir aspirasi tersebut dengan mendorong Presiden membentuk Pengadilan HAM Ad-hoc malah melakukan pembiaran dan mengulur-ulur penuntutan. Untuk memulihkan kepercayaan publik dan meminta pertanggungjawaban pelaku, Komnas HAM harus menjalankan kewenangan untuk menyelidiki dan menuntut secara bersamaan.

Kedua, belum adanya koordinasi penegakan hukum yang seragam antara Kejaksaan Agung dan Komnas HAM, terutama terkait masih adanya perbedaan pendapat antara penyidik (Komnas HAM) dan penyidik (Kejaksaan Agung) atas dugaan pelanggaran HAM, bukti-bukti dan cara penyelesaiannya. Perbedaan pendapat telah menyebabkan catatan berulang pelanggaran hak asasi manusia selama beberapa dekade. Peristiwa bolak-balik berkas juga menciptakan ketidakpastian hukum ketika kasus-kasus HAM berat disidangkan, sementara badan investigasi dan penyidik tidak pernah sepakat satu sama lain, sehingga situasi menjadi problematis.

Ketiga, Realitas kinerja Jaksa Agung dalam bidang penyidikan dan penuntutan sejak pengadilan HAM berdiri hanya kasus Timor Timur dan Tanjung Priok yang berhasil diadili selebihnya masih terkatung-katung menunggu ketidakjelasan komitmen Jaksa Agung. Posisi Jaksa Agung seolah terbelenggu dengan kekuasaan yang membuatnya tidak mampu menuntut kasus yang dinyatakan telah siap dilaksanakan penuntutan. Kondisi yang sama juga dialami Presiden karena sampai saat ini Kepres pembentukan Pengadilan HAM Ad Hoc tidak kunjung dikeluarkan untuk kasus kerusuhan Mei 1998 dan penghilangan orang secara paksa tahun

1998. Padahal kedua kasus tersebut menurut Surat Jaksa Agung sudah siap dilakukan penuntutan sejak tahun April 2008 tetapi kenyataan sampai sekarang tidak pernah ada penuntutan. Sementara untuk penuntutan kasus Semanggi I, II dan kasus Talangsari Lampung juga tidak mengalami perkembangan ke arah penyelesaian dan menjadi *status quo*.

Hingga saat ini, berbagai pelanggaran HAM berat yang diselidiki Komnas HAM masih belum terselesaikan. Menurut data Komnas HAM, kasus pelanggaran HAM masih tertahan dan belum dilanjutkan di Kejaksaan Agung dan belum sampai ke tahap penyidikan. Kendala yang dihadapi dalam menangani pelanggaran HAM berat tersebut, termasuk oleh Komnas HAM sebagai penyidik. Kewenangan yang diberikan kepada Komnas HAM untuk melakukan penyidikan tidak cukup untuk memberdayakan Komnas HAM sebagai organisasi independen yang mampu melaksanakan hak asasi manusia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pemisahan lembaga pelaksana fungsi penyelidikan, fungsi penyidikan dan penuntutan pelanggaran HAM yang berat seperti dalam UU No. 26 Tahun 2000 itu, mengakibatkan ketidaklancaran hubungan antara kedua lembaga yang menjalankan fungsi tersebut yaitu Komnas HAM dan Kejaksaan Agung. Namun, haruslah dicatat bahwa ketidaklancaran hubungan itu tidak semata mata disebabkan oleh pemisahan “fisik” antara lembaga pelaksana fungsi penyelidikan di satu pihak dan pelaksana fungsi penyidikan serta penuntutan di pihak lain, melainkan oleh sering tidak samanya persepsi masing-masing pihak mengenai permasalahan yang mereka tangani, yaitu pelanggaran HAM yang berat, beserta berbagai aspeknya.²⁹

Komnas HAM sebagai institusi HAM nasional berpedoman pada Prinsip- Prinsip Paris 1991 (*Paris Principle 1991*) selanjutnya disebut Prinsip Paris dalam mewujudkan Norma HAM di tingkat nasional. Prinsip-prinsip Paris diakui sebagai standar minimal internasional untuk memberikan panduan pada negara-negara dalam pembentukan lembaga HAM di tingkat nasional yang efektif dan independen. Namun, prinsip ini sejak pembentukan Komnas HAM telah dilanggar dengan Sekretaris Jenderal serta staf-nya yang merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) padahal dalam Prinsip-Prinsip Paris keterlibatan pegawai pemerintahan hanya sebagai konsultan.³⁰ Dan independensi Komnas HAM juga rentan kepentingan politik melalui proses seleksi komisioner di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Peran DPR RI merupakan bentuk

29 Rommy Patra. “Efektivitas Kelembagaan Komnas Perempuan dalam Perlindungan HAM bagi Perempuan di Indonesia,” *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 41, no.4 (2012): 212. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

30 Knut D. Asplund, *Op. Cid.*, hal. 284.

penting untuk Komnas HAM, sebagai bentuk dukungan politik atas perlindungan dan pemajuan HAM, namun keterlibatan DPR RI sepatutnya hanya sampai tingkat persetujuan saja, tanpa melibatkan seleksi yang bias kepentingan. Sebagai institusi HAM, salah satu aspek penilaian efektivitas Komnas HAM adalah kemajemukan dan independensi.

Pengaturan mengenai kewenangan Komnas HAM dalam UU HAM memiliki beberapa kelemahan sehingga perlu ada penguatan kewenangan terhadap Komnas HAM dalam menyelesaikan pelanggaran HAM yang berat di Indonesia. Selain itu, praktik proses pelaksanaan peradilan HAM yang telah berjalan, menggambarkan adanya kelemahan yang dimiliki dalam UU Pengadilan HAM, baik secara materiil maupun formil (acara), termasuk kewenangan lembaga-lembaga terkait. Perubahan atas kewenangan dan juga ketentuan-ketentuan lainnya dalam UU Pengadilan HAM menjadi sangat penting dalam rangka penyelesaian pelanggaran HAM yang berat yang selama ini tertahan di Jaksa Agung, ada pula yang menunggu rekomendasi DPR RI untuk pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc*. Sehingga perlindungan, pemenuhan, penghormatan atas HAM yang menjadi cita-cita bangsa ini dapat terealisasikan, terutama bagi Komnas HAM sebagai lembaga nasional HAM yang dibentuk dengan tujuan melindungi, menegakkan, dan melaksanakan HAM sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, Piagam PBB, dan DUHAM.

Berdasarkan pembahasan diatas, maka penulis akan memberikan saran guna proses penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia efektif Penyelarasan fungsi dari Komnas HAM di setiap peraturan ataupun undang-undang yang mengatur lembaga Komnas HAM dan DPR RI bersama pemerintah, mengkaji ulang UU Pengadilan HAM, dengan penguatan kewenangan Komnas HAM mencakup kewenangan *sub poena* dan penyatuan kewenangan yang juga diperkuat melalui revisi UU HAM serta Revisi terhadap UU Pengadilan HAM terkait penguatan kewenangan *sub poena* Komnas HAM untuk menerapkan sanksi pidana, penyatuan kewenangan penyidikan, penyidikan dan penuntutan, serta DPR RI bersama Pemerintah segera membahas dan mengesahkan RUU tentang Perubahan UU HAM dan RUU tentang Perubahan atas UU Pengadilan HAM.

HAM sebagai nilai yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia patut untuk diperjuangkan perlindungan dan pemajuannya. Penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat merupakan kewajiban sebagai bentuk tanggung jawab atas dosa dan penghormatan atas cita-cita bangsa. Harapan untuk terwujudnya keadilan akan menjadi impian belaka selama HAM masih hanya menjadi pemanis dalam kontestasi politik, selama HAM hanya menjadi isu 5 tahunan, dan selama HAM hanya menjadi aksesori demokrasi.

4. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan yang dipaparkan, maka penulis menarik kesimpulan bahwa kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dalam pelanggaran HAM yang berat, Undang-undang 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menjadi dasar hukum yang kuat bagi Komnas HAM, karena di dalamnya mengatur mengenai Komnas HAM, yaitu pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi. Komnas HAM juga memiliki fungsi sebagai pos pengaduan masyarakat apabila diketahui terdapat pelanggaran HAM. Fungsi Komnas HAM dalam menyelesaikan pelanggaran HAM yang berat terdapat pula pada Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Komnas HAM dapat melakukan penyelidikan apabila terdapat pelanggaran HAM yang berat, Komnas HAM juga berwenang membuat tim *ad hoc* yang terdiri dari unsur Komnas HAM dan masyarakat. Kedudukan Komnas HAM sebagai lembaga negara independen yang dihubungkan dengan prinsip negara hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadikan Komnas HAM lembaga yang tidak berada di bawah lembaga negara manapun atau di bawah kekuasaan manapun, namun Komnas HAM berdasarkan kewenangannya tetap harus melakukan pertanggungjawaban kepada DPR RI, Presiden RI, dan Mahkamah Agung dan kewenangan penyelidikan Komnas HAM dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM yang berat tidak efektif, disebabkan oleh lemahnya legitimasi serta independensi lembaga tersebut, lemahnya kewenangan *sub poena* Komnas HAM, ketidakselarasan pandangan serta tafsir dengan Kejaksaan Agung dalam penyelesaian pelanggaran HAM yang berat, serta keterbatasan wewenang yang menghambat kinerja Komnas HAM dan mengakibatkan terhambatnya penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat. Kewenangan Komnas HAM harusnya dapat diperluas, dengan begitu Komnas HAM sebagai lembaga yang menjamin adanya perlindungan HAM dapat efektif dalam menjalankan tugasnya.

Persembahan

Penulisan ini, penulis persembahkan sebagai wujud syukur, cinta, dan terimakasih kepada:

1. Tuhan Yesus Kristus atas segala karunia, berkat, dan kasih yang telah diberikannya;
2. Ayahanda Halomoan Sinaga, S.P. dan Ibunda Nirmala Sevalina Lumbantoruan, A.Md. yang telah memberikan doa, semangat dan kasih sayang yang tiada duanya kepada penulis;
3. Adikku Astria Sinaga yang selalu memberikan semangat kepada penulis;
4. Kesayangan Ezra Mayora Widiyari, S.H. terimakasih atas dukungan, serta semangat kepada penulis dalam penyelesaian skripsi ini;

5. Seluruh Keluarga Besar Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia UNS yang telah memberikan semangat dan membantu dalam penulisan skripsi ini dengan rasa perjuangan yang tinggi;
6. Sahabat-sahabat semasa kuliah yang telah membantu dalam penulisan skripsi;
7. Teman-teman Fakultas Hukum UNS angkatan 2018;
8. Semua pihak-pihak yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini; Almamaterku, Fakultas Hukum UNS, yang telah memberikan bekal ilmu dan pengetahuan dan pengalaman untuk menghadapi kehidupan yang sesungguhnya.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia
Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia

Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 2001 tentang Pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia *Ad Hoc* pada Pengadilan Negeri Jakarta

Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Nomor 002/Komnas HAM/IX/2011 tentang Prosedur Pelaksanaan Penyelidikan Proyustisia Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat

Buku

Asplund, Knud D. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: PUSHAM UII.

Asshiddiqie, Jimly. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 tahun 2002*. Jakarta: Kencana, 2005.

Bouven, Theo Van. *Tentang Mereka yang Menjadi Korban: Kajian Terhadap Hak Korban atas Restitusi, Rehabilitasi, dan Kompensasi*. Jakarta: Elsam, 2002.

- Kasim, Ifdhal. *Komnas HAM dan Tantangannya Dewasa Ini*. Jakarta: Elsam, 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2014.
- Rasjidi, Lili. *Pengantar Filsafat Hukum*. Bandung: Mondar Maju, 2007.
- Smith, Rhona K.M. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008.

Jurnal

- Nurhaddrianto, Fajar. "Politik Hukum HAM di Indonesia." *Jurnal TAPIS* 10, no.2, (2014): 69. <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIS/article/download/1607/1340>
- Patra, Rommy. "Efektivitas Kelembagaan Komnas Perempuan dalam Perlindungan HAM bagi Perempuan di Indonesia." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 41, no.4, (2012): 212. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana. "Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Setelah Amandemen UUD 1945: Konsep, Pengaturan dan Dinamika Implementasi." *Panta Rei*, (2007): 12. <https://herlambangperdana.files.wordpress.com/2008/06/herlambang-ham-setelah-amademen-uud-1945a2.pdf>
- Zulfa, Evi Achajani. "Keadilan Restoratif dan Revitalisasi Lembaga Adat di Indonesia." *Jurnal Krimonologi Indonesia* 6, no.2 (2012): 40, <http://journal.ui.ac.id/index.php/jki/article/view/1114>

Media Internet

- Rizky, M. Beberapa Catatan tentang Hak Atas Kesehatan. Semiloka Kesehatan dan Hak Asasi Manusia. 2003. <https://adoc.pub/kesehatan-dan-hak-asasi-manusia.html>
- Soeprapto, Enny. "Komnas HAM, das Sein und das Sollen". *Koran Suara Pembaruan*. September 13, 2001". <https://referensi.elsam.or.id/2015/06/komnas-ham-das-sein-un-das-sollen/>

Lain-Lain

- Laporan Bagian Pengkajian dan Penelitian: Dekonstruksi Kewenangan Investigatif dalam Pelanggaran HAM yang Berat*. Ketua Tim: Nurrahman Aji Utomo. Jakarta: Komnas HAM. 2018.

Implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Karanganyar

Andriyan Rahardi

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Andina Elok Puri Maharani

Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum
Universitas Sebelas Maret

Article Information

Keywords: Children's Rights, Policy Implementation, Child Friendly Districts

Abstract

Child friendly districts are districts that have a district government development and public service system with the support of parents, families, communities and children's forums to realize children's rights through a sustainable integration through policies, programs, activities and budgeting for child welfare. So, based on this and as part of sensitizing all parties on child rights and responsive development, the Karanganyar Regency Government stipulates the Regional By- Law Number 8 of 2020 regarding Regency Friendly Development children which aims to serve as a reference in the implementation of the realization of the rights of the child. This research is an attempt to describe and examine the problem, first, the implementation of regional regulation number 8 of 2020 concerning the development of eligible districts. Secondly, obstacles and success factors are the Karanganyar Regency Government in the implementation of the Regional By- Law Number 8 of 2020 regarding the development of eligible districts. This research is non-doctrinal legal research or socio-legal research using descriptive research. The types of data used are primary data sources and secondary data sources. Primary data collection was carried out using interview and observation techniques. Secondary data sources include primary, secondary, and tertiary legal documents. In this technique, researchers tend to choose informants who are considered to know the information and issues in depth and who can be trusted to be accurate sources of data. The results of the study indicate that in a qualitative manner, the regulatory framework and institutional realization of Child Friendly Cities has been implemented by the Karanganyar Regency Government through the Regional Regulation.

Article Information

Kata Kunci: Hak Anak, Implementasi Kebijakan, Kabupaten Layak Anak

Abstract

Number 8 of 2020 regarding the development of child-friendly districts, although it can be said that it has not been maximized with the existing constraints which include penal provisions not yet charged in regional by-law number 8 of 2020 regarding the development of child-friendly districts children, constraints on public awareness and constraints on government facilities and instruments.

Kabupaten Layak Anak adalah kabupaten yang memiliki sistem pembangunan dan pelayanan publik dari Pemerintah Kabupaten dengan dukungan dari orang tua, keluarga, masyarakat, dan forum anak guna pemenuhan hak anak melalui pengintegrasian berkelanjutan melalui kebijakan, program, kegiatan dan penganggaran untuk kesejahteraan anak. Maka atas dasar tersebut, dan dalam rangka penyadaran semua pihak akan hak-hak anak serta pembangunan yang responsif maka Pemerintah Kabupaten Karanganyar menetapkan Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak yang bertujuan sebagai acuan dalam pelaksanaan pemenuhan hak-hak anak. Penelitian ini merupakan upaya mendeskripsikan dan mengkaji permasalahan, *pertama*, implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak. *Kedua*, kendala dan faktor keberhasilan Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak. Penelitian ini adalah penelitian hukum non-doktrinal atau penelitian *socio-legal* dengan menggunakan sifat penelitian deskriptif. Dalam teknik ini peneliti cenderung untuk memilih informan yang dianggap mengetahui informasi dan masalahnya secara mendalam dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data yang akurat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam kualitatif kerangka peraturan perundang-undangan dan kelembagaan pemenuhan Kota Layak Anak telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar melalui Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak meskipun dapat dikatakan belum maksimal dengan kendala-kendala yang ada yang meliputi belum dimuatnya ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak, kendala kesadaran masyarakat, dan kendala fasilitas serta instrumen pemerintahan.

A. Pendahuluan

Anak merupakan salah satu aset pembangunan nasional, yang patut dipertimbangkan dan diperhitungkan kualitas dan masa depannya. Tanpa kualitas yang handal dan masa depan yang jelas bagi anak maka perkembangan bangsa dan negara pun tidak dapat terjamin. Oleh karena itu, anak-anak yang merupakan tunas bangsa dan generasi penerus cita-cita perjuangan bangsa harus terjamin kehidupannya demi kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara di masa yang akan datang. Kedudukan anak sebagai generasi muda yang akan mengejar cita-cita luhur bangsa, pemimpin masa depan bangsa dan sumber harapan generasi sebelum mereka, harus dilindungi agar mereka mendapat kesempatan yang sebesar-besarnya untuk tumbuh dan berkembang, baik secara rohani, jasmani maupun rohani, serta sosial (Gultom, 2014:12). Terwujudnya perlindungan anak berimplikasi pada perlunya memberikan perlindungan khusus kepada setiap anak terhadap perwujudan hak-hak anak yang merupakan bagian integral dari hak asasi manusia.

Pada sistem hukum Indonesia, Hak Anak dijamin dalam Konstitusi dan merupakan bagian integral dari Hak-Hak Asasi Manusia dan Hak Warga Negara yang juga dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang tertuang dalam Pasal 28B ayat (2). Hal ini membawa konsekuensi bahwa suatu konstitusi dalam suatu negara yang bersifat *staatgrundgetze*, selain itu juga mengatur bahwa peraturan negara yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai bentuk tindak lanjut dari pelaksanaan amanat Pasal 28B ayat (2), dengan ditetapkannya Undang-Undang Perlindungan Anak Nomor 23 Tahun 2002 yang menjamin kesempatan anak untuk mewujudkan haknya agar dapat tumbuh dan berkembang.

Dalam mewujudkan terpenuhinya hak pada anak, Indonesia menerapkan program maupun kebijakan yang di dalamnya terkait dengan pemenuhan hak anak yaitu Kota Layak Anak. Kota Layak Anak merupakan istilah yang diperkenalkan pertama kali oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan tahun 2005 melalui Kebijakan Kota Layak Anak. Untuk mengakomodasi pemerintahan kabupaten, belakangan istilah Kota Layak Anak menjadi Kabupaten atau Kota Layak Anak dan kemudian disingkat menjadi KLA.

Menyandang predikat Kota Layak Anak (KLA) merupakan suatu kehormatan bagi Kabupaten Karanganyar, sekaligus tantangan bagi pemerintah Kabupaten Karanganyar. Hal ini dikarenakan masih terdapat kendala dalam upaya mewujudkan hak-hak anak. Berbagai persoalan terkait kepentingan masih muncul di Kabupaten Karanganyar. Seperti kasus kekerasan terhadap anak, kurangnya fasilitas yang ramah anak, fasilitas yang tidak terawat sehingga membahayakan nyawa anak, perkembangan yang tidak memikirkan

kepentingan anak, dan lain-lain. Dengan kondisi anak yang masih bermasalah di Kabupaten Karanganyar. Kabupaten Karanganyar bertekad untuk membuat lingkungan yang layak bagi anak-anak. Salah satu rekomendasi tim penilai untuk mendekatkan diri dengan predikat, Kabupaten Karanganyar sebaiknya melengkapi taman kota atau fasilitas umum dengan ruang laktasi atau ruang ibu menyusui. tidak hanya di taman kota, tetapi juga di fasilitas umum lainnya seperti terminal, stasiun, pendidikan dan kantor pemerintahan. Penyediaan fasilitas umum di Kabupaten Karanganyar untuk anak didasarkan pada 31 indikator kota ramah anak yang merupakan penjabaran dari 5 kelompok hak anak selain penguatan kelembagaan yang ditunjukkan dalam Peraturan Menteri tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Indikator KLA dibuat untuk mengukur kabupaten layak anak. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak bekerja sama dengan seluruh pemangku kepentingan di tingkat nasional dan daerah telah menetapkan 31 indikator realisasi hak anak yang juga merupakan indikator Kabupaten Layak Anak.

Kabupaten Karanganyar sebagai daerah otonomi yang melaksanakan amanah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan perlindungan anak merupakan salah satu urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah. Sebagai bentuk tindak lanjut atas amanah undang-undang tersebut, Kabupaten Karanganyar berkomitmen untuk melaksanakan Kabupaten layak anak yang diperkuat dengan adanya integrasi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar (Bupati, Wakil Bupati, dan DPRD Kabupaten Karanganyar) yang secara aktif menyuarkan hak-hak anak serta secara bertahap mengakomodasi segala kepentingan yang berhubungan dengan anak yang berada dalam lingkup KLA. Kemudian untuk memberikan wujud nyata dalam pengembangan kabupaten layak anak, maka dibentuk lah Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan pengkajian terhadap isu hukum yang berkaitan dengan bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak.

B. Metode Penelitian

Pada hakikatnya metode penelitian memberikan sebuah pedoman bagi peneliti untuk dapat menganalisa, mempelajari, serta memahami keadaan lingkungan yang dihadapinya (Sulistyowati Irianto 2011:191). Metode penelitian menjadi salah satu aspek mutlak yang harus diperhatikan oleh penulis guna menunjang hasil penelitian sebagai upaya mencapai tujuan dari penelitian, dalam penelitian ini, penulis menggunakan penelitian hukum empiris atau *non*

doctrinal research. Penelitian yang dilakukan menempatkan hukum sebagai sesuatu yang empiris dengan realitas hukum di masyarakat, sehingga pandangan terhadap suatu produk hukum dalam masyarakat tidak hanya dianggap sebagai disiplin ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Berdasarkan fakta-fakta dari fenomena sosial, wawancara, dan observasi langsung untuk menganalisis, dan kemudian mencari solusi atas permasalahan yang muncul dari suatu fenomena sosial. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan hasil analisis deskriptif terhadap data penelitian. Sumber data penelitian yang diperoleh berdasarkan observasi, lapangan, dan hasil wawancara diperlakukan sebagai sumber data primer. Selain menggunakan peraturan perundang-undangan, penulis juga menggunakan penelitian sebelumnya, buku, kamus yang relevan dengan masalah yang dianalisis.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Karanganyar

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. (Nurdin Usman, 2002: 70), menjelaskan bahwa implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan. Hal ini dipahami bahwa implementasi memiliki keterikatan yang erat dengan berbagai tindakan yang dilakukan dalam rangka realisasi dan pelaksanaan sebuah program yang telah disusun demi tercapainya tujuan tertentu. Disamping itu, pada dasarnya implementasi kebijakan merupakan cara yang ditempuh untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan. Menurut Riant Nugroho, dalam rangka mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat dua pilihan langkah yang dapat ditempuh, yakni melalui implementasi secara langsung dalam bentuk sebuah program atau dengan memformulasikan kebijakan turunan atas kebijakan tersebut (Riant Nugroho, 2009:450). Agar dapat mengetahui efektivitas dari sebuah kebijakan, maka diperlukan hadirnya tahap evaluasi dari pengimplementasian. Tahap evaluasi implementasi memiliki peranan yang penting dalam memantau pada tingkatan mana efektivitas suatu program dijalankan serta diterapkan secara penuh dan nyata (Michael Quinn, 2009:36).

Pada tahap awal, penetapan Kabupaten Karanganyar sebagai kabupaten layak anak semakin ditegaskan dengan terbitnya Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan

Pembangunan Kabupaten dan Kota Layak Anak. Proses inisiasi yang panjang ini cukup ideal mengingat proses penyusunan konsep Kabupaten/Kota Layak Anak dari basis masyarakat desa yang berujung pada terbentuknya Kabupaten Karanganyar. Salah satu urusan wajib pemerintah daerah sebagaimana tercantum dalam Bab IV Pasal 12 Angka 2 Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014 adalah Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Lahirnya Perda Kabupaten Karanganyar Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pembangunan Kawasan Layak Anak diharapkan dapat menciptakan keluarga, rukun tetangga dan kelurahan atau kelurahan yang peduli terhadap anak, desa, dan kampung ramah anak serta lingkungan pengasuhan anak. lingkungan/kota yang ramah sebagai prasyarat. memastikan bahwa anak-anak tumbuh dan berkembang dengan baik, bahwa hak-hak mereka dilindungi dan bahwa kebutuhan fisik dan psikologis mereka terpenuhi. Untuk mewujudkan kabupaten/kota ramah anak, pemerintah kabupaten/kota harus melakukan berbagai upaya untuk mengintegrasikan isu perlindungan anak ke dalam dokumen perencanaan pembangunan.

Komitmen Kabupaten Karanganyar untuk menyuarkan hak-hak anak telah dibuktikan dengan adanya predikat Kabupaten Layak anak (KLA) tingkat Pratama dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) pada tahun 2021. Pemerintah Kabupaten Karanganyar membentuk tahapan pengembangan Kota Layak Anak yang disusun secara sistematis, tahapan tersebut meliputi: Perencanaan, Pra Kabupaten Layak Anak, Rencana Aksi Daerah, dan pemantauan, evaluasi, dan Pelaporan.

Kemudian dijelaskan juga melalui Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak yang menyebutkan bahwa indikator-indikator yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah yang menjadi bagian dari wilayah kerja pengembangan KLA antara lain meliputi penguatan kelembagaan dan pemenuhan indikator-indikator yang mencakup kelima klaster hak anak kelima klaster itu antara lain mencakup: hak sipil dan kebebasan; lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif; kesehatan dan kesejahteraan; pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya; dan perlindungan khusus.

Upaya Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam melakukan koordinasi dan sinkronisasi program di 5 klaster tersebut adalah sebagai berikut:

a) Hak sipil dan kebebasan

Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam pengimplementasian Peraturan Daerah kabupaten Karanganyar Nomor 8 Tahun 2020

tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak dengan serius terbukti dengan memberikan fasilitas dengan membuat akta kelahiran secara gratis kepada masyarakat Kabupaten Karanganyar dan menyediakan mobil keliling pelayanan Administrasi penduduk untuk mempercepat kepemilikan akta kelahiran yang beroperasi secara bergilir ke masing masing Kecamatan di Kabupaten Karanganyar. Hal tersebut merupakan bukti keseriusan pemerintah Kabupaten

Karanganyar untuk mewujudkan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak pada klaster hak sipil dan kebebasan.

b) Hak lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif pemerintah kabupaten Karanganyar menyediakan fasilitas dan program-program yang diantaranya adalah:

- 1) Tersedianya Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA)
- 2) Adanya workshop Pola Asuh Anak
- 3) Memperketat persyaratan perkawinan anak di bawah umur.

c) Kesehatan dasar dan kesejahteraan

Untuk memberikan kesehatan dan kesejahteraan dasar, Pemerintah Kabupaten Karanganyar telah berupaya memberikan fasilitas dan pelayanan kepada masyarakat Kabupaten Karanganyar untuk memberikan kesehatan dan kesejahteraan dasar kepada anak antara lain:

- 1) Kampanye persalinan yang dibantu oleh tenaga Kesehatan di fasilitas Kesehatan;
- 2) Peningkatan dan pembinaan Kecamatan, Desa/Kelurahan Layak Anak;
- 3) Tersedianya fasilitas Tenaga Kesehatan Terlatih;
- 4) Tersedianya kawasan tanpa rokok;

d) Pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya

Di Provinsi Jawa Tengah, khususnya di Kabupaten Karanganyar, pembangunan sektor pendidikan semakin penting dengan ditetapkannya fokus pembangunan sektor ekonomi yang disertai dengan peningkatan sumber daya manusia. Dalam klaster pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya pemerintah Kabupaten Karanganyar menyediakan program- program yang meliputi:

- 1) Memperbanyak jumlah PAUD (TK, KB, TPA, SPS);
- 2) Tersedianya Bina Keluarga Balita (BKB);
- 3) Peningkatan kompetensi/kualifikasi pendidik PAUD;

- 4) Membentuk tim Monitoring dan Evaluasi (Monev LSM, Orang Tua Murid);
 - 5) Tersedianya fasilitas dan tempat bermain bagi anak;
- e) Dalam pemenuhan hak perlindungan khusus, Pemerintah Kabupaten Karanganyar berupaya dengan memberikan fasilitas dan program kepada masyarakat Kabupaten Karanganyar yang meliputi:
- 1) Kampanye pencegahan kekerasan anak;
 - 2) Kampanye keluarga ramah anak;
 - 3) Penerbitan berbagai brosur dan pamphlet untuk anak;
 - 4) Mengadakan lomba media kampanye perlindungan anak;
 - 5) Menerapkan *restorative justice* (RJ) bagi anak yang berhadapan dengan hukum.

Kota/Kabupaten Layak Anak (KLA) adalah sistem pembangunan suatu wilayah administrasi yang mengintegrasikan komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam program dan kegiatan pemenuhan hak anak. Implementasinya dilakukan dengan selalu menempatkan urusan dan hak anak sebagai hal yang pertama dan utama. Dua tahun Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 ini dilaksanakan oleh seluruh perangkat daerah dan stakeholder yang ada di Kabupaten Karanganyar. Dari perspektif pelaksana kebijakan, implementasinya dapat dilihat melalui model Edward III yaitu variabel komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi (Winarno, 2014);

a) Komunikasi

Komunikasi membantu mengimplementasikan kebijakan dan target untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan (Nurati, 2016). Dalam proses komunikasi, tiga elemen penting harus diperhatikan, yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi. Transmisi adalah suatu proses dimana kebijakan publik harus ditransmisikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak berkepentingan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dengan kata lain, sosialisasi yang baik diperlukan bagi para pelaksana kebijakan, kelompok sasaran dan masyarakat umum. Pembentukan kota/lingkungan layak anak (KLA) juga tidak luput dari proses penuluran, khususnya melalui sosialisasi. Berdasarkan hasil penelitian, tahap sosialisasi tidak hanya dilakukan terhadap pelaksana kebijakan dalam hal ini Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Karanganyar tetapi juga kepada masyarakat melalui Radio

Pemerintah Kabupaten Karanganyar, yaitu surat kabar media massa lokal yang memuat berita-berita di wilayah Kabupaten Karanganyar. Sektor lain dari komunikasi adalah kejelasan. Proses transmisi dalam komunikasi kebijakan harus disertai dengan informasi yang jelas. Tujuannya agar kebijakan yang telah ditransmisikan dapat diterima dengan jelas sehingga para pelaksana kebijakan dan sasaran kebijakan dapat mengetahui maksud, tujuan dan maksud dari kebijakan tersebut. Data lapangan menunjukkan bahwa proses pemberian informasi cukup jelas bagi para pelaksana kebijakan. Kejelasan informasi ini telah menyentuh tingkat masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan hasil verifikasi lapangan dengan beberapa anggota masyarakat yang menyatakan mengetahui esensi dari kebijakan kabupaten ramah anak. Langkah selanjutnya adalah konsistensi. Konsistensi merupakan perintah yang juga diperlukan agar proses implementasi kebijakan menjadi lebih cepat dan efisien. Untuk itu, perintah yang diberikan harus konsisten dan jelas. Inkonsistensi peraturan tersebut akan mendorong para pelaksana kebijakan untuk mengambil langkah yang sangat longgar dalam proses implementasi kebijakan. Instansi pelaksana teknis mengatakan, selama ini perintah yang diberikan atasan kepada bawahan konsisten.

b) Sumber Daya

Sumber daya merupakan aspek penting dalam menunjang implementasi kebijakan, karena bagaimanapun juga tingkat kejelasan dan tingkat konsistensi ketentuan-ketentuan atau peraturan-peraturan serta bagaimanapun akuratnya dalam menyampaikan ketentuan atau peraturan tersebut, jika peran pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebutpun tidak akan bisa efektif. Dari sisi sumber daya manusia juga sangatlah penting dalam pemenuhan hak anak di Kabupaten Karanganyar. Begitu juga dengan KLA di Kabupaten Karanganyar, keberhasilan implementasi kebijakannya juga dipengaruhi sumber daya tersebut. Hal tersebut selaras dengan pernyataan dari pihak DP3APPKB Kabupaten Karanganyar Dalam persoalan ini semakin meningkatnya kesadaran mengenai pentingnya perlindungan hak anak maka akan semakin sedikit kasus pelanggaran hak anak di Kabupaten Karanganyar. (Wawancara dengan Bapak Agam Bintoro selaku Kepala DP3APPKB Kabupaten Karanganyar).

c) Disposisi

Lebih lanjut, ketentuan tersebut terkait erat dengan komitmen para pelaksana kebijakan. Minimnya komitmen para pelaksana terlihat

pada keadaan saling menyalahkan antara satu layanan dengan layanan lainnya, yang seolah-olah membebaskan mereka dari tanggung jawab sebagai pelaksana kebijakan. Bagi kepala daerah, dalam hal ini bupati dan wakil bupati, sebenarnya memiliki komitmen yang cukup kuat untuk melaksanakan kebijakan KLA. Sementara itu, Legislatif juga mendukung terbitnya Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah yang menjadi payung hukum kebijakan kabupaten ramah anak. Perda dan Perbup ini mengamanatkan pembentukan satgas kabupaten ramah anak dan rencana aksi daerah yang menyatukan kecepatan kerja semua pemangku kepentingan yang harus terlibat. Karena KLA ini seharusnya tidak hanya menjadi komitmen pemerintah daerah tetapi juga melibatkan dunia usaha, lembaga swadaya masyarakat dan masyarakat luas. Secara umum variabel kesediaan (yang dapat diukur melalui komitmen pelaksana kebijakan) menunjukkan bahwa komitmen pelaksana hanya sebatas pada level regulasi. Kurangnya dukungan anggaran dan sumber daya manusia yang tidak diprioritaskan dalam rencana kerja dan tidak adanya kelompok kerja dan rencana aksi daerah untuk kebijakan kabupaten ramah anak dapat dikaitkan karena kurangnya komitmen dari pelaksana tingkat menengah untuk menerapkan kebijakan ini.

d) Struktur Birokrasi

Variabel terakhir adalah struktur birokrasi. Menurut Edward III, ada dua ciri utama birokrasi, yaitu standar operasional prosedur (SOP) dan fragmentasi. Standar Operasional Prosedur (SOP) Kebijakan Kota Layak Anak mengacu pada Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Kesejahteraan Anak Nomor 11 Tahun 2011 Kebijakan Pembangunan Kabupaten/Kota Ramah Anak kemudian PP dan AP Peraturan Menteri Negara Nomor 12 Tahun 2011 tentang Kesesuaian Indikator Kabupaten/kota. Anak.

Empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi menurut Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi, sebenarnya merupakan variabel yang saling terkait satu sama lain. Subarsono (2013) menggambarkan bahwa keberhasilan keempat variabel tersebut sebenarnya saling mempengaruhi. Penyelenggaraan Kawasan Layak Anak di Kabupaten Karanganyar tercakup dalam kekuatan hukum berupa Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati. Hal ini merupakan komitmen hukum tertinggi di tingkat kabupaten. Namun, harus diikuti dengan tindakan dan kebijakan pendukung lainnya, sebab variabel disposisi yang diukur dari komitmen pelaksana terhadap implementasi kebijakan masih belum ada.

2. Faktor Keberhasilan Serta Hambatan Implementasi pada Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Karanganyar

Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak menjamin pemenuhan hak-hak anak agar dapat hidup tumbuh berkembang secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan. Menyandang predikat sebagai Kota Layak Anak (KLA) merupakan suatu kebanggaan bagi Kabupaten Karanganyar, sekaligus menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah Kabupaten Karanganyar. Hal ini dikarenakan masih terdapat kendala dalam upaya pemenuhan hak-hak anak. Berbagai permasalahan yang menyangkut kepentingan masih banyak terjadi di Kabupaten Karanganyar. Seperti kasus kekerasan pada anak, minimnya fasilitas-fasilitas yang ramah anak, fasilitas yang tidak terawat sehingga dapat membahayakan jiwa anak, pembangunan yang tidak memikirkan kepentingan anak, dan sebagainya.

Adapun faktor-faktor pendukung dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak, yaitu;

- a. Komitmen pemimpin dan pelaksana kebijakan menjadi faktor pendukung dalam pelaksanaannya dikarenakan dengan pemimpin dan para pelaksana kebijakan yang kuat dapat memberikan dampak yang sangat baik pada implementasi Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Karanganyar. Komitmen pimpinan yang kuat menyebabkan para pelaksana kebijakan di bawahnya pun akan dapat bersinergi dengan baik sehingga seluruh implementor Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Karanganyar memberikan perhatian penuh pada upaya pemenuhan hak anak.
- b. Kemampuan baik yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan dalam implementasi kebijakan sehingga terjadi pengawasan secara berkala dan lebih efektif. Dengan adanya pengawasan terhadap pelaksana, standar serta tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya akan tetap terjaga.
- c. Faktor pendukung lain adalah adanya Forum Anak Karanganyar yang berfungsi sebagai jembatan antara pemerintah dan masyarakat khususnya masyarakat Kabupaten Karanganyar. Forum Anak ini akan berperan aktif dalam pemenuhan hak-hak anak di Kabupaten Karanganyar dan ikut serta berperan dalam pembangunan masyarakat khususnya perlindungan hak-hak anak.

Selain itu, peneliti mendapati faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kota Layak Anak, yaitu;

- a. Sumber Daya Manusia (SDM) pemerintah Kabupaten Karanganyar memiliki kendala yaitu keterbatasan sumber daya manusia yang belum tersedia baik secara kualitas dalam pelaksanaan berbagai kegiatan dalam program Kabupaten Layak Anak sehingga dalam implementasinya belum maksimal. Berdasarkan data yang diperoleh, masih banyak orang tua yang kurang sadar terhadap pengawasan anak dan minimnya literasi terhadap informasi yang menyangkut pemenuhan hak asasi anak.
- b. Selanjutnya, Peneliti juga menemukan salah satu aspek dalam proses pengawasan yang belum terpenuhi sehingga akan memperlambat dalam penyelenggaraan dan pengembangan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Karanganyar. Aspek tersebut adalah belum tersedianya fasilitas CCTV di berbagai tempat umum.
- c. Selain itu terdapat hambatan dari aspek sumber daya materil dalam penyelenggaraan dan pengembangan Kabupaten Layak Anak. Kendala tersebut mengenai substansi hukum dalam Peraturan daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak yaitu tidak mengatur mengenai ketentuan pidana sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 8 tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak. Maka kesimpulan dalam penelitian ini adalah:

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga (DP3APPKB) mencanangkan Pengembangan Kabupaten Karanganyar sebagai Kabupaten Layak Anak melalui Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020. Sejak terbentuknya Peraturan Daerah tersebut Pemerintah Kabupaten Karanganyar mulai mendeklarasikan dan penguatan komitmen disusun yang secara sistematis, tahapan tersebut meliputi: Perencanaan, Pra Kabupaten Layak Anak, Rencana Aksi Daerah, dan pemantauan, evaluasi dan Pelaporan.
2. Faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam mengimplementasikan Kabupaten Layak anak di Kabupaten Karanganyar terdiri dari beberapa faktor yakni faktor Internal dan Faktor eksternal:
 - a. Terbatasnya Sumber Daya Manusia yang memiliki kesadaran terkait kebijakan kabupaten layak anak Kabupaten Karanganyar.

Seperti contoh, kurangnya kesadaran dari pihak orang tua maupun keluarga dalam melakukan pengawasan terhadap anak.

- b. Keterbatasan jumlah fasilitas CCTV di Kabupaten Karanganyar, hal ini menyebabkan proses perlindungan dan pengawasan anak menjadi kurang maksimal
- c. Belum terdapat sanksi pidana Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak. Hal ini dirasa perlu karena sebagai bentuk ketegasan dan keseriusan pemerintah daerah kabupaten Karanganyar dalam melakukan pemenuhan hak dan perlindungan anak di Kabupaten Karanganyar.

E. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah dikemukakan sebelumnya, maka penulis berusaha memberikan saran-saran, antara lain sebagai berikut:

1. Dalam pengimplementasian Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak pada dasarnya sudah cukup baik, namun masih perlu ditingkatkan lagi dengan, melakukan komunikasi yang lebih intensif di antara Tim Gugus Tugas Kota Layak Anak serta monitoring dan evaluasi secara berkala agar pelaksanaan kebijakan Penyelenggaraan Pengembangan Kota Layak Anak di Kabupaten Karanganyar lebih maksimal. Juga dengan menindaklanjuti setiap keputusan hasil dari rapat koordinasi. Agar predikat yang sedang disandang oleh Kabupaten Karanganyar dapat terus naik sampai pada predikat Utama.
2. Menambahkan ketentuan pidana Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak serta meningkatkan sinkronisasi dengan menyamakan pandangan tentang urgensi atas pemenuhan hak-hak anak bagi seluruh Organisasi Perangkat Daerah yang terlibat agar tidak timbul egosektoral.
3. Kepada Pemerintah Kabupaten Karanganyar perlu mengadakan monitoring secara rutin bersama seluruh anggota Gugus Tugas KLA, sehingga dapat dijadikan sarana untuk saling curah gagasan sekaligus penguatan komitmen dalam pelaksanaan Kebijakan Pengembangan KLA di Kabupaten Karanganyar.

Daftar Pustaka

Buku

A.G, Subarsono. (2013). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Praktik* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Budi, Winarno. 2002. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: MediaPressindo.
- Gultom, Maidin. (2014). *Perlindungan Hukum terhadap Anak dan Perempuan*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Nugroho, Riant. (2009). *Public Policy*. Edisi Revisi. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Patton, Michael Quinn. (2009). *Metode Evaluasi Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sulistiyowati Irianto & Shidarta. 2011. *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Usman, Nurdin. (2002). *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. Jakarta: Grasindo.

Jurnal

- Nurati, D.E. (2016). *Komunikasi Kebijakan Publik dalam Pengelolaan Pedagang Kaki Lima Berbasis Pada Kearifan Lokal (Kajian Pengelolaan Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta)*. Jurnal Penelitian Administrasi Publik. Vol 2. No 01.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak.
- Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kabupaten Layak Anak.

Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Melindungi Hak Aksesibilitas Penyandang Disabilitas terhadap Fasilitas Tempat Ibadah di Kota Surakarta

Dea Alfiant Hariyanto Putra

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Achmad

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Article Information

Keywords: *Accessibility of Places of Worship, Persons with Disabilities, Local Government Policy*

Abstract

This study aims to determine the extent of fulfillment of the right to accessibility of persons with disabilities to facilities places of worship in Surakarta and what the Government's policy of City Surakarta is related to this issue. This research is a descriptive legal research, with a qualitative approach. Types of data collected include primary data and secondary data. Data collection techniques used are field studies and literature studies. The analysis technique used is a qualitative data analysis technique by using, grouping, and selecting data obtained from field research, then connected with theories, principles, and legal rules obtained from literature studies. The results of this study indicate that the majority of places of worship in the city of Surakarta are not yet considered accessible for persons with disabilities. Of the forty (40) places of worship studied by the author, there is not a single place of worship that has an index of value and percentage with a "very good" level, there are only two (2) places of worship, namely the Java Nusukan Christian Church and the Sumber Java Christian Church which are located at the lower level, namely the "good" level with the index and percentage above 60%. This research was conducted on places of worship of all existing religions, namely Islam, Catholicism, Christianity, Hinduism, Buddhism, and Confucianism. The obstacles that occur in the implementation of local government policies in protecting accessibility rights at places of worship are due to the lack of local government knowledge regarding the provisions in the applicable regulations governing the accessibility of places of worship. In addition, there are also differences in understanding between local governments, institutions or administrators of places of worship, and persons with disabilities, as well as the absence of a space to bring together related in an effort to find solutions regarding the accessibility of places of worship in Surakarta City.

Article Information

Kata Kunci: Aksesibilitas Tempat Ibadah, Penyandang Disabilitas, Kebijakan Pemerintah Daerah.

Abstract

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana pemenuhan hak aksesibilitas penyandang disabilitas terhadap fasilitas tempat ibadah di Kota Surakarta dan seperti apa kebijakan Pemerintah Daerah Kota Surakarta terkait dengan isu tersebut. Penelitian ini adalah penelitian hukum yang bersifat deskriptif, dengan pendekatan kualitatif. Jenis data yang dikumpulkan meliputi data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi lapangan dan studi kepustakaan. Teknik analisis yang digunakan adalah teknik analisis data kualitatif dengan menggunakan, mengelompokkan, dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa mayoritas tempat ibadah di kota Surakarta belum dirasa aksesibel bagi para penyandang disabilitas. Dari empat puluh (40) tempat ibadah yang diteliti penulis, tidak ada satupun tempat ibadah yang memiliki indeks nilai dan persentase dengan taraf “sangat baik”, hanya ada dua (2) tempat ibadah yaitu Gereja Kristen Jawa Nusukan dan Gereja Kristen Jawa Sumber yang berada pada taraf di bawahnya yaitu taraf “baik” dengan indeks dan persentase di atas 60%. Penelitian ini sendiri dilakukan terhadap tempat-tempat ibadah dari semua agama yang ada, yaitu agama Islam, Katolik, Kristen, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Adapun hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah dalam melindungi hak aksesibilitas pada tempat-tempat ibadah tersebut ialah karena minimnya pengetahuan pemerintah daerah terkait adanya ketentuan dalam peraturan yang berlaku yang mengatur tentang aksesibilitas tempat ibadah. Selain itu juga terdapat perbedaan pemahaman antara pemerintah daerah, lembaga atau pengurus tempat ibadah, dan penyandang disabilitas, serta tidak adanya ruang yang mempertemukan pihak-pihak terkait dalam upaya pencarian solusi berkenaan dengan aksesibilitas tempat ibadah di Kota Surakarta.

A. Pendahuluan

Salah satu dari prinsip hak konstitusional warga Negara yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah bahwa “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat sesuai dengan keyakinannya.” Prinsip lain dalam hak konstitusional juga mengatakan bahwa “Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan” Atas dasar prinsip-prinsip tersebut, Negara memiliki tanggung jawab dan peran untuk memberikan kebebasan memeluk agama serta mengakomodir kepentingan seluruh umat beragama dalam menjalankan peribadatan, tidak terkecuali para penyandang disabilitas. Hal ini sejalan dengan sila pertama Pancasila dimana landasan awal bagi bangsa dalam menjalankan roda kehidupan di Indonesia ialah berpedoman pada nilai-nilai Ketuhanan yang luhur. Oleh karena itu, persamaan keadilan dalam menjalankan peribadatan itu harus bisa mengakomodir pula para penyandang disabilitas supaya dapat beribadah dengan lancar dan tidak terhambat melalui penciptaan aksesibilitas pada fasilitas tempat ibadah di Indonesia.

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, pengertian penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.

Di Indonesia sendiri, jumlah penyandang disabilitas menurut Badan Pusat Statistik (BPS) sebesar 12,15 persen. Yang mana sebanyak 10,29 persen masuk kategori sedang dan 1,87 persen masuk kategori berat. Sementara untuk prevalensi disabilitas provinsi di Indonesia antara 6,41 persen sampai 18,75 persen. Tiga provinsi dengan tingkat prevalensi tertinggi adalah Sumatra Barat, Nusa Tenggara Timur dan Sulawesi Selatan. Sementara, angka penyandang disabilitas di Kota Surakarta menurut data yang dihimpun Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta Tahun 2016 adalah sebesar 0,22% atau sebanyak 1.250 penduduk Kota Surakarta termasuk dalam kategori penyandang disabilitas.

Data yang dihimpun oleh Kementerian Agama Kota Surakarta, terdapat cukup banyak tempat ibadah yang tersebar di lima Kecamatan di Kota Surakarta. Adapun tempat-tempat ibadah tersebut terdiri dari 696 Masjid, 168 Musholla, 12 Gereja Katolik, 233 Gereja Kristen, 7 Vihara, 3 Pura, dan 2 Klenteng. Namun, jumlah tempat ibadah tersebut tidak serta merta menjamin adanya pemenuhan hak aksesibilitas yang maksimal di Kota Surakarta.

Dengan mempertimbangkan angka dan risiko disabilitas yang tinggi, keperluan untuk mengarusutamakan masalah ‘aksesibilitas ibadah’ sebenarnya sangat penting. Kalau mereka tidak tampak di masjid, atau belum terlihat

kebutuhan untuk melayani mereka, maka itu bukan karena mereka tidak ada, mereka ada tetapi tidak mungkin pergi ke masjid karena tempat ibadah yang tidak aksesibel (Arif Maftuhin, 2014: 250).

Hal tersebut sepertinya pun sudah menjadi rahasia umum. Kita mungkin seringkali merasa jarang melihat ada penyandang disabilitas yang beribadah di tempat-tempat ibadah umum yang ada di sekitar kita. Namun hal tersebut nampaknya bukan karena mereka tidak ingin beribadah bersama masyarakat yang lain, namun memang karena tidak ada ruang bagi mereka untuk dapat melaksanakan ibadah di tempat-tempat ibadah yang sudah ada itu. Fenomena itupun sangat miris sekali terjadi, padahal pemenuhan hak untuk dapat memeluk agama serta beribadah haruslah dijunjung tinggi berdasarkan asas keadilan dan kesamaan hak sebagai warga Negara. Oleh karena itu, diperlukan sebuah penanganan khusus demi memenuhi kebutuhan para penyandang disabilitas, khususnya dalam aksesibilitas fasilitas tempat ibadah, yang bukan berdasar pada rasa kasihan semata, melainkan berdasar pada pemenuhan hak konstitusional yang sama bagi setiap warga Negara. Salah satu instrumen tentang pemenuhan aksesibilitas tempat ibadah tersebut terdapat pada pasal 80 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas yang berbunyi “Pemerintah dan Pemerintah daerah wajib mendorong dan/atau membantu pengelola rumah ibadah untuk menyediakan sarana dan prasarana yang mudah diakses oleh Penyandang Disabilitas”.

Negara melalui pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkewajiban untuk merealisasikan hak yang termuat dalam konvensi maupun undang-undang yang ada, melalui penyesuaian peraturan perundang-undangan, termasuk menjamin pemenuhan hak penyandang disabilitas dalam segala aspek kehidupan. Dalam hal ini, penulis lebih menyoroti bagaimana penyandang disabilitas memiliki kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama dengan masyarakat non-disabilitas. Sebagai bagian dari warga negara Indonesia, sudah sepantasnya penyandang disabilitas mendapatkan perlakuan khusus, yang dimaksudkan sebagai upaya perlindungan dari kerentanan terhadap berbagai tindakan diskriminasi dan terutama perlindungan dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia (Frichy Ndaumanu, 2020: 132).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan landasan konstitusional negara Indonesia memberi pedoman dasar bagaimana *local government* atau pemerintahan lokal/daerah bisa diselenggarakan di Indonesia. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan (*medebewind*), pengurusan oleh pemerintah daerah ini pada dasarnya diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, dan serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Indra Mexsasai, 2011: 199).

Ketentuan mengenai kewajiban peran serta pemerintah daerah kota Surakarta dalam menjalankan kebijakan pemenuhan hak aksesibilitas terhadap fasilitas tempat ibadah di kota Surakarta tercantum dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas. Dalam pasal 39 peraturan daerah tersebut, dikatakan bahwa pemerintah daerah menjamin hak keagamaan penyandang disabilitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun terkait aksesibilitas fisik, dijelaskan dalam pasal 47 ayat (1) pada peraturan yang sama bahwa “Pemerintah Daerah menjamin infrastruktur sesuai dengan persyaratan teknis fasilitas dan aksesibilitas.” Dan ayat (2) “Infrastruktur yang mudah diakses oleh Penyandang Disabilitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. bangunan gedung; b. jalan; c. permukiman; d. pertamanan dan permakaman; dan e. tempat ibadah.”

Peraturan daerah ini diperkuat lagi dengan adanya Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14/PRT/M/2017 Tentang Persyaratan Kemudahan Bangunan Gedung yang secara rinci menerapkan standar-standar dalam penyediaan aksesibilitas pada sarana dan prasarana bangunan yang ramah bagi para penyandang disabilitas.

Kendati telah memiliki beberapa payung hukum berserta standard-standar dalam pemenuhannya, ternyata pemenuhan hak aksesibilitas terhadap fasilitas tempat ibadah di kota Surakarta bukanlah permasalahan yang dengan mudah dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah kota Surakarta. Permasalahan tersebut mungkin telah sedikit terpenuhi dalam tahapan pembentukan peraturan yang sudah disahkan, namun dalam pelaksanaannya tentu terdapat hambatan-hambatan yang mungkin berkaitan dengan banyak faktor di luar faktor pembentukan peraturan.

B. Metode Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan penulis adalah jenis penelitian empiris yaitu penelitian yang awalnya meneliti data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan atau terhadap masyarakat (Soerjono Soekanto, 2014:52). Ditinjau dari sifatnya penulisan hukum ini bersifat deskriptif. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan gambaran maupun pemaparan mengenai obyek penelitian yang penulis kaji yaitu tentang kebijakan pemerintah daerah dalam melindungi hak aksesibilitas penyandang disabilitas terhadap fasilitas tempat ibadah di Kota Surakarta. Penelitian ini dilakukan di empat puluh tempat ibadah di lima Kecamatan Kota Surakarta, yaitu Kecamatan Jebres, Kecamatan Banjarsari, Kecamatan Serengan, Kecamatan Laweyan, dan Kecamatan Pasar Kliwon. Keempat puluh tempat ibadah yang telah diteliti itu, meliputi tempat ibadah agama

Islam, Katolik, Kristen, Buddha, Hindu, dan Konghucu. Selain tempat ibadah, penelitianpun dilaksanakan di Kantor Kementerian Agama Kota Surakarta

C. Hasil Dan Pembahasan

1. Pemenuhan Hak Aksesibilitas Penyandang Disabilitas terhadap Fasilitas Tempat Ibadah di Kota Surakarta

Mungkin kita akan bertanya-tanya untuk apa berbicara tentang “aksesibilitas ibadah,” karena terkadang jamaah lain akan mengatakan bahwa mereka tidak memiliki jamaah penyandang disabilitas (penyandang cacat atau difabel) di tempat ibadah mereka. Ketidakadaan jamaah di tempat ibadah inilah yang menjadi alasan untuk membiarkan tempat ibadah menjadi tidak aksesibel, padahal yang seringkali terjadi adalah, ketidakadaan jamaah memang terjadi dikarenakan tempat ibadah itu tidak ramah dan aksesibel sehingga para penyandang disabilitas seakan tidak memiliki kesempatan dan memilih beribadah di tempat lain yang mereka anggap lebih ramah terhadap mereka.

Bila kita sempitkan kembali, aksesibilitas sebuah bangunan gedung sendiri telah diatur pada Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 8 Tahun 2016 tentang Bangunan Gedung yang menjelaskan bahwa bangunan gedung harus dapat menjamin keselamatan pengguna dan lingkungannya, dapat ditempati secara aman, sehat, nyaman, dan juga aksesibel bagi semua masyarakat, tak terkecuali bagi masyarakat penyandang disabilitas. Dalam penelitian ini, penulis merumuskan sebuah desain pertanyaan untuk dapat memperoleh hasil indeks nilai dari tiap-tiap tempat ibadah yang ada di Kota Surakarta :

No.	Pertanyaan	Hasil		Keterangan
		Ada	Tidak Ada	
Kontak dengan Tempat Ibadah				
1.	Apakah terdapat kontak layanan informasi tempat ibadah?			
Menuju ke Tempat Ibadah				
2.	Apakah tempat ibadah berlokasi di tempat yang mudah dijangkau dengan berbagai moda transportasi?			
	(jalan kaki, kursi roda, sepeda, dan kendaraan bermotor)			

No.	Pertanyaan	Hasil		Keterangan
		Ada	Tidak Ada	
Memasuki Lingkungan Tempat Ibadah				
3.	Apakah gerbang utama tempat ibadah bisa dengan mudah diakses oleh penyandang disabilitas?			
4.	Apakah ada tempat parkir bagi penyandang disabilitas?			
5.	Adakah rute khusus yang bisa membantu tunanetra (<i>guiding block</i> dan <i>warning block</i>) menuju gedung utama/bangunan tempat ibadah?			
6.	Apakah tersedia <i>ramp</i> dan <i>handrail</i> di jalur masuk ke bangunan tempat ibadah?			
Di dalam Tempat Ibadah				
7.	Apakah pintu masuk kedalam bangunan tempat ibadah sudah aksesibel untuk penyandang disabilitas?			
8.	Apakah ruang utama tempat ibadah bisa diakses kursi roda dan (<i>Guiding Block</i>) penyandang tunanetra?			
9.	Adakah kursi/tempat khusus untuk jamaah tempat ibadah yang menyandang disabilitas?			
10.	Apakah mimbar khutbah bisa diakses oleh pengkhutbah yang menggunakan kursi roda dan yang menyandang tunanetra?			
11.	Apakah materi khutbah/ceramah disediakan dalam bentuk yang aksesibel? (audio/teks/bahasa isyarat?)			
12.	Apakah disediakan kitab lektur yang mudah diakses berdasarkan kebutuhan penyandang disabilitas?			

No.	Pertanyaan	Hasil		Keterangan
		Ada	Tidak Ada	
Lain-Lain				
13.	Apakah terdapat rambu-rambu/petunjuk untuk membantu penyandang			
14.	Apakah terdapat toilet yang ramah bagi penyandang disabilitas?			
15.	Apakah <i>lift</i> /tangga pada bangunan tempat ibadah yang bertingkat sudah aksesibel bagi penyandang disabilitas?			
16.	Apakah tempat wudhu ramah bagi penyandang disabilitas?			
17.	Adakah akses jalan yang aksesibel dari toilet/tempat wudhu untuk masuk ke ruang utama tempat ibadah?			

Hasil penelitian ini menggunakan rumus sebagai berikut:

Ada = 1

Tidak Lengkap = 0,5

Tidak Ada = 0

$$\text{Persentase} = \frac{\text{Total Nilai} \times 100}{\text{Total Pertanyaan}^*}$$

*Total pertanyaan tidak berjumlah sama, melainkan menyesuaikan tiap tempat ibadah itu sendiri. Contohnya pada poin pertanyaan nomor 15, dimana tidak semua tempat ibadah adalah bangunan bertingkat, sehingga poin ini hanya digunakan pada bangunan tempat ibadah yang memang memiliki lantai lebih dari satu saja. Sedangkan di poin pertanyaan nomor 16 juga demikian, poin tempat wudhu hanya digunakan pada bangunan tempat ibadah Agama Islam saja yaitu masjid, sehingga pada bangunan tempat ibadah lain tidak memungkinkan untuk digunakan. Itulah yang kemudian membuat total pertanyaan disesuaikan kembali sesuai dengan kebutuhan masing-masing tempat ibadah untuk pada akhirnya mendapatkan hasil akhir berbentuk persentase tersebut.

No.	Nama Tempat Ibadah	Ada	Tidak Lengkap	Tidak Ada	Total Nilai	Persentase
1.	Masjid Baitul Amal	1	1	15	1,5	8,8%
2.	Masjid Al Amin	2	-	15	2	11,7%
3.	Masjid Sholihin	1	2	13	2	12,5%
4.	Vihara Bodhisasana UNS	2	-	13	2	13,3%
5.	Pura Bhuwana Agung Saraswati UNS	2	-	13	2	13,3%
6.	Masjid Nur Kholisoh	2	1	15	2,5	14,7%
7.	Masjid Salma	2	1	14	2,5	14,7%
8.	Masjid Agung Keraton	2	1	13	2,5	15,6%
9.	Masjid At Taqwa	1	3	12	2,5	15,6%
10.	Masjid Al Iman	2	1	13	2,5	15,6%
11.	Masjid Sawunggaling	3	-	14	3	17,6%
12.	Pura Indra Prasta	3	-	12	3	20%
13.	Pura Mandira Seta	3	-	12	3	20%
14.	Masjid Al Basyir	3	1	12	3,5	21,8%
15.	Masjid LDII Al Fath	3	2	12	4	23,5%
16.	Masjid Al Quddus	2	4	10	4	25%
17.	Vihara Lotus Solo	4	-	11	4	26,6%
18.	Vihara Dhamma Sundara	4	1	11	4,5	28,1%
19.	Masjid Al Wustho Mangkunegaran	3	3	10	4,5	28,1%
20.	Masjid Assagaf	4	2	11	5	29,4%
21.	Vihara Maitreya Muni	4	2	10	5	31,2%
22.	Masjid Al Muhajirin	5	1	10	5,5	34,3%
23.	Masjid Al Fatih	6	-	11	6	35,2%
24.	Gereja Kristen Jawa Kerten	5	1	9	5,5	36,6%
25.	Klenteng Tien Kok Sie	3	5	7	5,5	36,6%
26.	Klenteng Poo An Kiong	4	3	8	5,5	36,6%
27.	Masjid Nurul Huda UNS	6	1	10	6,5	38,2%
28.	Masjid Al Falah	6	1	10	6,5	38,2%
29.	Masjid Raya Fatimah	6	1	10	6,5	38,2%
30.	Masjid Mujahidin	5	3	8	6,5	40,6%
31.	Pura WJaya Kusuma	6	1	8	6,5	43,3%
32.	Gereja Santo Antonius	5	3	7	6,5	43,3%
33.	Gereja Katolik San Inigo	6	2	8	7	43,7%

No	Nama Tempat Ibadah	Ada	Tidak Lengkap	Tidak Ada	Total Nilai	Persentase
34.	Gereja St Petrus	6	2	8	7	43,7%
35.	Gereja Paroki Santo Paulus Kleco	6	3	7	7,5	46,8 %
36.	Gereja Katolik Santa Perawan Maria Regina	6	3	6	7,5	50%
37.	GBIS Kepunton	6	4	5	8	53,3%
38.	Masjid Jami Baiturrahmah	9	1	6	9,5	59,3%
39.	Gereja Kristen Jawa Nusukan	5	2	9	10	62,5%
40.	Gereja Kristen Jawa Sumber	9	1	5	9,5	63,3%

Pada data yang sudah ditemui oleh penulis, didapati bahwa mayoritas tempat ibadah di Kota Surakarta belum dirasa aksesibel bagi para penyandang disabilitas. Dari empat puluh (40) tempat ibadah yang diteliti penulis, tidak ada satupun tempat ibadah yang memiliki indeks nilai dan persentase dengan taraf “sangat baik,” hanya ada dua (2) tempat ibadah yaitu Gereja Kristen Jawa Nusukan dan Gereja Kristen Jawa Sumber yang berada pada taraf dibawahnya yaitu taraf “baik” dengan indeks dan persentase diatas 60%. Disisi lain, ada Sembilan (9) tempat ibadah yang memiliki taraf “cukup” dengan indeks dan persentase antara 40,1% sampai dengan 60%. Dan sementara itu, sisanya yaitu sejumlah dua puluh Sembilan (29) tempat ibadah berada pada indeks dan taraf “buruk” dan “sangat buruk.”

2. Hambatan dalam Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pemenuhan Hak Aksesibilitas Penyandang Disabilitas terhadap Fasilitas Tempat Ibadah di Kota Surakarta

Hambatan yang pertama yang ditemui dalam penelitian yang sudah penulis lakukan di lapangan, didapati bahwa pihak pemerintah daerah yang terlibat terkait pemenuhan hak aksesibilitas tempat ibadah di Kota Surakarta seakan tidak tahu dan memahami ketentuan yang berlaku pada peraturan yang berlaku.

Pemerintah daerah disini, yaitu Kementerian Agama Kota Surakarta seakan tidak memahami bahwa ada ketentuan yang mewajibkan untuk terpenuhinya hak aksesibilitas penyandang disabilitas pada bangunan-bangunan tempat ibadah di Kota Surakarta. Sedangkan jika kita menilik para prosedur pengajuan atau penerbitan ijin, salah satu rekomendasi yang harus didapatkan ketika ingin mendirikan tempat ibadah adalah

rekomendasi dari Kementerian Agama. Hal tersebut diperkuat pada Pasal 80 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas yang menyebutkan “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mendorong dan/atau membantu pengelola rumah ibadah untuk menyediakan sarana dan prasarana yang mudah diakses oleh Penyandang Disabilitas.”

Bukan hanya berhenti disitu saja, ketika penulis menjelaskan bahwa pemenuhan hak aksesibilitas bukan hanya pada bangunan tempat ibadah fisik saja, melainkan juga ada pada penyediaan kitab-kitab yang berdasar pada kebutuhan para penyandang disabilitas seperti pada Pasal 81 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas yang berbunyi “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyediakan kitab suci dan lektur keagamaan lain yang mudah diakses berdasarkan kebutuhan Penyandang Disabilitas.” narasumber seakan makin tidak memahami dan berdalih jika belum adanya perintah dari pusat.

Kemudian hambatan kedua adalah perbedaan cara pandang antara pihak-pihak yang berkaitan. Pada salah satu perspektif, yaitu para penyandang disabilitas, tidak adanya umat penyandang disabilitas yang datang ke tempat ibadah untuk beribadah bukan karena ketidakinginan dari diri mereka, melainkan karena sedari awal mereka sudah tahu bahwa ada ketidakmungkinan terkait aksesibilitas yang membuat mereka tidak bisa beribadah di tempat ibadah tersebut, atau dalam kata lain mereka menganggap tempat ibadah seakan tidak ramah bagi para penyandang disabilitas.

Sementara pada perspektif pemerintah daerah, kemudian lembaga tempat ibadah, ataupun orang-orang yang tidak berkebutuhan khusus, mereka menganggap tempat ibadah tidak memerlukan aksesibilitas penunjang karena selama ini tidak adanya para penyandang disabilitas yang terlihat beribadah di tempat-tempat ibadah tersebut. Hal ini seakan menjadi hambatan dimana ada perbedaan cara pandang terkait aksesibilitas. Dan hambatan yang ketiga adalah dimana para penyandang disabilitas dan juga pemerintah daerah seakan belum saling bertemu untuk saling berbicara dan mendengarkan terkait bagaimana terciptanya tempat ibadah yang lebih aksesibel bagi para penyandang disabilitas.

D. Kesimpulan Dan Saran

Kesimpulan

1. Pemenuhan hak aksesibilitas penyandang disabilitas terhadap fasilitas tempat ibadah di kota Surakarta, didapati bahwa mayoritas tempat ibadah di Kota Surakarta belum dirasa aksesibel bagi para penyandang disabilitas. Dari empat puluh (40) tempat ibadah yang diteliti penulis, tidak ada

satupun tempat ibadah yang memiliki indeks nilai dan persentase dengan taraf “sangat baik”, hanya ada dua (2) tempat ibadah yaitu Gereja Kristen Jawa Nusukan dan Gereja Kristen Jawa Sumber yang berada pada taraf di bawahnya yaitu taraf “baik” dengan indeks dan persentase di atas 60%. Di sisi lain, ada Sembilan (9) tempat ibadah yang memiliki taraf “cukup” dengan indeks dan persentase antara 40,1% sampai dengan 60%. Dan sementara itu, sisanya yaitu sejumlah dua puluh Sembilan (29) tempat ibadah berada pada indeks dan taraf “buruk” dan “sangat buruk.” Penelitian dan observasi lapangan ini telah menunjukkan bahwa tempat-tempat ibadah yang besar, penting, strategis, tersohor, bahkan yang berada di lingkungan kampus/akademis yang ada di Kota Surakarta belum memenuhi kriteria aksesibilitas. Ide “aksesibilitas ibadah” tampaknya masih belum tercapai.

Ada juga potensi berkenaan dengan “keseragaman” arsitektural yang tampaknya dipengaruhi oleh pandangan bahwa Tuhan itu Maha Tinggi sehingga arsitektur masjid ataupun tempat-tempat ibadah cenderung “meninggi”. Tangga utama Masjid Kampus Universitas Sebelas Maret dari tampak muka depan naik sekian meter dengan puluhan tangga yang menjulang. Gerbang di beberapa gereja dan tempat ibadah lain juga menggunakan tangga yang tinggi. Ide *universal design* yang mendorong pembangunan tempat-tempat umum untuk didesain agar bisa diakses semua jenis orang kalah dengan ide tempat ibadah sebagai media untuk “meninggi” atau “melangit” tidak hanya spiritual tetapi juga fisik.

2. Hambatan dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah dalam melindungi hak aksesibilitas penyandang disabilitas terhadap fasilitas tempat ibadah di Kota Surakarta ialah adanya ketidaksinambungan antara peraturan yang berlaku dengan pemahaman dari pemerintah daerah. Pada sesi wawancara, terlihat jelas sekali bahwa pemerintah daerah seakan tidak memahami isi daripada peraturan yang berlaku yang mengatur tentang aksesibilitas tempat ibadah di kota Surakarta. Peran monitoring dari pemerintah daerah terhadap bangunanbangunan tempat ibadah di kota Surakarta terkait aksesibilitas tempat ibadah pun juga masih sangat minim, sehingga masih banyak ditemui tempat ibadah yang belum memenuhi kebutuhan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas. Selain itu juga didapati hambatan lain berupa ketidakadaan ruang yang bisa mempertemukan antara pemerintah daerah, lembaga/pengurus tempat ibadah, dengan para penyandang disabilitas untuk dapat membicarakan isu terkait hak aksesibilitas pada tempat ibadah di kota Surakarta. Kurangnya komunikasi ini membuat adanya kesalahpahaman antara pihak-pihak terkait yang mengakibatkan tidak adanya penyelesaian dan solusi terkait hal tersebut.

Saran

1. Meningkatkan peran monitoring pemerintah daerah kota Surakarta yaitu Kementerian Agama Kota Surakarta, Forum Kerukunan Umat Beragama, maupun Walikota Surakarta terhadap tempat-tempat ibadah di Kota Surakarta melalui pengawasan dan pengecekan tempat-tempat ibadah tersebut apakah sudah memenuhi hak aksesibilitas atau belum.
2. Mendata ulang tempat-tempat ibadah di Kota Surakarta supaya Pemerintah Daerah dapat mengetahui angka kesejahteraan terkait hak aksesibilitas penyandang disabilitas di tempat ibadah. Hal ini menjadi penting karena dengan adanya data ini, Pemerintah Daerah Kota Surakarta dapat mengetahui dan mengambil kebijakan yang kiranya tepat dalam mengatasi permasalahan ini, serta dapat memberikan sanksi bagi tempat ibadah yang tidak memenuhi aksesibilitas pada tempat ibadah mereka.
3. Meningkatkan koordinasi dan diadakannya forum atau pertemuan untuk saling berbicara dan mendengar antara pihak terkait, yaitu Pemerintah Daerah Kota Surakarta dalam hal ini Kementerian Agama Kota Surakarta, Forum Kerukunan Umat Beragama, maupun Walikota Surakarta, dengan lembaga atau pengurus tempat ibadah, dan para penyandang disabilitas supaya kesalahpahaman terkait perspektif yang terjadi selama ini bisa terselesaikan dan dicapai sebuah solusi guna memenuhi hak aksesibilitas pada tempat-tempat ibadah di Kota Surakarta.

Daftar Pustaka

Buku

- Indra Mexsasai. 2011. *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.
- Soerjono Soekanto. 2010. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14/PRT/M/2017 tentang Persyaratan Kemudahan Bangunan Gedung
- Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas
- Peraturan Walikota Surakarta Nomor 6 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penerbitan Ijin Mendirikan Bangunan Rumah Ibadat

Jurnal//Laporan/Penelitian

- Frichy Ndaumanu. 2020. "Hak Penyandang Disabilitas : Antara Tanggung Jawab dan Pelaksanaan oleh Pemerintah Daerah (Disability Rights: Between Responsibility and Implementation by the Local Government)" *Jurnal HAM*. Volume 11, Nomor 1, April 2020
- Arif Maftuhin. 2014. "Aksesibilitas Ibadah bagi Difabel : Studi Atas Empat Masjid di Yogyakarta." *Inklusi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta*. Volume 1. No 2.

Telaah Kedudukan Organisasi Kemasyarakatan dalam Sistem Ketatanegaraan Ditinjau dari Asas Kedaulatan Rakyat

Dzikri Ghufranillah

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Sri Wahyuni

Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Article Information

Keywords: *Society Organization, Principle of People Sovereignty, Constitutional System*

Abstract

Society organization is a form of public participation to developing democracy as an effort to uphold freedom, equality, togetherness, and honesty. The dynamics of the development of society organization and changes in the government system bring a new paradigm in the governance of society organization in the life of society, nation, and state. So that in order to respond to the development of society organizations, the government imposes a legal system regarding society organization. This research is an effort to describe and examine the problem, first, the relation of the role and function of society organizations and the principle of people's sovereignty. Second, the paradigm of popular sovereignty in the legal system regarding the organization of society. This research is doctrinal legal research or normative legal research with the prescriptive research. Based on the results of the study, the relationship between the role and function of society organizations and the principle of people's sovereignty lies in the participation of the society (public). Likewise, the paradigm of popular sovereignty is implicitly regulated in the legal system in civic organizations through essential principles and procedural principles.

1. Pendahuluan

Salah satu hak fundamental bagi manusia adalah kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi (*freedom of association*), kebebasan berkumpul (*freedom of assembly*), dan kebebasan menyatakan pendapat (*freedom of expression*). Kebebasan berserikat dan berkumpul merupakan salah satu hak kunci (*key right*) dalam Hak Asasi Manusia (HAM). Akan tetapi, kebebasan tersebut bukan merupakan hak yang absolut, artinya kebebasan tersebut tetap patuh terhadap sejumlah pembatasan-pembatasan yang ditetapkan melalui hukum yang

berlaku. Pembatasan oleh hukum bukan saja merupakan cerminan, melainkan prasyarat dalam sebuah negara demokrasi. (Atip Latipulhayat, 2017:1).

Adapun, implementasi atas hak setiap orang untuk berkumpul, berserikat, dan menyatakan pendapat adalah dengan membentuk organisasi kemasyarakatan (*society organization*) sebagai salah satu wadah bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan kebebasannya dalam berserikat dan berkumpul. Keberadaan Organisasi Kemasyarakatan di Indonesia telah berlangsung lama sejak awal abad ke-20 dan mempunyai kedudukan yang sangat strategis bagi proses kebangsaan dan keberjalanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam sejarah perjuangan kemerdekaan Negara Republik Indonesia, Ormas merupakan wadah utama dalam pergerakan kemerdekaan, diantaranya Boedi Oetomo (1908), Syarikat Dagang Islam (1911), Muhammadiyah (1912), Nahdlatul Ulama (1926), Al Jam'iyatul Washliyah (1930), organisasi-organisasi pemuda kedaerahan (Jong Java, Jong Celebes, Jong Ambon, 1918), organisasi kependidikan, dsb, dalam perjuangan pencerdasan anak bangsa menuju Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia 17 Agustus 1945. Bahkan, sebagian dari organisasi kemasyarakatan tersebut akhirnya menjadi partai politik yang mempelopori gerakan kebangsaan.

Dinamika perkembangan organisasi kemasyarakatan dan perubahan sistem pemerintahan membawa paradigma baru dalam tata kelola organisasi kemasyarakatan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pertumbuhan jumlah organisasi kemasyarakatan, sebaran dan jenis kegiatan organisasi kemasyarakatan dalam kehidupan demokrasi makin menuntut peran, fungsi dan tanggung jawab organisasi kemasyarakatan (Amer, 2017:2-3).

Ormas sebenarnya memiliki peran yang cukup besar dalam sebuah kehidupan bernegara mengingat keberadaan masyarakat sipil adalah prasyarat mutlak bagi demokrasi yang bukan hanya berlaku di tingkat masyarakat bernegara, melainkan pada tingkat terbawah dari setiap strata sosial (Adi, 2006:129). Peran dan fungsi ormas selama ini menunjukkan bahwa Ormas selalu mampu mempertahankan otonominya dan senantiasa menunjukkan sikap kritis terhadap negara dan juga kelompok masyarakat lainnya, sehingga mampu menjadi kekuatan penyeimbang dalam kehidupan bernegara.

Berdasarkan penjelasan diatas, keberadaan ormas sangat penting dalam kebangsaan dan menghimpun kekuatan masyarakat demi keberlangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu, organisasi kemasyarakatan merupakan perkumpulan berbasis anggota yang berdaulat. Ormas juga memiliki peran strategis khususnya dalam hal pemilihan di Indonesia dan pembahasan Rancangan Undang Undang. Maka dari itu, diperlukan penelitian hukum dengan judul "Telaah Kedudukan Organisasi Kemasyarakatan dalam Sistem Ketatanegaraan Ditinjau dari Asas Kedaulatan Rakyat"

2. Metode Penelitian

Penelitian hukum (*legal research*) adalah suatu proses untuk menemukan kebenaran koherensi, yakni kebenaran yang menentukan apakah aturan hukum yang ada sesuai dengan norma hukum, apakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai dengan aturan hukum) atau prinsip hukum (Marzuki, 2014:47). Penelitian hukum ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau *doctrinal research*, yaitu penelitian berdasarkan bahan-bahan hukum (*library based*) dengan menggunakan sifat penelitian preskriptif. Pendekatan pada penelitian ini menggunakan 4 (empat) pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*) pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Marzuki, 2014:133). Sumber data penelitian diperoleh melalui bahan-bahan hukum primer dan sekunder meliputi perundang-undangan, buku, teks, kamus hukum, komentar atas putusan pengadilan, hasil karya ilmiah, dan penelitian yang relevan atau terkait dengan penelitian.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1.1. Hubungan Peran dan Fungsi Organisasi Kemasyarakatan dengan Kedaulatan Rakyat

Dalam perkembangan organisasi kemasyarakatan, belum terdapat penjelasan yang detail mengenai kedudukan organisasi kemasyarakatan dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. Disisi lain, organisasi kemasyarakatan memiliki peran dan fungsi yang sangat luas pada seluruh bidang. Organisasi kemasyarakatan adalah komponen *civil society* yang mempunyai peran dan fungsi penting dengan cakupan yang luas serta hampir semua peran negara dilakukan oleh ormas terkecuali dalam hal pertahanan, keamanan, dan penegakan hukum secara formal. Organisasi kemasyarakatan berperan besar dalam bidang pendidikan, kesehatan, pemberdayaan masyarakat, dan lain-lain di Republik Indonesia bahkan Luar Negeri. Selain itu, organisasi kemasyarakatan memiliki keterkaitan antara peranan dan fungsi yang bersinggungan baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia, khususnya perihal demokrasi yang dijalankan melalui pemilihan umum.

Kedaulatan rakyat adalah bagian unsur dari konsepsi dalam demokrasi. Teori kedaulatan rakyat berpandangan bahwa rakyat adalah raja yang bertindak sebagai penentu kebijakan publik (*public policy*). Kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh sistem demokrasi. Perwujudan kedaulatan rakyat selalu terkait dengan sistem demokrasi yang berlaku dan dilembagakan

melalui kaidah hukum (Hasanah, 2015:6). Dalam sebuah negara demokrasi, pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu pilar utama dari sebuah proses akumulasi kehendak masyarakat. Pemilu juga merupakan prosedur demokrasi untuk memilih pemimpin baik di pusat maupun di daerah. Bahkan, pemilu adalah mekanisme pergantian kekuasaan (suksesi) kepemimpinan yang paling sedikit dampak kerusakannya apabila dibandingkan dengan cara-cara lain (Sarhini, 2011:1).

Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilihan umum (pemilu) yang merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih pemimpin melalui pemilihan presiden dan wakil presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung serta memilih wakil anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan melalui azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perkembangan politik hukum pemilu dari masa ke masa mengalami pergeseran yang signifikan. Pemilu dianggap sebagai bentuk nyata dari demokrasi serta wujud paling konkret dari partisipasi masyarakat dalam ikut serta terhadap penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, sistem dan penyelenggaraan pemilu senantiasa menjadi pusat perhatian utama demi terciptanya pemerintahan yang demokratis (Noviawati, 2019:75).

Penyelenggaraan pemilihan umum sebagai sarana pelaksanaan rakyat telah melibatkan partisipasi masyarakat secara menyeluruh. Adapun, partisipasi sendiri diartikan sebagai pengambilan bagian atau pengikutsertaan. Selain itu, partisipasi juga dimaknai sebagai peran serta seseorang atau kelompok masyarakat secara aktif dari proses perumusan kebutuhan, perencanaan, sampai pada tahap pelaksanaan kegiatan baik melalui pikiran maupun secara langsung dalam bentuk fisik. Jenis partisipasi masyarakat dapat direncanakan dan dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dan konteksnya. Dalam praktiknya terdapat pelbagai macam partisipasi masyarakat baik dalam bidang ekonomi, sosial budaya, hukum, dan politik. Partisipasi politik memiliki pengertian yang beragam, menurut Ramlan Surbakti, partisipasi politik adalah keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan seluruh keputusan yang menyangkut atau memengaruhi hidupnya. Selanjutnya, Herbert McClosky menyebutkan partisipasi politik merupakan kegiatan sukarela dari warga masyarakat dengan mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa baik secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum. Partisipasi politik merupakan aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokrasi yang sekaligus adalah ciri khas modernisasi politik.

Salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam politik adalah dengan terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pemilihan umum. Keterlibatan tidak hanya pada hari pemilihan, tetapi dalam prosesnya acap kali organisasi kemasyarakatan turut ambil bagian baik yang bersinggungan dengan konsep maupun teknis secara politik ataupun basis massa. Beberapa organisasi kemasyarakatan memiliki keterkaitan terhadap pemilu di Indonesia untuk menjaga eksistensi organisasi yang diselaraskan dengan kepentingan proyeksi organisasi. Sehingga, organisasi kemasyarakatan melakukan upaya untuk menempatkan kadernya dalam lembaga-lembaga negara. Hal ini dilakukan sebagai upaya mempengaruhi kebijakan negara agar sesuai dengan ideologi dan perjuangan organisasi dan upaya menambah pemasukan kas organisasi selain dari hasil yang sudah ada dan dalam rangka melakukan upaya distribusi kader. Organisasi kemasyarakatan dapat dikatakan berperan sebagai investasi atau usaha yang menjanjikan khususnya bagi anggota partai politik atau partainya untuk memperoleh suatu dukungan dalam rangka membantu aktivitas partai politik walaupun ormas tersebut bukan organisasi sayap dari partai politik. Hal ini tergambarkan oleh jejaring sosial para anggotanya yang sudah mengakar dalam organisasi sosial kemasyarakatan terutama dalam lembaga-lembaga penyelenggara pemilu, seperti KPU dan Bawaslu baik dipusat maupun daerah khususnya untuk distribusi kader dan pendanaan kegiatan ormas (Noviawati, 2019:31).

Dewasa ini masyarakat sipil cenderung diperlakukan sebagai sektor nirlaba. Dalam perkembangan global, konsep *civil society* dihubungkan dengan konsep *governance* dimana *governance* sebagai mekanisme, praktek, dan tata cara pemerintah. Sedangkan, masyarakat sipil melakukan pengaturan dan pengelolaan terhadap sumber daya serta memecahkan segala persoalan publik. Terdapat 3 (tiga) aktor fundamental dalam dinamika *governance*, yakni adalah negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat sipil (*civil society*). Dalam hal ini negara adalah organisasi yang mempunyai legitimasi kekuatan (*power*) untuk memaksakan kehendak rakyatnya. Kemudian, pasar dalam lingkup *governance* adalah suatu sistem sosial yang terdiri dari individu-individu yang mengejar kemakmuran personal dengan saling mempertukarkan barang dan/atau jasa dengan prinsip saling menguntungkan (simbiosis mutualisme) (Djuyandi et al., 2018:110-111). Mekanisme pasar membuat individu-individu bertindak hanya untuk memaksimalkan kepentingan personal (*self-interest*). Sedangkan, masyarakat sipil kerap dikaitkan dengan masyarakat madani yaitu masyarakat yang beradab dan demokratis. Kemudian, adanya *civil society* yang terlembaga atau sering disebut sebagai *Non-Government Organisation* (NGO) khususnya organisasi kemasyarakatan dengan

pengaruh besar telah memberikan angin segar kepada masyarakat untuk dapat menjadi penyeimbang atas hegemoni negara dan pasar (Djuyandi et al., 2018:111).

Dengan demikian, organisasi kemasyarakatan memiliki keterkaitan langsung dan tidak langsung terhadap asas kedaulatan rakyat dan pelaksanaannya. Keterkaitan tersebut merupakan konsekuensi logis atas dinamika perkembangan ormas dan peran serta fungsi yang meliputi berbagai bidang, sehingga menciptakan partisipasi publik secara luas. Partisipasi masyarakat menjadi suatu hal yang menghubungkan antara organisasi kemasyarakatan dengan asas kedaulatan rakyat baik melalui penempatan anggota ormas pada wilayah-wilayah tertentu maupun melalui penguasaan anggota (hegemoni) ormas dalam lembaga-lembaga publik lainnya.

1.2. Asas Kedaulatan Rakyat dalam Sistem Hukum pada Organisasi Kemasyarakatan

Secara umum kedaulatan rakyat terdiri atas 4 (empat) prinsip, antara lain adalah kebebasan, kesamaan atau kesetaraan, suara mayoritas, dan pertanggungjawaban. Prinsip pertama dan kedua menekankan pada sebagai esensi kedaulatan rakyat atau prinsip esensial. Sedangkan, prinsip ketiga dan keempat adalah prosedur pelaksanaan kedaulatan rakyat atau prinsip prosedural.

Prinsip esensial secara langsung dapat dikatakan telah terkandung dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia dengan dimuat dan diaturnya materi hak asasi manusia pada amandemen UUD 1945.

Prinsip kebebasan dalam kerangka konstutisional dapat ditemukan dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945, yakni Pasal 28, Pasal 28 E, Pasal 28G, dan Pasal 28I ayat (2) yang mana merupakan sebagian ketentuan penjaminan negara kepada setiap warga negara untuk menikmati kebebasan sebagai manusia. Bebas dimaksud tidak hanya bebas dari ancaman atau tindakan yang dapat merugikan kehidupannya, melainkan bebas untuk berbuat segala sesuatu. Dengan ini, maka rakyat sebagai pemegang kedaulatan bebas melakukan tindakan apapun untuk kebaikan hidupnya dalam bingkai konstitusi dan hukum (Fahmi, 2010:134).

Selanjutnya, prinsip persamaan yang diatur pada Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) merupakan beberapa ketentuan yang menjamin bahwa setiap rakyat harus mendapatkan perlakuan seimbang, tanpa diskriminasi. Prinsip persamaan dalam konstitusi menekankan pada aspek persamaan di hadapan hukum. Hal tersebut memiliki alasan kuat mengingat persamaan di depan hukum

(*equality before the law*) sebagai salah satu prinsip kedaulatan rakyat dan secara bersamaan juga menjadi salah satu prinsip dasar hak asasi manusia (Fahmi, 2010:134).

Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, prinsip esensial terdapat dalam Pasal 1 angka 1, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 40, Pasal 41. Ketentuan-ketentuan diatas menjelaskan perihal tujuan, sifat, hak, kewajiban, dan pemberdayaan organisasi kemasyarakatan baik bertindak sebagai organisasi maupun sebagai individu masyarakat. Pada rumusan tersebut, prinsip esensial yang meliputi prinsip kebebasan dan kesetaraan secara jelas termaktub dalam Undang Undang Ormas. Hal ini sebanding lurus dengan komitmen konstitusi perihal persamaan kedudukan hukum dan sesuai dengan Undang-Undang Hak Asasi Manusia.

Prinsip prosedural yang terdiri dari prinsip mayoritas atau suara terbanyak dan prinsip pertanggungjawaban juga dianut UUD NRI Tahun 1945. Secara konseptual, prinsip suara mayoritas merupakan konsekuensi dari adanya prinsip kebebasan dan kesamaan. Sehingga, secara linear konstitusi menganut prinsip mayoritas sebagai betuk mewujudkan prinsip esensial diatas. Prinsip mayoritas dapat ditemukan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pada Pasal 2 ayat (3), Pasal 6A ayat (3) dan (4), Pasal 7B ayat (3) dan ayat (7), dan Pasal 37 ayat (4) (Fahmi, 2010:135).

Prinsip pertanggungjawaban terlihat pada setiap penyelenggara negara (eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga atau komisi independen), secara konstitusional diamanatkan untuk mempertanggungjawabkan mandat yang diberikan, baik pertanggungjawaban secara vertikal kepada rakyat, maupun secara horizontal antar sesama penyelenggara kedaulatan rakyat. Hal tersebut dapat dilihat dalam Konstitusi Pada Pasal 8, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 22 (Fahmi, 2010:135-136).

Selanjutnya, dalam Undang-Undang yang mengatur secara khusus mengenai organisasi kemasyarakatan prinsip prosedural diatur dalam Pasal 10 ayat (2) huruf a, Pasal 14 ayat (1), Pasal 22, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 33, Pasal 35, Pasal 82A. Ketentuan-ketentuan diatas membahas mengenai pendirian perkumpulan berbasis anggota, wadah berhimpun sebagai pelaksanaan pengembangan organisasi, struktur organisasi dan kepengurusan, mekanisme pemilihan kepengurusan organisasi berbasis kesepakatan baik melalui mekanisme musyawarah atau *voting* beserta sistem pergantian, dan pertanggungjawaban setiap orang baik sebagai anggota maupun pengurus organisasi kemasyarakatan.

Sebagai bentuk perbandingan sebelum menguraikan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang terdapat dalam sistem hukum organisasi kemasyarakatan di Indonesia, maka diperlukan pembahasan singkat terkait Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dalam Undang-Undang tersebut, prinsip esensial yang terdiri dari prinsip kebebasan dan kesetaraan secara bersamaan dapat ditemukan dalam Pasal 9 yang menyatakan bahwa setiap warga negara dapat menjadi anggota ormas. Pengaturan tersebut memasukkan 2 (dua) prinsip sekaligus, bahwa setiap orang diberikan kebebasan untuk menjadi anggota ormas dan terposisikan dengan setara sebagai Warga Negara Indonesia. Selanjutnya mengenai prinsip prosedural, hanya prinsip pertanggungjawaban yang secara implisit diatur dalam Undang-Undang Ormas tersebut. Hal ini dapat ditemukan dalam Pasal 7 huruf a, b, dan c Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang menyebutkan kewajiban ormas. Di sisi lain, kewajiban ormas juga menjadi tanggungjawab dari ormas itu sendiri. Adapun, kewajiban atau bentuk pertanggungjawaban ormas sebagai organisasi adalah mempunyai AD/ART, menghayati, mengamalkan, dan mengamankan Pancasila & Undang-Undang Dasar 1945 serta memelihara persatuan dan kesatuan bangsa. Sedangkan, prinsip suara mayoritas tidak ditemukan dalam aturan tersebut mengingat politik hukum daripada Undang-Undang Ormas saat itu untuk menyeragamkan ideologi berdasarkan Pancasila.

Dengan demikian, sistem hukum pada organisasi kemasyarakatan mengatur secara implisit asas-asas (prinsip umum) kedaulatan rakyat yang terdiri dari 2 (dua) prinsip umum, yakni prinsip esensial dan prinsip prosedural.

3. Kesimpulan

1. Kedaulatan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi yang berada pada rakyat dijalankan melalui sistem demokrasi. Secara yuridis, pemilihan umum bertindak sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia. Dalam keberlangsungannya, kedaulatan rakyat memiliki keterkaitan dengan peran dan fungsi organisasi kemasyarakatan baik secara perencanaan maupun khususnya pada tingkat pelaksanaan. Keterkaitan antara peran dan fungsi organisasi kemasyarakatan dengan asas kedaulatan rakyat diperoleh akibat keterlibatan masyarakat dalam berpartisipasi. Dengan demikian, partisipasi masyarakat menjadi titik temu antara kedaulatan rakyat dengan organisasi kemasyarakatan.
2. Organisasi kemasyarakatan yang selanjutnya diatur dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-

Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan telah mencerminkan kedaulatan rakyat baik melalui prinsip esensial maupun prinsip prosedural.

4. Saran

1. Sistem Ketatanegaraan Indonesia dijalankan dengan demokratis, sehingga berkaitan erat dengan keterlibatan dan partisipasi seluruh warga negara. Pemerintah harus menegaskan terkait pelaksanaan peran dan fungsi serta kedudukan organisasi kemasyarakatan dalam sistem ketatanegaraan demi terlaksananya tugas-tugas kemasyarakatan dengan baik dan terukur serta sesuai pada tujuan organisasi agar tidak menyimpang dan menjadi organisasi penggerak masa untuk kepentingan secara singkat golongan tertentu.
2. Sebagai organisasi yang menghimpun masyarakat, organisasi kemasyarakatan perlu memaksimalkan dan mendorong kepentingan-kepentingan masyarakat sebagai mitra pemerintah untuk kemajuan negara dan kesejahteraan masyarakat.

Daftar Pustaka

Buku

- Marzuki, P. M. (2014). *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Kencana.
- Sarbini, N. (2011). *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Fajar Media Press.
- Suryadi, A. (2006). *Rekonstruksi Civil Society: Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia*. LP3ES Indonesia.

Jurnal

- Amer, N. (2017). Analysis of Dissemination of Community Organizations in the Perspective of Legal Countries. *Jurnal Legalitas*, 2–3.
- Atip Latipulhayat. (2017). Due Process of Law. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 1.
- Djuyandi, Y., Firdaus, M., & Hidayat, A. (2018). Peran Organisasi Kemasyarakatan dalam Pengisian Jabatan Bada Pengawas Pemilu Yogyakarta: Studi pada Peran Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah. *Jurnal Wacana Politik*, 3(2), 108–120.
- Fahmi, K. (2010). Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif. *Jurnal Konstitusi*, 7(3), 119–160.

Hasanah, U. (2015). Memaknai Hakikat Kedaulatan Rakyat Dalam Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 1(1).

Noviawati, E. (2019). Perkembangan Politik Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 7(1), 75.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Implementasi Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman

Intan Rachmawati, Maria Madalina

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

<i>Article Information</i>	<i>Abstract</i>
Kata Kunci: Prasarana, Sarana, Utilitas Umum	Penelitian hukum ini menganalisis dan mengkaji, <i>pertama</i> apakah implementasi Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Magelang sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. <i>Kedua</i> , berkaitan dengan faktor-faktor yang menghambat dan upaya yang dapat dilakukan dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Magelang. Hasil penelitian hukum ini menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman saat ini dalam proses melaksanakan target DPRD. Faktor penghambat yang mempengaruhi berkaitan dengan <i>site plan</i> , kepemilikan, dan termasuk dalam produk hukum baru.

A. Pendahuluan

Perumahan dan kawasan permukiman merupakan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan, perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan dan peran serta masyarakat. Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman merupakan tanggung jawab negara. Penyelenggaraan urusan pemerintah dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman berperan penting dalam mencapai tujuan kesejahteraan sosial. Pemerintah berperan dalam penyediaan dan kemudahan bagi masyarakat untuk membantu mewujudkan lingkungan hunian yang layak.

Kota Magelang sebagai salah satu daerah otonom melaksanakan penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang. Peraturan daerah yang mengatur mengenai produk hukum daerah menjadi landasan dalam pembuatan peraturan mengenai prasarana, sarana, dan utilitas umum di lingkungan perumahan dan kawasan permukiman.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perumahan dan permukiman termuat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Permukiman di Daerah. Tindak lanjut atas peraturan tersebut dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman. Secara garis besar peraturan daerah tersebut mengatur penyerahan sampai pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum sehingga dapat digunakan oleh masyarakat di lingkungan perumahan dan permukiman.

Prasarana, sarana, dan utilitas umum merupakan kelengkapan dasar dalam perumahan dan kawasan permukiman yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dan pengembang perumahan. Perlu dikaji agar dapat diketahui pelaksanaan peraturan daerah tersebut sudah berlaku sesuai dengan ketentuan dan faktor penghambat serta upaya yang dapat dilakukan.

B. Landasan Teori

1. Implementasi

Secara umum, implementasi merupakan tindakan atau aktifitas dari hasil kebijakan untuk diterapkan sehingga dapat diterima dengan baik. Pelaksanaan tindakan yang disebut dengan implementasi harus dilakukan secara sistematis. Tindakan yang dilakukan tanpa adanya keteraturan atau sistematis tidak akan mencapai tujuan yang diharapkan.

2. Peraturan Daerah

Peraturan daerah dibuat oleh Kepala Daerah bersama dengan DPRD.¹Rancangan peraturan daerah yang sudah disepakati bersama oleh kedua belah pihak menjadi peraturan yang dapat langsung berlaku sejak ditetapkan oleh Kepala Daerah tanpa harus menunggu pengesahan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri (untuk Perda Kabupaten/Kota) ataupun Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden (untuk Perda Propinsi). Kepala daerah bersama dengan DPRD bekerja sama dan bersinergi merumuskan peraturan yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Dua unsur tersebut menjadi wakil bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan perumusan peraturan sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang.

1 Ni'matul Huda, Hukum Pemerintah Daerah, Bandung : Nusa Media, 2009, hlm 215.

3. Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan

Penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas umum memiliki kriteria-kriteria sebagai berikut :

- a. Untuk prasarana berupa tanah dan bangunan sudah selesai dibangun dan dipelihara;
- b. Untuk sarana dalam bentuk tanah siap bangun; dan
- c. Untuk utilitas umum, harus selesai dibangun dan dipelihara.

²Pasal 29 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan bahwa pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum yang telah diserahkan kepada pemerintah daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan barang milik daerah.

4. Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum

³Pasal 1 ayat (13) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman mendefinisikan prasarana sebagai kelengkapan dasar fisik lingkungan hunian yang memenuhi standar tertentu untuk kebutuhan bertempat tinggal yang layak, sehat, aman, dan nyaman. Sarana adalah fasilitas umum yang berfungsi untuk mendukung lingkungan hunian yang layak, nyaman, dan aman. Sedangkan, utilitas umum adalah kelengkapan yang menjadi unsur pelengkap dalam lingkungan hunian atau perumahan.

5. Perumahan dan Kawasan Permukiman

Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan bahwa Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan, dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

2 Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman

3 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016

C. Pembahasan

1. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman terlaksana dengan baik apabila unsur-unsur di dalamnya bekerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai prasarana, sarana, dan utilitas umum yang termuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum di Daerah kemudian ditindaklanjuti dengan peraturan daerah Kota Magelang tersebut. Prinsipnya prasarana, sarana, dan utilitas umum tidak dapat dilakukan pengelolaan apabila belum menjadi aset daerah. Oleh karena itu, proses penyerahan dari pengembang ke pemerintah perlu diatur untuk menjamin hak masyarakat di lingkungan perumahan dan kawasan permukiman. Penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman menjadi tanggung jawab bagi pengembang perumahan. Pasal 19 Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum mengatur pengembang menyerahkan prasarana, sarana, dan utilitas umum kepada pemerintah daerah. Penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas umum dapat dilakukan dalam bentuk bangunan maupun tanah bangunan. Berkaitan dengan pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum diatur dalam Pasal 29 Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pengelolaan yang menjadi kewenangan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman dilakukan dengan berpedoman pada peraturan pengelolaan barang milik daerah tanpa mengubah status penggunaan. Penyediaan, penyerahan, dan pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum yang berada di lingkungan perumahan berpedoman pada target yang telah ditentukan oleh DPRD Kota Magelang. Implementasi Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman yang berlaku secara efektif dan efisien merupakan salah satu kompetensi Pemerintah Daerah Kota Magelang. Wilayah yang tidak terlalu luas menjadi kelebihan penyelenggaraan peraturan daerah yang mengatur tentang perumahan dan permukiman, sebab pelaksanaannya dapat fokus pada tempat atau obyek yang terkait. Khususnya yang tergolong dalam prasarana, sarana, dan utilitas umum. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 12 Tahun 2017

menjadi pedoman untuk melaksanakan pengelolaan karena berkaitan dengan aset daerah. Pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum dilakukan untuk menjaga ataupun memperbaiki agar dapat digunakan untuk kepentingan umum semaksimal mungkin. Namun dalam pengelolaannya tidak diperbolehkan mengubah status bangunan maupun tanah. Prasarana, sarana, dan utilitas umum yang dipelihara dan dikelola dengan baik akan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk beraktivitas dan menjamin hak masyarakat akan hal tersebut.

2. Faktor-faktor penghambat implementasi Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Magelang adalah sebagai berikut:
 - a. Prasarana, sarana, dan utilitas umum tidak tercantum dalam *site plan*, sehingga menghambat implementasi Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman.
 - b. Prasarana, sarana, dan utilitas umum belum memiliki sertifikat. Faktor ini terjadi karena pengembang mendaftarkan sertifikat setiap unit perumahan secara kolektif. Namun tidak mendaftarkan sertifikat obyek prasarana, sarana, dan utilitas umum yang digunakan masyarakat.
 - c. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman tergolong peraturan baru sehingga belum semua masyarakat mengetahuinya.

Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi penghambat implementasi Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Magelang adalah sebagai berikut :

- a. Memastikan bahwa *site plan* memuat keterangan yang jelas mengenai fasilitas umum dan sudah memiliki sertifikat yang tidak mengatasnamakan pengembang.
- b. Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman meningkatkan kerja sama dengan Organisasi Perangkat Daerah lain yang menitikberatkan pendekatan pada pengembang perumahan. Penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas umum wajib dilakukan untuk menjamin kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut akan mempermudah dalam pembuatan surat kuasa pelepasan yang digunakan untuk proses

administrasi implementasi Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman.

- c. Upaya selanjutnya meningkatkan sosialisasi kepada pengembang dan masyarakat mengenai Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman. Masyarakat perlu dilibatkan karena memiliki peran serta dalam menggunakan prasarana, sarana, dan utilitas umum.

D. Penutup

Implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Proses penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas umum yang dilakukan pengembang ke pemerintah perlu diatur untuk menjamin hak bagi kepentingan umum. Penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum mengatur pengembang menyerahkan prasarana, sarana, dan utilitas umum kepada pemerintah daerah. Pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum diatur dalam Pasal 29 Peraturan Daerah Nomor 8 Kota Magelang tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pengelolaan menjadi kewenangan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman dilakukan dengan berpedoman pada peraturan pengelolaan barang milik daerah. Penyediaan, penyerahan, dan pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum yang berada di lingkungan perumahan berpedoman untuk memberikan kemudahan dan pemenuhan hak bagi kepentingan umum.

Faktor-faktor penghambat implementasi Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Magelang, pertama adalah tidak tercantum dalam *site plan*. Kedua, prasarana, sarana, dan utilitas umum belum memiliki sertifikat. Hal ini terjadi karena pengembang tidak mendaftarkan sertifikat obyek yang digunakan untuk kepentingan umum. Ketiga, Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman tergolong peraturan baru sehingga belum semua masyarakat mengetahuinya.

Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi faktor penghambat implementasi Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Magelang, pertama memastikan bahwa *site plan* memuat keterangan yang jelas mengenai fasilitas umum dan sudah memiliki sertifikat yang tidak mengatasnamakan pengembang. Kedua, peran Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman meningkatkan kerja sama dengan Organisasi Perangkat Daerah lain yang menitikberatkan pendekatan pada pengembang perumahan. Ketiga, meningkatkan sosialisasi kepada pengembang dan masyarakat mengenai Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman. Masyarakat perlu dilibatkan karena memiliki peran serta dalam menggunakan prasarana, sarana, dan utilitas umum.

Daftar Pustaka

Buku

- Friedman, Lawrence Mair. 2001. *American Law: An Introduction (Hukum Amerika: Sebuah Pengantar)*, Jakarta: PT Tata Nusa.
- Huda, Ni'matul. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.

Jurnal

- Abikusna, R. Agus. 2019. "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah". *Jurnal Sosfilkom*, Vol. 08, No. 1, Januari-Juni 2019. Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UMC.
- Andhika, Rian Lesmana dan Heru Nurasa. 2018. "Logic Model of Governance Innovation and Public Policy in Public Service". *IAPA*. Vol. 02, No. 2. Mei 2018.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Permukiman di Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait *Presidential Threshold* (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2017-2022)

Ivan Ihza Shobari Hasibuan

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Sunny Ummul Firdaus

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Article Information

Keywords: *Presidential Threshold, Judicial Review, Constitutional Court Verdict*

Kata Kunci: *Presidential Threshold, Pengujian Undang-Undang, Putusan Mahkamah Konstitusi*

Abstract

This research aims to determine and analyze the decision of the Constitutional Court in reviewing chapter 222 Undang-Undang.Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum . This research is doctrinal or normative legal research with an analytical-descriptive character. The material collection technique performed by the author is a literature study by collecting legal material consisting of primary legal material and secondary legal material. The legal materials were analyzed using the deductive method. Formally, the Constitutional Court considers political parties and/or political party coalitions directly affected by the threshold requirements for the nomination of the President and Vice-President in the general election to be entitled to request a review of Article 222 of this Electoral Code. Apart from that, the constitutional court essentially takes the view in its decision that the presidential threshold is a means and a way to strengthen the presidential system in Indonesia. On the other hand, the setting of the presidential difficult for some political parties to accept because it restricts the nomination of candidates for president and vice president. In addition, many parties have filed complaints with the Constitutional Court, both individuals and party representatives, demanding the introduction of a threshold that causes violations of the personal political rights of citizens and political parties.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.. Penelitian ini merupakan penelitian hukum dorktrinal atau normatif yang bersifat deskriptif analitis. Teknik

Article Information

Abstract

pengumpulan bahan yang dilakukan oleh penulis adalah studi kepustakaan, yakni dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersebut dianalisis menggunakan metode deduktif. Secara formil, Mahkamah Konstitusi menganggap yang berhak mengajukan pengujian terhadap Pasal 222 UU Pemilu ini adalah Partai Politik dan/atau Gabungan Partai Politik yang secara langsung terdampak akibat dari adanya ambang batas syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di dalam pemilihan umum. Disamping itu secara materiil di dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menganggap bahwa *Presidential Threshold* merupakan sarana dan cara menguatkan sistem presidensial di Negara Indonesia. Sementara di sisi lain, mengenai pengaturan *Presidential Threshold* sulit diterima oleh sebagian Partai Politik karena membatasi dalam hal pengusungan bakal calon Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, banyak pihak yang mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi, baik itu orang pribadi maupun perwakilan partai yang menuntut tentang pemberlakuan ambang batas yang menimbulkan pelanggaran hak politik pribadi warga negara maupun partai politik.

A. Pendahuluan

Salah satu tugas dan kewenangan yang diemban oleh Mahkamah Konstitusi Negara Republik Indonesia berdasarkan aturan di atas, adalah melakukan *Judicial Review*, peninjauan dan atau pengujian kembali Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Judicial Review* adalah suatu pranata hukum yang memberikan kewenangan kepada badan pelaksana kekuasaan kehakiman dan atau badan lainnya yang ditunjuk oleh konstitusi (*Grondwet*) untuk dapat melakukan peninjauan dan/atau pengujian kembali dengan cara melakukan interpretasi hukum dan/atau interpretasi konstitusi untuk memberikan penyelesaian yuridis (Qamar, 2012). Kewenangan melakukan *Judicial Review* ini juga dimiliki oleh Mahkamah Agung, namun perbedaan mendasarnya adalah Mahkamah Agung hanya dapat menguji peraturan di bawah Undang-Undang. Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 ini kemudian akan diputus oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat (*binding*).

Menurut Pasal 57 Ayat (3) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, status Putusan MK dianggap sederajat dengan UU, karena Putusan MK yang menyatakan suatu pasal tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan. Namun, putusan atas pengujian undang-undang yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi ini sejatinya seringkali menuai polemik, baik karena putusannya yang bersifat *negative legislator* maupun putusannya yang memiliki implikasi besar pada sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Salah satu yang acapkali diuji dalam kurun waktu 2017-2022, adalah pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, khususnya pada persoalan mengenai *Presidential Threshold*. Sejak pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung di Indonesia, persoalan ambang batas syarat mengajukan calon presiden dan wakil presiden selalu mengemuka tiap kali Pilpres akan diselenggarakan. Pro dan kontra terkait ambang batas syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden ini tidak kunjung usai dan terus menyita perhatian masyarakat Indonesia. Secara umum, persoalan mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai *Presidential Threshold* terbagi atas persoalan formil gugatan melalui keseluruhan putusan yang tidak dapat diterima permohonan para pemohonnya dan secara materiil melalui keseluruhan putusan yang ditolak permohonan pemohonnya.

Sejauh ini, sebanyak 19 putusan telah dikeluarkan MK untuk menguji Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang berbunyi;

“Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR”.

Dengan keseluruhan putusan Mahkamah Konstitusi tidak mengabulkan permohonan yang diujikan. Secara formil, Mahkamah Konstitusi menganggap yang berhak mengajukan pengujian terhadap Pasal 222 UU Pemilu ini adalah Partai Politik dan/atau Gabungan Partai Politik yang secara langsung terdampak akibat dari adanya ambang batas syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di dalam pemilihan umum. Disamping itu secara materiil di dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menganggap bahwa *Presidential Threshold* merupakan sarana dan cara menguatkan sistem presidensial di Negara Indonesia. Sementara disisi lain, mengenai pengaturan *Presidential Threshold* sulit diterima oleh sebagian Partai Politik karena membatasi dalam hal pengusungan bakal calon Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, banyak pihak yang mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi, baik itu orang pribadi maupun perwakilan

partai yang menuntut tentang pemberlakuan ambang batas yang menimbulkan pelanggaran hak politik pribadi warga negara maupun partai politik. Dengan banyaknya perbedaan pendapat terhadap hal-hal di atas, penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam terkait Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

B. Metode Penelitian

Penulisan ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dan terapan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dengan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang digunakan adalah dengan membaca, mempelajari, mengkaji dan membuat catatan dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen serta tulisan-tulisan baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan masalah yang menjadi objek penelitian. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum doktrinal disebut juga penelitian perpustakaan atau studi dokumen, penelitian ini dilakukan dan ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. Analisis bahan hukum menggunakan metode deduktif silogisme yang menggunakan pola berpikir deduktif penalaran hukum yang bersifat umum ke khusus.

C. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

1. Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi terkait *Presidential Threshold* dengan Kedudukan Hukum Pemohon Tidak Dapat Diterima

Menurut Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 6A Ayat (2), yang berhak untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik. Hal ini mengindikasikan bahwa yang memiliki kerugian konstitusional dan berhak mengajukan pengujian materiil Pasal 222 UU No 7 Tahun 2017 adalah partai politik atau gabungan partai politik. Ditambah, Mahkamah Konstitusi juga menganggap pertimbangannya sejalan dengan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 yang secara eksplisit menentukan hanya partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya yang dapat mengusulkan dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden untuk dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan

kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. Ketentuan konstitusi tersebut semakin menegaskan Mahkamah, bahwa pihak yang memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 222 UU 7/2017 adalah partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu, bukan perseorangan warga negara yang memiliki hak untuk memilih.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi berpendapat mekanisme dan sistem penentuan persyaratan ambang batas untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu Tahun 2014 berbeda dengan Pemilu Tahun 2019, di mana pada Pemilu Tahun 2014 pemilih belum mengetahui bahwa hasil pemilihan anggota legislatif akan digunakan sebagai persyaratan ambang batas untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sehingga berkenaan hal tersebut Mahkamah pernah memberikan kedudukan hukum bagi pemilih perseorangan, sedangkan hasil Pemilu Tahun 2019 pemilih telah mengetahui bahwa hasil pemilihan anggota legislatif tersebut akan dipakai untuk menentukan ambang batas dalam menentukan pengusungan calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu Tahun 2024. Menurut Mahkamah Konstitusi, pemohon tidak memiliki kerugian konstitusional karena pada saat menggunakan hak pilihnya pada Pemilu anggota Legislatif tahun 2019 dianggap telah mengetahui bahwa hasil hak pilih Pemohon akan digunakan juga sebagai bagian dari persyaratan ambang batas untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik dalam Pemilu serentak tahun 2024.

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi diatas dapat ditemukan di setiap putusan mengenai pengujian Undang-Undang Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Berdasarkan pertimbangan diatas, terdapat pro-kontra yang menarik untuk dibahas. Disamping itu pada Putusan Nomor 74/PUU-XVIII/2020 dan Putusan Nomor 66/PUU-XIX/2021 terdapat perbedaan pendapat antara hakim Mahkamah Konstitusi (*Disenting Opinion*). Oleh karena itu, penulis akan menganalisis Kedudukan Hukum Pemohon berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hakim diatas sebagai berikut;

Pertama, terkait dengan pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi tentang Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945 dimana Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa berdasarkan interpretasi Hukum sebagaimana yang telah dijelaskan diatas yang dapat mengajukan pengujian Undang-Undang terkait Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Mengambil pendapat berbeda Hakim Konstitusi Suhartoyo, Hakim Konstitusi Manahan MP. Sitompul, Hakim Konsitusi Saldi Isra, dan Hakim Konstitusi

Enny Nurbaningsih dalam *Dissenting Opinion* Putusan Nomor 74/PUU-XVIII/2020 berpendapat bahwa in casu putusan tersebut Pemohon II memiliki kedudukan hukum dalam batas penalaran wajar.

Dalam memaknai konstitusi hakim Mahkamah konstitusi tidak hanya bertanggung jawab atas penjagaan konstitusi tersebut melainkan harus mampu membangun aturan turunan yang berorientasi pada kemajuan bangsa. (Howard Gillman, 2013). Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menegaskan dua kepentingan warga negara berbarengan, yaitu hak untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk dipilih (*right to be candidate*) sebagai hak konstitusional warga negara. Dalam memaknai atau menafsirkan penjelasan Pasal 6A Ayat (2), Hakim Mahkamah Konstitusi harus mampu membedakan Hak dan Kewenangan pengajuan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik dan hak perseorangan warga negara untuk dapat memilih dan dijamin kebebasan memilihnya serta mendapatkan calon pemimpin yang beragam atau tidak adanya pembatasan apapun baik secara eksplisit maupun implisit. Untuk dapat melihat perbedaan tersebut dapat ditinjau dari implementasi aturan dan kondisi nyata melalui pertimbangan empirik.

Kedua, jika pertimbangan didasarkan pada kondisi pemilih yang telah dianggap mengetahui bahwa hak pilihnya akan digunakan untuk menentukan ambang batas pencalonan, dimana menurut Mahkamah Konstitusi dalam pendapatnya, hak memilih adalah hak yang dijamin dalam konstitusi sebagaimana dinyatakan dalam Putusan MK Nomor 011-017/PUU-I/2003 yang menyebutkan, “Menimbang, bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang, maupun konvensi internasional, maka pembatasan, penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi warga negara.” Selain itu, secara spesifik, Undang-Undang Nomor 30/1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) mengatur mengenai hak memilih seperti yang tercantum dalam Pasal 43 yang menyatakan, “Setiap warga mendapatkan hak dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Ketiga, Setelah membaca dengan cermat pertimbangan hukum Mahkamah dalam beberapa putusan tersebut, khususnya bagian kedudukan hukum, semua Pemohon berada pada titik awal berpijak yang nyaris sama, yaitu merupakan pemilih. Bagi mereka, hak pilih mereka sebagai warga negara menjadi terbatas atau mempersempit kontestasi dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden selama norma ambang batas untuk

pengusulan calon presiden (*presidential threshold*) tetap dipertahankan. Tidak hanya itu, sebagian dari Pemohon dalam permohonan tersebut secara eksplisit menyatakan bahwa pemberlakuan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyebabkan mereka tidak mendapatkan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil sebagaimana logika yang diterangkan pemohon dalam permohonan a quo. Oleh karena uraian kedudukan hukum para Pemohon dalam berbagai permohonan tersebut memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK juncto Pasal 3 PMK 6/2005, Mahkamah Konstitusi secara konsisten telah menyatakan bahwa para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan tersebut.

2. Analisis Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Menolak Permohonan Pemohon pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang *Presidential Threshold*.

Dalam putusan Nomor 53/PUU-XV/2017, Mahkamah pada pokoknya menyatakan “*pemberlakuan/penerapan presidential threshold berkesesuaian dengan penguatan sistem presidensial*”, hal ini baik secara konseptual maupun faktual tidak tepat dikarenakan dengan porsi dukungan partai politik atau gabungan partai politik yang besar tidak selalu *mutatis mutandis* menjadikan pasangan calon tersebut dapat memenangi pemilihan presiden. Secara *a contrario*, penghapusan ketentuan *presidential threshold* justru akan mendorong partai politik untuk mengajukan calon-calon terbaik karena jika tidak, maka calon tersebut akan dikalahkan oleh calon-calon alternatif yang muncul secara lebih *genuine* dan memiliki kapasitas. Justru, kontestasi yang lebih terbuka dan transparan akan mendorong partai politik memunculkan calon terbaik.

Pada dasarnya, penafsiran Mahkamah Konstitusi terkait pengujian Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ini mendasarkan pertimbangannya bahwa *Presidential Threshold* merupakan langkah penguatan sistem presidensial. Berdasarkan penelitian penulis setidaknya-tidaknya ada 3 implikasi terhadap pemberlakuan aturan *Presidential Threshold* yaitu;

a. Menciderai Hak Presiden dalam menentukan Kabinet

Dikarenakan adanya kompromi politik sebelum terpilihnya presiden melalui koalisi antar partai politik untuk mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden maka dapat dipastikan terdapat janji politik yang nantinya menemui kesepakatan. Namun, dalam hal ini disalahgunakan oleh partai politik yang mengusungnya bahwa presiden memiliki hutang budi dalam pengusungannya jadi hak prerogatif

Presiden cenderung dipersempit hanya untuk kepentingan politik, yang seharusnya pemilihan pembantu presiden dipilih berdasarkan profesionalitas di bidangnya sesuai dengan pilihan presiden yang murni tanpa intervensi dari politik manapun.

b. Tidak harmonisnya hubungan antara legislatif dan eksekutif

Seringkali hal ini diperdebatkan dalam lingkup pemerintahan maupun lingkaran diskusi. Sistem presidensial yang dikenal sebagai presiden merupakan tonggak utama dalam sistem pemerintahannya dan sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara maka otomatis kedudukan presiden adalah sangat kuat (*executive heavy*), oleh karena itu penting prinsip *check and balances* sehingga kekuasaan eksekutif tidak terlalu besar dan tetap diseimbangi dengan legislatif sebagai pengontrol pemerintahan serta bertujuan untuk menghindari kekuasaan yang otoriter dari presiden. Lalu, saat dilakukannya pembenahan pemerintahan yaitu antara kekuasaan legislatif dan eksekutif sama-sama kuatnya, namun hal ini yang menyebabkan presiden menemui kebuntuan dan kebingungan akibat muncul kompromi politik dengan DPR yang mengakibatkan saat menyelenggarakan pemerintahan terjadi adanya praktik kebijakan berdasarkan kepentingan antara presiden dan parlemen. Akhirnya, dampak negatif yang didapatkan adalah lemahnya struktur politik dan tidak adanya dukungan yang intens yang dilakukan DPR oleh presiden yang berdampak menghambat kebijakan pemerintahan.

c. Koalisi bersifat sementara

Jika terdapat aturan *presidential threshold* maka pasti ditemukan banyaknya gabungan/koalisi partai politik dalam bekerja sama untuk meraih suara rakyat. Namun, terdapat ketidakseimbangan di atmosfer pemerintahan jika salah satu pasangan calon tersebut terpilih. Disebabkan praktik dalam berkoalisi tidak menyebabkan adanya penguatan sistem presidensial karena sikap setiap partai politik yang hanya menekankan pada kepentingan golongannya. Bisa jadi, saat di tengah perjalanan mengemban amanah pemerintahan yang terpilih salah satu partai politik dapat bergabung dengan pemerintahan atau malah memutuskan menarik dukungannya dan menjadi oposisi. Ini yang tidak sehat dalam sistem pemerintahan Indonesia, yang dapat dilakukan dalam rangka menguatkan presidensial salah satunya adalah dengan melakukan koalisi yang kuat dalam artian yakni dengan koalisi yang tidak mudah goyah dan permanen di tiap satu periode pemerintahan.

D. Kesimpulan

Dalam pengujian undang-undang terkait *Presidential Threshold*, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan 19 (sembilan belas) putusan yang terdiri dari 10 putusan yang tidak menerima kedudukan hukum pemohon, 5 yang menolak pokok permohonan dan sisanya mengabulkan sebagian permohonan pemohon selama tahun 2017-2022 hingga karya ini dibuat. Dari kesemua Putusan yang tidak diterima kedudukan hukum pemohonnya, Mahkamah Konstitusi menafsirkan bahwa yang dapat diterima pengajuan permohonannya atau memiliki kerugian konstitusional terkait pemberlakuan *Presidential Threshold* dalam pengujian Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah Partai Politik dan/atau gabungan partai politik. Mahkamah Konstitusi mendasari interpretasinya pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 6A Ayat (2). Secara konstitusional sesuai dengan ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Maka pengusulan calon bukan kehendak perseorangan melainkan kehendak partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu dengan memenuhi presentase perolehan kursi anggota DPR atau suara sah secara nasional dalam jumlah tertentu. Oleh karenanya, menurut UUD 1945 pihak yang memiliki hak konstitusional untuk mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik yang mengikuti pemilu. Untuk pokok permohonan pemohon terkait *Presidential Threshold*, Mahkamah Konstitusi menganggap bahwa alasan terkuat pemberlakuan *Presidential Threshold* dalam Proses Pemilihan Umum di Indonesia adalah kebijakan ini merupakan langkah penguatan sistem presidensial. Berdasarkan permasalahan yang telah penulis jabarkan pada bab pembahasan, maka penulis memberikan saran untuk mengkaji ulang terkait penerapan sistem *presidential threshold* agar keberjalanan sistem ketatanegaraan di Indonesia semakin ideal. Selain itu diharapkan Mahkamah Konstitusi dalam memberikan putusannya tidak hanya memakai *original intent* dan penafsiran gramatikal dan menggunakan perannya sebagai *negative legislator*, tetapi juga mengedepankan perannya sebagai *positif legislator* yakni menambahkan norma yang kaitannya dengan keberjalanan pemilihan umum.

E. Saran

Berdasarkan permasalahan yang telah penulis jabarkan pada bab pembahasan, maka penulis memberikan saran untuk mengkaji ulang terkait penerapan sistem *presidential threshold* agar keberjalanan sistem ketatanegaraan di Indonesia semakin ideal. Selain itu Diharapkan Mahkamah Konstitusi dalam memberikan putusannya tidak hanya memakai *original intent* dan penafsiran gramatikal dan menggunakan perannya sebagai *negative legislator*, tetapi juga mengedepankan perannya sebagai *positif legislator* yakni menambahkan norma yang kaitannya dengan keberjalanan pemilihan umum.

Daftar Pustaka

Buku

- Howard Gillman, Keith E Whittington, and Mark A Graber. 2013. *American Constitutionalism*. New York: Oxford University Press.
- Marzuki, P. M. 2014. *Penulisan Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group..
- Muchammad Ali Safa'at, Feri Amsari, dkk. 2011. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI.

Jurnal

- Albert H Y Chen. 2000. "The Interpretation of the Basic Law--Common Law and Mainland Chinese Perspectives". *Hong Kong Journal Ltd*. Vol. 30. No. 3
- Firdaus, Sunny Ummul. 2011. "Relevansi Parliamentary Threshold terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 8. No. 2. April 2010.
- Maharani, Andina Puri Elok. 2011. "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara". *Jurnal Konstitusi*. Vol. IV. No. 1. Juni 2011.
- Subakti, R. 2014. "Pemilu Berintegritas dan Adil". *Harian Kompas*. Page 6.
- Qamar, N. 2012. "Kewenangan Judicial Review". *Konstitusi*. Vol. 1. No. 1 November 2012.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Putusan Mahkamah Konstitusi

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 44/PUU-XV/2017.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XV/2017.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XV/2017.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-XV/2017.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-XVI/2018.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-XVI/2018.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XVI/2018.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-XVI/2018.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU-XVI/2018.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XVI/2018.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74/PUU-XVIII/2020.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PUU-XIX/2021.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 68/PUU-XIX/2021.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XIX/2021.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-XX/2022.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-XX/2022.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-XX/2022.

Analisis Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Pengasuhan bagi Anak Yatim Piatu Korban Pandemi Covid-19

Sal Sabila Ayuning Prameswari¹, Jadmiko Anom Husodo²

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

E-mail : Salsabilaprameswari25@student.uns.ac.id

Article Information

Kata Kunci: Hak Pengasuhan, Anak Yatim Piatu, Tanggung Jawab Negara

Keywords: Parenting Rights, Orphans, State Responsibilities

Abstract

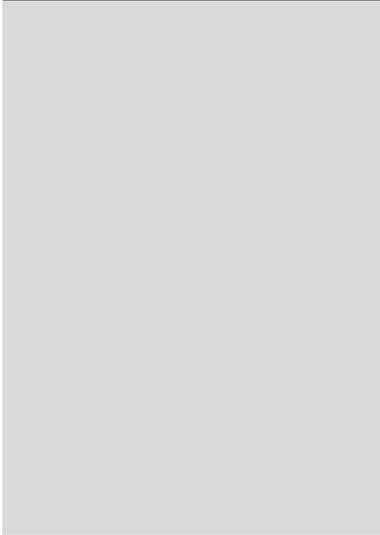
Hak Anak merupakan salah satu hak yang harus dipenuhi oleh negara terutama bagi negara Indonesia yang telah mendeklarasikan diri sebagai negara hukum. Salah satu hak anak adalah berhak mendapatkan pengasuhan yang layak oleh keluarga, masyarakat dan negara. Namun, pandemi COVID-19 yang merupakan bencana non-alam membuat jumlah anak yatim piatu di Indonesia meningkat secara drastis di waktu yang bersamaan. Ribuan juta orang meninggal akibat pandemi COVID-19 dan sebagian besar korban meninggal adalah orang-orang usia produktif. Hal ini tentu berdampak pada pengasuhan bagi anak di Indonesia. Fenomena anak yatim piatu akibat pandemi COVID-19 ini memberikan konsekuensi pada negara yang telah berkomitmen melindungi hak-hak anak dengan meratifikasi Konvensi Hak Anak salah satunya untuk memenuhi hak-hak pengasuhan bagi anak-anak yang ditinggalkan kedua orang tuanya agar terhindar dari keterlantaran serta memastikan tumbuh kembang anak dengan baik. Proses pendataan anak menjadi salah satu langkah yang krusial untuk menentukan bantuan dan skema pengasuhan seperti apa yang akan didapat anak-anak yatim piatu. Hal ini membutuhkan kerjasama dan koordinasi antar lembaga dan masyarakat agar anak mendapatkan pengasuhan terbaiknya.

Children's rights are one of the rights that must be fulfilled by the state, especially for the state of Indonesia which has declared itself as a state of law. One of the rights of children is the right to get proper care by family, community and state. However, the COVID-19 pandemic, which is a non-natural disaster, has made the number of orphans in Indonesia increase drastically at the same time. Thousands of millions of

1 Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

2 Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Article Information



Abstract

people died due to the COVID-19 pandemic and most of those who died were people of working age. This certainly has an impact on child care in Indonesia. The phenomenon of orphans due to the COVID-19 pandemic has consequences for countries that have committed to protecting children's rights by ratifying the Convention on the Rights of the Child, one of which is to fulfill the rights of care for children abandoned by both parents in order to avoid neglect and ensure child's development well. The process of collecting data on children is one of the crucial steps in determining what kind of assistance and care scheme the orphans will receive. This requires cooperation and coordination between institutions and the community so that children get the best care.

A. Pendahuluan

Di masa tumbuh kembang anak, tentu penting bagi anak untuk memiliki lingkungan dan dukungan orang tua yang konsisten. Kehadiran orang tua juga bisa memberikan rasa aman dan terlindungi bagi anak yang diaplikasikan melalui pola pengasuhan yang baik dengan seluruh anggota keluarga nya utamanya dengan kedua orang tuanya (Indrawati, *et.al.*, 2014:3). Anak memiliki banyak kebutuhan diantaranya kebutuhan akan cinta kasih, kebutuhan untuk dihargai, dilindungi dari bahaya yang melukai fisik atau mengganggu proses perkembangan emosi anak yang bisa terpenuhi dimulai dari lingkup keluarga dengan hadirnya ayah dan ibu. Namun, dengan adanya pandemi COVID-19, banyak sekali anak yang menjadi yatim piatu karena ditinggalkan ayah dan ibunya yang terkena virus COVID-19. Anak yatim piatu merupakan anak yang telah ditinggal mati oleh kedua orang tua nya yaitu ayah dan ibu (Rihaandini Don Ozzy, 2017:1).

Menurut data yang dihimpun dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kementerian PPPA) bersama dengan UNICEF, menemukan bahwa mayoritas anak (57%) kehilangan ayah, lebih dari sepertiga (37%) kehilangan ibu mereka, dan sekitar 5% kehilangan kedua orang tua. Saat ini, anak-anak yang mendadak menjadi yatim piatu sebagian besarnya saat ini diasuh oleh anggota keluarga perempuan dari keluarga besar mereka, sementara 114 anak tidak menerima pendampingan ataupun pengasuhan dari orang dewasa. Ketidakhadiran orang dewasa yang tidak bisa membimbing dan mengarahkan anak, tentu akan mengganggu proses tumbuh kembang anak seperti kekerasan seksual, masalah psikososial seperti kehilangan nafsu makan,

mimpi buruk, pola tidur yang berubah, trauma, eksploitasi ekonomi dan seksual bahkan dimungkinkan adanya penelantaran karena ketidakmampuan financial keluarga yang masih ada dalam mengasuh atau menjaga anak-anak yatim piatu tersebut, apalagi dalam situasi pandemi COVID-19 seperti sekarang ini. Instrumen internasional yang turut melindungi hak-hak anak tercantum dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia dan Konvensi Hak Anak.

Tentunya, sebagai negara hukum sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, jaminan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia dianggap sebagai ciri yang mutlak harus ada di setiap negara yang dapat disebut *rechtsstaat* termasuk perlindungan bagi anak (Jimly Asshiddiqie 2016:85). Instrumen nasional lain yang dimiliki negara Indonesia terkait perlindungan anak diantaranya ada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang kemudian direvisi pada tahun 2014 pada Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, serta terbaru ada Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak. Tentu harus hadir dan berperan aktif dalam pemenuhan hak asasi anak, terlebih hak-hak anak dalam mendapatkan pengasuhan yang layak, bagaimana mekanisme serta pengawasannya juga harus diatur dengan jelas agar perlindungan yang diberikan menysasar kepada subjek hukum yang tepat, yaitu anak yatim piatu korban pandemi COVID-19. Oleh karena itu, penulis tertarik ingin menganalisis seberapa jauh kehadiran negara saat ini dapat mengakomodir dan memenuhi kebutuhan akan hak-hak anak yatim piatu korban COVID-19 dalam aspek pengasuhan secara holistik yang menjadi tanggung jawab negara agar tidak ada anak-anak yang terlantar selama masa tumbuh kembang nya dalam penelitian yang berjudul **“ANALISIS TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM PEMENUHAN HAK PENGASUHAN BAGI ANAK YATIM PIATU KORBAN PANDEMI COVID-19”**.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dan bersifat preskriptif yaitu bukan hanya menempatkan hukum sebagai suatu apa yang senyatanya, melainkan juga apa yang seharusnya (*das sollen*) seperti yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, dan pendapat para sarjana hukum terkemuka. Dalam penulisan kali ini penulis menggunakan pendekatan undang-undang, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang ada kaitannya dengan isu hukum yang sedang ditulis (Pieter Mahmud, 2016:133) serta pendekatan kasus, yaitu untuk melihat penerapan kaidah-kaidah hukum. Penulisan ini juga menggunakan

bahan hukum primer dan sekunder serta menggunakan teknik pengumpulan data melalui studi dokumen dan studi kepustakaan (*library research*). Teknik analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan kualitatif dengan menggunakan metode silogisme.

C. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

1. Tanggung Jawab Negara dalam Memenuhi Hak Pengasuhan bagi Anak Yatim Piatu Korban Pandemi COVID-19 dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia

Hak Asasi manusia dipandang sebagai sesuatu yang melekat dalam diri manusia, semua orang secara otomatis memiliki hak tanpa diberi terlebih dahulu oleh siapapun karena hak memandang individu sebagai manusia yang memiliki martabat, sehingga hak ini dapat digunakan di depan negara untuk menuntut kewajiban pemenuhan hak-haknya.

Adanya dasar hak yang melekat pada setiap manusia itulah yang menjadi dasar bagi negara untuk menentukan langkah konkrit serta kebijakannya dengan memperhatikan norma dan nilai dasar yang diatur dalam hukum hak asasi manusia baik secara internasional maupun secara nasional sehingga akan dipahami sebagai suatu kewajiban yang harus dilakukan untuk memenuhi hak manusia salah satunya adalah hak pengasuhan bagi anak.

Disampaikan dalam presentasi di rapat koordinasi nasional, Rita Pranawati (2021), Komisioner Bidang Pengasuhan KPAI, bahwa prinsip pengasuhan terbaik anak seharusnya ada pada keluarga besar, karena dengan diasuh oleh keluarga besarnya, maka anak tidak akan asing lagi dengan pola kehidupan sebelum ditinggalkan kedua orang tuanya. Data terbaru yang diperoleh dari Kementerian Sosial bahwa jumlah kasus anak yang menjadi yatim piatu per 6 Juni 2022 semakin meningkat yang tersebar di beberapa kabupaten dan kota. Sementara, kasus anak yatim piatu tertinggi ada pada provinsi Jawa Tengah dengan jumlah kasus sebanyak 6711, Jawa Timur sebanyak 5755 kasus, Jawa Barat sebanyak 4953 kasus, DKI Jakarta 2640 kasus dan Lampung sebanyak 778 kasus.

Dengan banyaknya kasus anak yatim piatu yang menjadi korban COVID-19, negara memikul adanya kewajiban konstitusional berupa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia sebagai tanggung jawab negara terutama pemerintah seperti yang tercantum dalam Pasal 28I ayat (4) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu bentuk pemenuhan tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak asasi manusia adalah dengan memberikan kepastian

hukum pengaturan dan pemenuhan hak-hak bagi semua orang terutama anak-anak yang diwujudkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Penjaminan terpenuhinya hak-hak manusia terutama hak anak sesuai dengan amanat Pasal 28I ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa “Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”. Undang-undang di Indonesia, telah memasukkan beberapa pengaturan mengenai pemenuhan hak pengasuhan bagi anak bahkan sebelum meratifikasi Konvensi Hak Anak, berikut merupakan peraturan perundang-undangan berkenaan dengan tanggung jawab negara dalam memenuhi hak anak khususnya hak pengasuhan anak di Indonesia:

a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab, terutama pemerintah”. Tidak hanya itu, tanggung jawab negara terhadap kewajibannya untuk mengasuh anak terdapat dalam Pasal 34 ayat (1) “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.” Anak yatim piatu tanpa kedua orang tua memiliki kemungkinan untuk terlantar, sehingga melalui amanat konstitusi ini, negara berkewajiban untuk memelihara anak yatim piatu terlebih di masa pandemi dengan berbagai kebijakan yang berpihak pada anak-anak. Hal ini tentunya sesuai dengan prinsip-prinsip yang dikemukakan di Konvensi Hak Anak yaitu:

1. Prinsip Non-Diskriminasi Prinsip yang terbaik bagi anak (*best interest of the child*).
2. Prinsip atas hak hidup, kelangsungan dan perkembangan (*the rights to life, survival and development*).
3. Prinsip penghargaan terhadap pendapat anak (*respect for the views of the child*).

b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak

Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa “Anak yang tidak mempunyai orang tua berhak memperoleh asuhan oleh negara atau orang atau badan.” Pengasuhan anak yang meliputi perawatan, asuhan dan bimbingan berdasar kasih sayang yang baik dalam keluarga menjadi salah satu substansi dalam undang-undang ini, bukan hanya tercantum dalam Pasal 2 ayat (2), namun dalam Pasal 4 ayat (1) menyebutkan

bahwa “Anak yang tidak mempunyai orang tua berhak memperoleh asuhan oleh negara atau orang atau badan.”

Dilanjutkan dalam ayat (2) bahwa “Pelaksanaan ketentuan ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.” Hal ini kemudian diperjelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1988 tentang Usaha Kesejahteraan Anak bagi Anak yang Mempunyai Masalah.

Jika dihubungkan dalam kasus anak-anak yatim piatu yang menjadi korban COVID-19, anak-anak yang menjadi korban tentunya sangat membutuhkan kasih sayang dan pengasuhan yang baik tanpa di beda-bedakan. Bantuan dan pelayanan untuk mensejahterakan anak didukung dalam Pasal 8 yang berbunyi “Bantuan dan pelayanan, yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan anak menjadi hak setiap anak tanpa membeda-bedakan jenis kelamin, agama, pendirian politik, dan kedudukan sosial.”

c. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Kewajiban dan Tanggung Jawab Negara dalam memenuhi hak asasi manusia dituliskan dalam bab tersendiri yaitu Bab V Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mengenai Kewajiban dan Tanggung Jawab Pemerintah Pasal 71 dan 72 dimana ditegaskan bahwa pemerintah wajib dan bertanggung jawab melakukan langkah implementasi yang efektif baik dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain dalam rangka penghormatan, perlindungan, pemenuhan hak asasi manusia yang diatur dalam seluruh peraturan perundang-undangan serta hukum internasional yang berkaitan dengan hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia. Isi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 52 ayat (1) yang memusatkan perhatian pada hak pengasuhan anak menyebutkan bahwa “Setiap anak berhak atas perlindungan oleh orang tua, keluarga, masyarakat, dan negara.” Serta dalam Pasal 8 mengamanatkan bahwa “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah.”

d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Pasal 22 menegaskan bahwa “Negara dan pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab memberikan dukungan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan perlindungan anak.” Hal ini dilakukan tentu tanpa membeda-bedakan anak seperti yang tercantum dalam Pasal 38 ayat (1) “Pengasuhan anak dilaksanakan tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status

hukum anak, urutan kelahiran anak, dan kondisi fisik dan/atau mental.”

e. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Salah satu bentuk kesejahteraan sosial adalah dengan melakukan rehabilitasi sosial yang berupa perawatan dan pengasuhan, sehingga dalam hal ini negara berhak mengadakan rehabilitasi sosial bagi anak yatim piatu korban pandemi COVID-19 berupa perawatan dan pengasuhan yang dibutuhkan oleh anak-anak yatim piatu korban pandemi COVID-19 sebagai mana diamanatkan dalam Pasal 4 yang berbunyi “Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial.” Lebih lanjut dalam Pasal 24 ayat (1) menyatakan bahwa “Penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah daerah.” Dalam hal ini, pemerintah yang dimaksud adalah pemerintah pusat yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Koordinasi dan sinergi antara pemerintah dan pemerintah daerah untuk melaksanakan kesejahteraan sosial sangat ditekankan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, tertulis dalam Pasal 31 “Pemerintah dan pemerintah daerah melakukan koordinasi dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian penyelenggaraan kesejahteraan sosial.”

Hal ini jika dikaitkan dengan tanggung jawab negara terhadap pemenuhan hak pengasuhan bagi anak yatim piatu korban COVID-19 memiliki arti bahwa negara bertanggung jawab memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga negara demi mewujudkan kesejahteraan sosial dan mencapai cita-citanya untuk memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

f. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Penekanan terhadap tanggung jawab negara untuk memenuhi hak anak utamanya hak pengasuhan bagi anak yatim piatu korban COVID-19 tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum, urutan kelahiran, dan kondisi fisik dan/atau mental masih menjadi substansi yang krusial melalui Pasal 22 ayat (2) yang menyebutkan bahwa “Untuk menjamin pemenuhan Hak Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara berkewajiban untuk memenuhi, melindungi, dan menghormati Hak

Anak.” Pasal ini diperkuat dengan hadirnya negara dapat dilakukan dengan merumuskan dan melaksanakan kebijakan penyelenggaraan perlindungan anak seperti yang tercantum dalam Pasal 21 ayat (3) “Untuk menjamin pemenuhan Hak Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang penyelenggaraan Perlindungan Anak.”

Negara juga mengamanatkan keluarga sang anak untuk turut serta melindungi hak-hak pengasuhan bagi anak yang dalam hal ini tidak ada orang tua atau tidak diketahui keberadaannya, atau karena suatu sebab tidak dapat melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya, kewajiban dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat beralih kepada Keluarga, yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kondisi anak yatim piatu korban pandemi COVID-19 mendapat perhatian dari negara dan pemerintah melalui pembaruan dalam Pasal 71C bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Perlindungan Khusus bagi Anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 sampai dengan Pasal 71B diatur dengan Peraturan Pemerintah yang kemudian dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus bagi Anak yang merupakan amanat dari pasal 71C Undang-Undang 35 tahun 2014 tentang Perlindungan Anak dimana salah satu substansi dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus bagi Anak telah memasukkan definisi Anak dalam Situasi Darurat adalah Anak yang berada dalam situasi lingkungan yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan Anak yang disebabkan, baik oleh faktor alam, non-alam, dan/atau sosial.

- g. Peraturan Pemerintah Nomor 1988 tentang Usaha Kesejahteraan Anak bagi Anak yang Mempunyai Masalah

Salah satu materi hak anak adalah hak anak untuk hidup dan mendapatkan pengasuhan terbaik, terlebih bagi anak yatim piatu yang kehilangan kedua orangtuanya di masa pandemi, mereka membutuhkan bantuan khusus termasuk pengasuhan. Undang-undang ini mengakomodir pengasuhan anak-anak yang kehilangan kedua orang tuanya dan berpotensi terlantar dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) bahwa negara wajib mengusahakan pemeliharaan, perlindungan, asuhan, perawatan dan pemulihan kepada anak yang mempunyai masalah agar dapat tumbuh dan berkembang dengan wajar baik secara rohani, jasmani maupun sosial yang dilakukan dengan cara pembinaan, pengembangan, pencegahan dan rehabilitasi dilaksanakan dalam bentuk asuhan, bantuan, dan pelayanan khusus.

h. Peraturan Menteri Sosial Nomor 16 Tahun 2020 tentang Asistensi Rehabilitasi Sosial

Dalam Pasal 8 Peraturan Menteri Sosial Nomor 16 Tahun 2020 tentang Asistensi Rehabilitasi Sosial disebutkan bahwa salah satu sasaran kriteria yang mendapatkan perhatian dari program Asistensi Rehabilitasi Sosial (selanjutnya disebut ATENSI) adalah keterlantaran. Anak merupakan kluster sasaran program rehabilitasi sosial yang tercantum dalam Pasal 3 ayat (2).

Anak yatim piatu yang hidup tanpa kedua orang tuanya sangat dimungkinkan hidup terlantar yang akan mempengaruhi pemenuhan kebutuhan hak-haknya. Peraturan Menteri Sosial Nomor 16 Tahun 2020 tentang Asistensi Rehabilitasi Sosial mengatur agar individu, keluarga dan komunitas dapat mencapai keberfungsian sosial nya dengan terpenuhinya hak-hak dasar seperti hak pengasuhan yang dibutuhkan bagi anak yatim piatu korban COVID-19 sehingga keseluruhan substansi peraturan ini mendukung pelaksanaan pengasuhan yang memenuhi syarat untuk tumbuh kembang anak. Pelaksanaan program ATENSI ini sebagai upaya bantuan salah satunya berupa pengasuhan dan perlindungan yang bersifat holistik terhadap kelompok rentan seperti anak yatim piatu yang dilakukan dengan layanan pemenuhan kasih sayang, keselamatan, kelekatan, dan kesejahteraan.

i. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus bagi Anak

Kondisi anak-anak yatim piatu korban pandemi COVID-19 saat ini masuk dalam status Anak Dalam Situasi Darurat, dimana digambarkan bahwa situasi darurat meliputi:

- a. Anak yang menjadi pengungsi;
- b. Anak korban kerusuhan;
- c. Anak korban bencana alam; dan
- d. Anak dalam situasi konflik bersenjata.
- e. Anak korban bencana sosial;
- f. Anak korban bencana nonalam; dan
- g. Anak dari narapidana/tahanan perempuan.

Dalam Pasal 5 ayat (2) huruf b dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan “bencana nonalam” adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. COVID-19 sebagai wabah penyakit masuk dalam kategori bencana nonalam dan

negara memberikan perhatian penuh terhadap-salah satunya anak, untuk bisa mendapatkan perlindungan khusus yaitu jaminan rasa aman terhadap ancaman yang membahayakan diri dan jiwa dalam tumbuhkembangnya.

Dalam hal pemenuhan hak anak untuk mendapatkan pengasuhan, diberikan penjelasan dalam Pasal 5 ayat (4) Perlindungan Khusus Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan dalam bentuk perawatan, pengasuhan, serta pemenuhan kebutuhan dasar dan kebutuhan khusus Anak sesuai dengan tingkat usia dan perkembangannya.

2. Pemenuhan Hak Pengasuhan bagi Anak Yatim Piatu Korban Pandemi COVID-19 di Situasi Pandemi COVID-19.

Pengasuhan pada ruang lingkup keluarga merupakan salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan perlindungan anak karena keluarga merupakan pondasi dalam membentuk karakter dan kepribadian anak, namun dalam kondisi tertentu, anak perlu diberikan perhatian perlindungan khusus oleh negara terutama untuk pengasuhannya. Koordinasi antar kementerian dan lembaga perlindungan anak haruslah segera dilaksanakan mengingat hak-hak anak yang harus segera dipenuhi untuk menghindari adanya ketelantaran serta masalah-masalah anak lainnya, seperti adanya tekanan psikologis berkepanjangan yang berupa perasaan sedih sehingga bisa menimbulkan stress dan kecemasan, masalah fisik dan kesehatan yang berupa peningkatan risiko penyakit, kekerasan fisik, kekerasan seksual, serta kehamilan remaja. Dalam hal koordinasi antar kementerian untuk penanganan anak yatim piatu yang ditinggalkan kedua orangtuanya meninggal karena COVID-19, maka Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan dapat menjadi koordinator untuk mengkoordinir sinergi antar kementerian dan lembaga mengingat Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan membawahi kementerian-kementerian terkait dalam hal pemenuhan hak pengasuhan bagi anak yatim piatu.

Membahas mengenai hak pengasuhan bagi anak yatim piatu tentu tidak terlepas dari tugas Kementerian Sosial. Tanggung jawab negara terhadap pemenuhan hak pengasuhan bagi anak yatim piatu diwakilkan oleh kementerian-kementerian terkait salah satunya kepada Kementerian Sosial. Kementerian sosial sendiri memiliki program rehabilitasi sosial termasuk didalamnya adalah pengasuhan yang kemudian diserahkan pada Direktorat Rehabilitasi Sosial Anak yang memiliki tugas “melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan kebijakan di bidang rehabilitasi sosial anak.” Dalam Pasal 71C Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014

tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyebutkan bahwa pemerintah perlu mengatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah tentang perlindungan khusus bagi anak, kemudian hal inilah yang menjadi dasar *consideran* adanya Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak. Lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus bagi Anak Pasal 60 ayat (2) mengamanatkan bahwa pelaksanaan Rehabilitasi Sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 huruf b dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial dan Pemerintah Daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus bagi Anak, tujuan rehabilitasi sosial diantaranya adalah agar kebutuhan dasar anak dapat terpenuhi, kebutuhan akan hak-hak anak dapat terpenuhi, serta perlindungan dari penelantaran, perlakuan salah dan kekerasan. Skema bantuan yang diberikan melalui rehabilitasi sosial anak dilaksanakan berupa Perawatan dan pengasuhan, Pelayanan Aksesibilitas, Bantuan dan Asistensi Sosial (<https://intelresos.kemensos.go.id/new/?module=Program+Anak&view=bantuan>, diakses 12 Mei 2022 pukul 13.28).

Pemerintah saat ini masih menggunakan 2 skema pengasuhan anak, yaitu:

a. Pengasuhan Utama

Pengasuhan utama merupakan pengasuhan yang terus didorong oleh negara untuk terus dilakukan di masa pandemi COVID-19 pada anak-anak yang kehilangan kedua orang tuanya dengan mengalihkan pengasuhannya kepada keluarga inti atau keluarga sedarah garis lurus ke bawah dan/atau menyamping sampai dengan derajat ketiga .

b. Pengasuhan Alternatif

Pelaksanaan pengasuhan anak harus diusahakan berbasis keluarga, anak sebisa mungkin dilimpahkan pengasuhannya kepada keluarga besar karena anak lebih familiar dengan lingkungan keluarganya besarnya, namun di beberapa kondisi, mengalihkan pengasuhan anak ke kerabat atau ke Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak merupakan langkah paling terakhir yang bisa dilakukan. Pengasuhan alternatif terbagi menjadi:

1) Pengasuhan oleh Orang Tua Asuh

Pengasuhan oleh orang tua asuh diantur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pengasuhan Anak. Salah satu kriteria anak yang mendapatkan

pengasuhan oleh orang tua asuh adalah anak yang memerlukan perlindungan khusus. Anak yatim piatu yang ditinggalkan oleh kedua orang tuanya secara mendadak akibat terinfeksi COVID-19 digolongkan menjadi anak yang berhak mendapatkan pengasuhan oleh orang tua asuh. Pengasuhan oleh orang tua asuh harus melalui berbagai *assessment* dan penilaian serta harus mendapat izin dari dinas sosial kabupaten/ kota berdasarkan usulan Lembaga Pengasuhan Anak.

2) Pengasuhan oleh Wali

Pengasuhan oleh wali ditunjukkan jika orang tua dan keluarga anak tidak dapat melaksanakan kewajiban dan tanggung jawab untuk mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi Anak, seseorang atau badan hukum yang memenuhi persyaratan dapat ditunjuk sebagai wali dari anak yang bersangkutan, kemudian hal ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2019 tentang Syarat dan Tata Cara Penunjukan Wali.

3) Pengasuhan oleh Orang Tua Angkat atau Adopsi

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak adalah amanat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Pengasuhan oleh orang tua anak juga dilaksanakan untuk memberikan pengasuhan terbaik bagi anak. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak juga menyebutkan salah satu anak yang bisa diangkat adalah anak yang memerlukan perlindungan khusus, dalam perkembangannya, anak yatim piatu yang ditinggalkan kedua orang tuanya yang meninggal karena terinfeksi COVID-19 bisa menjadi sasaran anak yang berhak mendapatkan pengasuhan oleh orang tua angkat.

4) Pengasuhan dalam Panti Sosial

Pengasuhan anak dalam lembaga kesejahteraan anak atau panti sosial salah satunya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pengasuhan Anak.

Menanggapi berbagai resiko yang dihadapi anak, maka Kementerian Sosial memiliki program Asistensi Rehabilitasi Sosial dengan menggunakan 3 pendekatan, yaitu berbasis keluarga, komunitas dan/atau residensial secara dinamis, integrative dan komplementari.

Melalui wawancara dengan Meerada Saryati Aryani, Kepala Sub Direktorat Rehabilitasi Sosial Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH) dari Direktorat Jenderal Sosial Anak Kementerian Sosial pada 11 Maret 2022 melalui platform *zoom* menyatakan bahwa per September 2021,

terdapat 28.408 anak yang telah mendapatkan bantuan dengan skema Asistensi Rehabilitasi Sosial.

Bantuan asistensi rehabilitasi sosial diharapkan dapat diberikan tepat sasaran pada anak yatim piatu yang ditinggalkan kedua orang tuanya secara mendadak karena terinfeksi COVID-19, maka salah satu strategi dalam memberikan bantuan pengasuhan terbaik bagi anak dilakukan pendataan sebagai langkah awal dengan membuat protokol yang berkaitan pada perlindungan dan pemenuhan hak anak. Negara merespon dinamika perkembangan yang sangat cepat dengan membentuk Protokol Tata Kelola Data Anak Nomor B-1 20 April 2020 dan Protokol Pengasuhan Bagi Anak Tanpa Gejala, Anak dalam Pemantauan, Pasien Anak dalam Pengawasan, Kasus Konfirmasi, dan Anak dengan Orangtua/Pengasuh/Wali Berstatus Orang dalam Pemantauan, Pasien dalam Pengawasan, Kasus Konfirmasi, dan Orangtua yang Meninggal Karena COVID-19 Nomor B-2 30 April 2020.

Kedua protokol tersebut dibuat berdasarkan 4 prinsip hak anak yang diatur dalam Konvensi Hak Anak dan Undang-Undang Perlindungan Anak, yaitu:

- a. non-diskriminasi,
- b. kepentingan terbaik bagi anak,
- c. hak untuk hidup, kelangsungan dan perkembangan,
- d. penghargaan terhadap pendapat anak.

Pengumpulan dan pengolahan data masa tanggap darurat dengan panduan dari Protokol Data Anak Nomor B-1 20 April 2020 dilakukan dengan mengedepankan prinsip penghargaan terhadap pendapat anak yaitu data-data tersebut dikumpulkan dan dikelola oleh pihak berwenang dengan tetap mempertimbangkan pendapat anak.

Faktor keamanan data juga menjadi salah satu perhatian pemerintah terhadap data-data anak yang dikumpulkan, sehingga dalam hal ini pengumpulan data anak dalam masa darurat kesehatan hanya terbatas pada sektor/instansi pelaksana penanggulangan masa tanggap darurat penanganan COVID-19 seperti rumah sakit, Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA), Lembaga Penyelenggara Kesejahteraan Sosial (LPKS), Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LPKA), Pusat Kesejahteraan Anak Integratif (PKAI), Unit Pelaksana Teknis Daerah Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak (UPT PPA), Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) dan lembaga penyedia layanan perlindungan anak lainnya. Sebagai salah satu bentuk komitmen kerahasiaan data dan penerapan prinsip penghargaan terhadap pendapat anak, pihak berwenang yang mengumpulkan data tersebut harus menyampaikan informasi

selengkap mungkin kepada wali anak atau anak itu sendiri untuk tujuan apa data tersebut digunakan. Petugas yang melakukan pengumpulan data harus memastikan data anak lengkap, akurat, serta terbaru yang disimpan dalam suatu sistem dengan keamanan terbaik untuk menghindari adanya penyalahgunaan data oleh orang lain.

Protokol Pengasuhan Bagi Anak Tanpa Gejala, Anak dalam Pemantauan, Pasien Anak dalam Pengawasan, Kasus Konfirmasi, dan Anak dengan Orangtua/Pengasuh/Wali Berstatus Orang dalam Pemantauan, Pasien dalam Pengawasan, Kasus Konfirmasi, dan Orangtua yang Meninggal Karena COVID-19 Nomor B-2 30 April 2020 memberikan penjelasan pengasuhan bagi anak yang dilakukan oleh berbagai *stakeholder* diantaranya adalah:

1. Petugas medis (dokter, perawat, bidan), Kepala Rumah Sakit, Kepala Puskesmas setempat

Dalam pelaksanaan pemeriksaan medis terhadap anak, petugas medis menanyakan kepada orangtua, pengasuh, wali atau pihak yang membawa anak mengenai:

- a. keadaan keluarga (jumlah anak, kesehatan anggota keluarga, riwayat sakit dalam keluarga)
- b. Pengasuhan (ada atau tidaknya orangtua atau pengasuh lain yang dapat mengasuh anak)
- c. Keadaan rumah (ada atau tidaknya ruang atau rumah untuk isolasi mandiri atau tempat lainnya yang memungkinkan anak tetap berada dalam lingkungan keluarganya)

Dalam hal anak yang telah menjalani pemeriksaan medis ditetapkan sebagai Pasien Anak dalam Pengawasan dan harus menjalani prosedur perawatan dalam isolasi, dan anak tersebut tidak memiliki orangtua atau pengasuh atau wali, petugas medis melalui Kepala Rumah Sakit melaporkan kepada Dinas yang menyelenggarakan urusan Sosial untuk melalui pekerja sosial melakukan assessment dan melaksanakan penelusuran keluarga serta menyiapkan dukungan pengasuhan apabila anak tersebut telah selesai menjalani perawatan di Rumah Sakit atau dinyatakan sembuh. Dinas yang menyelenggarakan urusan Sosial, juga perlu mengupayakan pengaturan pengasuhan jangka panjang yang permanen untuk anak tersebut, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika dalam situasi salah satu atau kedua orangtua meninggal karena COVID-19 dan memiliki anak yang berusia dibawah 18 tahun, Kepala Rumah Sakit melakukan koordinasi dengan menghubungi Dinas yang menyelenggarakan urusan Sosial setempat untuk memastikan anak yang ditinggalkan mendapatkan pengasuhan yang jelas dari salah

satu orangtuanya yang masih hidup, saudara-saudara kandung, atau anggota keluarga besarnya serta menerima dan mengolah laporan dari petugas medis, berkoordinasi dengan Dinas yang menyelenggarakan urusan Sosial setempat untuk melakukan identifikasi terhadap keluarga anak, atau memastikan anak mendapat pengasuhan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengasuhan alternatif kepada keluarga lain atau kelembagaan lainnya dilakukan bila tidak ada sama sekali anggota dari keluarga besarnya dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Pekerja Sosial Balai/Loka Rehabilitasi Sosial Anak Memerlukan Perlindungan Khusus (AMPK), Satuan Bakti Pekerja Sosial (Sakti Peksos) atau Tenaga Kesejahteraan Sosial (TKS).

Setelah pihak rumah sakit mendata, maka data tersebut akan diteruskan ke kepala dinas yang menyelenggarakan urusan sosial provinsi/kabupaten/kota untuk dilakukan penelusuran keluarga dan *assessment* keluarga serta mengatur penempatan anak dalam keluarga atau kerabat. Jika dalam suatu kondisi anak tidak ada pengasuh seperti keluarga, maka Dinas yang menyelenggarakan urusan Sosial menugaskan Pekerja Sosial yang dibantu oleh Tenaga Kesejahteraan Sosial (TKS) dan berkoordinasi dengan Balai/Loka Rehabilitasi Sosial untuk Anak yang Membutuhkan Perlindungan Khusus untuk mengatur penempatan pengasuhan serta merencanakan pengasuhan dan berkoordinasi dengan Lembaga Pengasuhan Anak. Dalam hal ini, peran yang dilakukan oleh pekerja sosial untuk melakukan asesmen kesejahteraan diri, psikososial dan spiritual anak dan keluarga serta memastikan perencanaan pengasuhan termasuk kemungkinan untuk mengidentifikasi pengasuhan alternatif berbasis keluarga dalam jangka panjang sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal ini, Dinas Sosial bekerja sama dengan Kepala Dinas yang menyelenggarakan urusan Perlindungan Anak Provinsi/Kabupaten/Kota dan Balai/Loka Rehabilitasi Sosial Anak Memerlukan Perlindungan Khusus (AMPK).

Jika anak membutuhkan pengasuhan dalam jangka waktu yang panjang, dinas yang menyelenggarakan urusan sosial provinsi akan mengambil alih rencana pengasuhan tersebut sesuai peraturan perundangan dan melaporkan prosesnya kepada Menteri Sosial, u.p. Direktur Jenderal Rehabilitasi Sosial.

Kerjasama antarsektor juga diperlukan dalam melaporkan pelaksanaan pengasuhan secara berkala yang dilakukan oleh Kepala Dinas yang menyelenggarakan urusan Sosial Provinsi/Kabupaten/Kota bersama-

sama dengan Dinas yang menyelenggarakan urusan Perlindungan Anak Provinsi/Kabupaten/Kota kepada Gugus Tugas COVID-19 setempat dengan tembusan Kepala Dinas yang menyelenggarakan urusan Kesehatan, Direktur Jenderal Rehabilitasi Sosial KEMENSOS dan Deputi Bidang Perlindungan Anak KEMEN PPPA.

3. Konselor atau staf dari Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPPA) dan Konselor psikologis dari Pusat Pelayanan Keluarga (PUSPAGA)

Bagi anak yang salah satu atau kedua orangtuanya meninggal karena COVID-19 maka akan dilakukan assesment dan identifikasi keluarga serta pemantauan dan pengawasan yang akan ditindaklanjuti oleh Kepala Unit Pelaksana Daerah Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (UPTD PPA yang nantinya akan berkoordinasi dan bekerjasama dengan Dinas yang menyelenggarakan urusan Sosial Provinsi/Kabupaten/Kota dengan menugaskan Konselor Psikologis PUSPAGA untuk mendukung penelusuran keluarga dan *assessment* anak dan keluarga.

4. PATBM atau Lembaga Swadaya Masyarakat atau Relawan Desa

Data anak yang salah satu atau kedua orangtuanya meninggal karena COVID-19 dari Kepala Dinas yang menyelenggarakan Perlindungan Anak dan/atau Kepala Dinas yang menyelenggarakan urusan Sosial kemudian diterima dan diolah Ketua/pimpinan dan anggota PATBM/LSM/Relawan Desa agar bisa membantu mendukung pekerja sosial dan staf Dinas yang menyelenggarakan urusan Sosial, petugas dari UPTD PPA, dan konselor psikologis PUSPAGA dalam penelusuran dan asesmen anak dan keluarga, perencanaan dan pelaksanaan pengasuhan, termasuk dengan mengidentifikasi dan menyediakan pengasuhan oleh kerabat atau tetangga di desa. Karena bagaimanapun, pengasuhan terbaik anak sebisa mungkin dilakukan dekat dengan lingkungan anak atau anak ditempatkan di lingkungan yang sudah ia kenal. Pran lain dari Ketua/pimpinan dan anggota PATBM/LSM/Relawan Desa yaitu melakukan pencatatan dan pelaporan penempatan pengasuhan anak oleh keluarga besar, kerabat, sistem ketetangaan, Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA), UPTD, Balai/Loka AMPK Kementerian Sosial kepada Dinas yang menyelenggarakan urusan Sosial. Ketua/pimpinan dan anggota PATBM/LSM/Relawan Desa juga ikut memantau bilamana terdapat anak yang memerlukan pengasuhan alternatif permanen atau jangka panjang berbasis keluarga.

Disampaikan juga oleh Nahar S.H., M.Si Deputi Bidang Perlindungan Khusus Anak, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak saat Rapat Koordinasi Nasional Pemenuhan dan Perlindungan Hak Anak Korban Kehilangan Orang Tua pada Pandemi COVID-19

yang diselenggarakan oleh Komisi Perlindungan Anak Indonesia pada bulan November 2021 melalui *platform zoom* bahwa per 7 Agustus 2021 bahwa kementerian telah berkoordinasi dengan dinas sosial dan pihak terkait untuk melakukan pendataan terkait anak usia 0-17 yang orangtua/walinya meninggal karena terpapar COVID-19, baik salah satu atau kedua orang tuanya dan juga per 12 Agustus 2021 membuat rapat koordinasi advokasi data anak yang orangtuanya meninggal akibat COVID-19 dan pendampingan sistem pendataan anak dengan skema protokol B-1 dan B-2.

Kesimpulan

1. Tanggung jawab negara dalam memenuhi hak pengasuhan bagi anak yatim piatu korban pandemi covid-19 dilaksanakan dengan memenuhi 4 prinsip dasar hak anak yaitu non diskriminasi, mementingkan kepentingan yang terbaik bagi anak, hak untuk hidup atau kelangsungan hidup dan perkembangan anak serta penghargaan terhadap pendapat anak. Dalam memenuhi tanggung jawab pemenuhan hak pengasuhan bagi anak, pemerintah bersinergi dengan pihak-pihak lain seperti pemerintah daerah dan juga masyarakat dalam pelaksanaannya. Pemenuhan hak pengasuhan bagi anak yatim piatu korban pandemi COVID-19 juga dapat ditelaah melalui beberapa peraturan yang mengamankan pemenuhan hak pengasuhan bagi anak yatim piatu.
2. Negara telah berupaya memenuhi tanggung jawabnya dalam pemenuhan hak pengasuhan bagi anak yatim piatu korban pandemi COVID-19 melalui pengaturan atau skema pengasuhan anak yang tercantum dalam berbagai undang-undang, sehingga dapat disimpulkan bahwa dalam pengasuhan anak di masa pandemi COVID-19 dapat dilaksanakan melalui skema Pengasuhan utama dan pengasuhan alternatif. Untuk memastikan skema pengasuhan alternatif dan bantuan sosial dapat diterima tepat sasaran oleh anak yatim piatu yang ditinggalkan kedua orang tuanya karena COVID-19, maka pemerintah melakukan berbagai kebijakan hingga pembuatan protokol serta skema bantuan dalam memenuhi hak- hak pengasuhan bagi anak-anak yatim piatu diantaranya melalui:
 - a. Protokol B-1 tentang Tata Kelola Data Anak
 - b. Melalui Protokol B-2 Tentang pengasuhan bagi anak tanpa gejala, dalam pemantauan, pasien anak dalam pengawasan, kasus konfirmasi, dan anak dengan orangtua/pengasuh/wali berstatus orang dalam pemantauan, pasien dalam pengawasan, kasus konfirmasi, dan orang tua yang meninggal karena COVID-19.

Dengan adanya 2 protokol pendataan anak melalui skema B-1 dan B-2, maka alur atau skema bantuan Asistensi Rehabilitasi Sosial dapat terdistribusi secara holistik dan tepat sasaran, khususnya bantuan sosial yang berupa perawatan dan pengasuhan, pelayanan aksesibilitas, bantuan dan asistensi sosial.

Daftar Pustaka

Buku

- Indrawati, Ni Putu, Reno. 2019. *Mengenal Gangguan Psikososial pada Anak*. Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- Jimly Asshiddiqie. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Pieter Mahmud Marzuki. 2016. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana

Skripsi/Disertasi

- Rihhandini Don Ozzy. 2017. *Gambaran Kebahagiaan Anak-Anak Asuh di Panti Asuhan Kota Padang*. Program Strata Tiga. Padang: Universitas Andalas

Internet

- Integrasi Layanan Rehabilitasi Sosial. 2021. <https://intelresos.kemensos.go.id/ne/?module=Program+Anak&view=bantuan>, diakses 12 Mei 2022 pukul 13.28

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
- Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1988 tentang Usaha Kesejahteraan Anak Bagi Anak yang Mempunyai Masalah
- Peraturan Menteri Sosial Nomor 16 Tahun 2020 tentang Asistensi Rehabilitasi Sosial
- Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak

Peraturan Lainnya

- Protokol B-1 tentang Tata Kelola Data Anak
- Protokol B-2 Tentang pengasuhan bagi anak tanpa gejala, dalam pemantauan, pasien anak dalam pengawasan, kasus konfirmasi, dan anak dengan orangtua/pengasuh/wali berstatus orang dalam pemantauan, pasien dalam pengawasan, kasus konfirmasi, dan orang tua yang meninggal karena COVID-19.

Aksentuasi Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak dalam Memberikan Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak di Kabupaten Boyolali

Satryo Sasono¹, Isharyanto²

^{1,2}Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret

E-mail Korespondensi : sasono_satryo@student.uns.ac.id

Article Information

Keywords : *Child Friendly Cities Policy, Children's Rights, and Child Protection*

Abstract

This paper examines the management of child responsive policies within the framework of Child Friendly Cities in Boyolali Regency as an effort to guarantee the protection and fulfillment of children's rights. This study uses primary legal material sources in the form of related laws, and secondary legal sources, namely writings that are related to the object of research and the results of interviews with the Boyolali Regency Office of Population Control, Family Planning, Women Empowerment and Child Protection (DP2KBP3A). The result : 1) The form of intervention by the local government of Boyolali Regency in realizing a Child Friendly Regency is realized in legal substance through the Boyolali Regency Regional Regulation Number 11 of 2020 concerning the Implementation of Child Protection along with other supporting derivative regulations. Fulfillment and protection of children's rights is carried out by integrating KLA into the RPJMD (Regional Medium Development Plan) 2021-2026 and being part of the Boyolali Regent's mission, namely to create Healthy, Child-Friendly Boyolali which is the IKK (Key Performance Indikator). 2) The inhibiting factor in implementing child-friendly district policies is caused by 3 (three) key factors, namely the legal formulation in the form of the absence of specific regulations regarding KLA obligations in government administration in the District and Village, then the legal structure that has not been fully understood by the Regional Apparatus implementing policies in the Cluster. The tasks of KLA and 3) the culture of the community that causes the inhibition of KLA in the regions.

Article Information

Kata Kunci : Kebijakan Layak Anak , Hak Anak, Perlindungan Anak

Abstract

Penulisan ini mengkaji terkait pengelolaan kebijakan responsif anak dalam kerangka Kabupaten/Kota Layak Anak di Kabupaten Boyolali sebagai upaya memberikan jaminan perlindungan dan pemenuhan hak anak. Penelitian ini merupakan penelitian hukum non doctrinal atau penelitian hukum sosiologis yang bersifat preskriptif dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus. Penelitian ini menggunakan sumber bahan hukum primer berupa undang-undang terkait, dan sumber bahan hukum sekunder yakni tulisan yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian dan hasil wawancara dengan Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Boyolali. Penelitian ini menunjukkan bahwa 1) bentuk intervensi pemerintah daerah Kabupaten Boyolali dalam mewujudkan Kabupaten Layak Anak diwujudkan secara substansi hukum melalui Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak beserta Peraturan turunan penunjang lainnya. Pemenuhan dan perlindungan hak anak dilaksanakan dengan mengintegrasikan KLA kedalam RPJMD (Rencana Pembangunan Menengah Daerah) 2021-2026 serta menjadi bagian dari Misi Bupati Boyolali yakni mewujudkan Boyolali Sehat, dan Ramah Anak yang menjadi IKK (Indikator Kinerja Kunci). 2) Faktor penghambat dalam pelaksanaan kebijakan kabupaten layak anak disebabkan oleh 3 (tiga) faktor kunci yakni formulasi hukum berupa ketiadaan pengaturan spesifik mengenai kewajiban KLA di administrasi pemerintahan di Kecamatan dan Desa, kemudian legal structure yang belum dipahami sepenuhnya oleh Perangkat Daerah pelaksana kebijakan di Gugus Tugas KLA dan 3) kultur budaya masyarakat yang menyebabkan terhambatnya KLA di daerah.

1. Pendahuluan

Penulisan hukum ini berangkat atas isu perlindungan dan pemenuhan hak anak belum menjadi arus utama dalam konstruksi hukum dan kebijakan dalam birokrasi dan perencanaan di daerah.¹ Peraturan Presiden Nomor 25

1 UNICEF, *Ringkasan Kajian Perlindungan Anak* (Jakarta: Unicef, 2012).

Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak telah mengatur kewajiban setiap daerah terkait institusionalisasi kebijakan dan regulasi berbasis responsif anak, baik dalam perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan evaluasi program dan/atau kegiatan yang ada di daerah. Termasuk integrasi dan partisipasi anak dalam setiap pengambilan keputusan dan kebijakan sebagai wujud ratifikasi Konvensi Hak Anak di Indonesia.²

Isu perlindungan anak mempunyai ruang lingkup yang luas, yaitu³: (1) Pemenuhan hak anak, yakni terpenuhinya hak atas kebebasan dan hak sipil, mendapatkan pengakuan identitas, informasi dan lain-lain, pengasuhan dalam keluarga atau institusi pengasuhan alternatif, pemenuhan atas hak kesehatan dan jaminan kesejahteraan anak dasar anak, fisik, mental, sosial, dan spiritual serta sarana dan prasarana yang baik berkenaan dengan tumbuh kembang anak, pengembangan minat dan bakat serta dukungan bagi pengembangan rasa hormat pada diri sendiri, rekan sebaya, orang tua, keluarga, serta penghormatan pada hak asasi manusia; (2) Perlindungan dari ketidakterpenuhinya hak-hak anak pada isu pertama berarti mengindikasikan terjadinya diskriminasi, pengabaian, penelantaran, kekerasan fisik, kekerasan mental, kekerasan verbal dan kekerasan seksual, eksploitasi ekonomi dan/atau eksploitasi seksual; (3) Serta perlindungan khusus anak, menyangkut anak-anak dalam situasi-situasi yang memerlukan perhatian, perawatan, dan perlindungan khusus seperti anak dalam situasi darurat, di dalam pengungsian dan pengusiran antar negara, korban konflik bersenjata, korban bencana alam atau sosial, anak berkonflik dengan hukum, anak-anak dari suku pedalaman minoritas dan terdiskriminasi. Serta anak-anak yang menjadi korban kekerasan, penelantaran, eksploitasi, korban radikalisme dan terorisme.

Regulasi hukum internasional terkait perlindungan dan pemenuhan hak-hak anak melalui Convention on the Rights of the Child atau Konvensi Hak-Hak Anak Internasional yang disusun oleh PBB mengatur tentang bagaimana memperlakukan anak-anak yang wajib dipenuhi hak dan perlindungannya, masyarakat internasional menyebut Kabupaten/Kota Layak Anak sebagai Child Friendly Cities.⁴ Anak memiliki ciri dan sifat khusus yang unik, karena di dalam tubuhnya terjadi proses pertumbuhan dan perkembangan yang teratur dan dinamis, sehingga perlu mendapatkan jaminan kondisi fasilitas untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, baik secara fisik, mental, maupun sosial. Oleh karena ciri, sifat dan karakternya, anak membutuhkan ruang hidup dalam lingkungan yang melindungi agar dapat tumbuh dengan baik dan sesuai dengan lingkungan segmentasi kehidupannya.⁵

2 Iman Jauhari, "Perbandingan Sistem Hukum Perlindungan Anak Antara Indonesia Dan Malaysia.," *Jurnal Asy-Syir'ah* 47, no. 2 (2013): 612.

3 Riri Maria Fatriani, "Street Child and Child Friendly City: A Study of Jambi City Government in Protecting Street Child to Be Child Friendly Cities (KLA)," *Jurnal JMP*. 1, no. 1 (2014).

4 Woolcock, Gleeson B, and B Randolph, "Urban Research and Child Friendly Cities: A New Australian Outline," *Journal of Children's Geographies* 8, no. 2 (2010).

5 Rudi Subiyakto, "Membangun Kota Layak Anak: Suatu Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah,"

Langkah KLA di Daerah Kabupaten Boyolali

Penyelenggaraan pemenuhan hak anak di Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas Pancasila, UUD 1945, serta prinsip-prinsip dasar konvensi hak-hak anak.⁶ Sebagai upaya lanjutan terhadap pemenuhan dan perlindungan terhadap hak-hak anak, pemerintah Indonesia sejak tahun 2005 melalui Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan telah melaksanakan kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) dengan menetapkan pembagian wilayah administratif menjadi dua jenis satuan, yakni berupa Kabupaten dan Kota. Sehingga wilayah kerja pemerintah terhadap pemenuhan hak-hak anak menjadi tanggung jawab masing-masing pemerintah daerah sesuai pembagian wilayah administratifnya (Kabupaten dan Kota).

Regulasi yang mengatur tentang pengembangan KLA ditingkat pusat, diantaranya: Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) Nomor 11 tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak, Nomor 12 tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten atau Kota Layak Anak, dan Nomor 13 tahun 2011 tentang Panduan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak. Merujuk pada Permen Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 12 tahun 2011, terdapat lima cluster hak anak yang wajib terpenuhi: hak sipil dan kebebasan; lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif; kesehatan dasar dan kesejahteraan; perlindungan pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya; dan perlindungan khusus⁷. Dan kelima klaster tersebut harus dipenuhi oleh setiap daerah baik kota dan kabupaten. Termasuk Kabupaten Boyolali dibawah Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Boyolali (DP2KBP3A).

Saat ini, Pemerintah Kabupaten Boyolali telah berkomitmen untuk memberikan pemenuhan, penghormatan dan perlindungan terhadap anak-anak yang ada di wilayah Kabupaten Boyolali, sejak tahun 2012 telah dideklarasikan komitmen mewujudkan Kabupaten Boyolali sebagai Kabupaten Layak Anak. Dengan ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 14 Tahun 2013 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Namun demikian proses implementasi kebijakan kabupaten/kota layak anak di Kabupaten Boyolali dirasa belum cukup signifikan memberikan perubahan dalam perlindungan dan pemenuhan hak anak serta dirasa perlu dalam menentukan model kebijakan yang efektif ditinjau dari proses implementasi indikator kebijakan yang telah dilaksanakan.

Jurnal Sosio-Religia 10, no. 1 (2012).

6 Elizabeth, Andriani, and Zainal Hidayat, "Implementasi Program Kota Layak Anak Dalam Upaya Pemenuhan Hak-Hak Anak di Kota Bekasi," *Journal of Public Policy and Management Review* 5, no. 2 (2016).

7 Mallon, Gerald, and Peg McCart Hess, *Child Welfare For The Twenty First Century. A Handbook of Practices, Policies, and Program* (Columbia, United States: Columbia University Press, 2005).

2. Metode

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian sosiolegal yang bersifat deskriptif analitis. Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Jenis dan sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan sekunder.⁸ Teknik pengumpulan bahan melalui wawancara dan studi dokumen. Teknik analisis yang digunakan adalah teknik analisis kualitatif.

3. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

A. Institusionalisasi Kebijakan Kabupaten Layak Anak dalam Perencanaan Kebijakan Daerah

Setelah melakukan persiapan dan menguatkan institusi, Pemerintah Indonesia bergerak cepat dan memulai fondasi untuk mengembangkan Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak yang kemudian diakomodasikan ke dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak. Dalam kebijakan tersebut digambarkan bahwa Kabupaten/Kota Layak Anak yang selanjutnya disingkat KLA adalah kabupaten/kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumber daya Pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak.⁹

Pengembangan Kabupaten/Kota Layak di Kabupaten Boyolali Anak secara umum bertujuan untuk membangun inisiatif pemerintah kabupaten/kota yang mengarah pada upaya transformasi konsep hak anak ke dalam kebijakan, program atau kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak di kabupaten/kota. Sedangkan, secara khusus tujuan dikembangkannya Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) ini, antara lain:

- 1) Meningkatkan komitmen pemerintah, masyarakat dan dunia usaha di Kabupaten/Kota dalam upaya mewujudkan pembangunan yang peduli terhadap anak, kebutuhan dan kepentingan terbaik bagi anak;
- 2) Mengintegrasikan potensi sumber daya manusia, keuangan, sarana, prasarana, metode dan teknologi yang pada pemerintah, masyarakat serta dunia usaha di Kabupaten/kota dalam mewujudkan hak anak;
- 3) Mengimplementasikan kebijakan perlindungan anak melalui perumusan strategi dan perencanaan pembangunan kabupaten/kota

8 Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), 43.

9 Natangsa Surbakti, *Peradilan Restoratif dalam Bingkai Empiris, Teori dan Kebijakan* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012).

secara menyeluruh dan berkelanjutan sesuai dengan indikator KLA;
dan

- 4) Memperkuat peran dan kapasitas pemerintah kabupaten/kota dalam mewujudkan pembangunan di bidang perlindungan anak.

B. Amanat Pengaturan Kebijakan Kabupaten/Layak Anak pada Konvensi Hak Anak

Konvensi Hak Anak (KHA) Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah konvensi internasional yang mengatur secara lengkap tentang hak sipil anak, hak budaya anak, hak sosial anak, dan hak politik anak. Negara yang telah meratifikasi terikat untuk menjalankannya sesuai dengan hukum internasional. Pelaksanaan Konvensi Hak Anak diawasi oleh Komite Hak Anak. Komite memberikan laporan ke Komite Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa setiap tahun.¹⁰ Konvensi Hak Anak kemudian melahirkan 4 (empat) prinsip yang mendasari pemenuhan dan perlindungan hak-hak anak:¹¹

- a) Prinsip Non diskriminasi,

Secara rinci dijelaskan pada pasal 2 Ayat 1: “Negara-negara peserta akan menghormati dan menjamin hartinya semua hak yang diakui dan terkandung dalam KHA harus diberlakukan kepada setiap anak tanpa memandang ras, warna kulit, jenis kelamin, Bahasa, agama, pandangan politik, asal-usul kebangsaan, etnik atau sosial, status kepemilikan, cacat atau tidak, kelahiran atau status lainnya baik dari anak sendiri atau dari orangtuanya atau wali yang sah”.

Kemudian pada pasal 2 Ayat 2 dijelaskan tentang jaminan perlindungan anak dari segala bentuk diskriminasi, secara rinci dijelaskan sebagai berikut: “Negara-negara Peserta akan mengambil semua langkah yang perlu untuk menjamin agar anak dilindungi dari semua bentuk diskriminasi atau hukuman yang didasarkan pada status, kegiatan, pendapat yang dikemukakan atau keyakinan dari orangtua anak, walinya yang sah, atau anggota keluarganya” (Ayat 2).

- b) Prinsip Kepentingan Terbaik bagi Anak,

Bahwa “dalam semua tindakan, maka kepentingan yang menyangkut anak yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kesejahteraan sosial pemerintah maupun swasta, lembaga peradilan, lembaga pemerintah atau badan legislative, maka kepentingan yang terbaik bagi anak harus menjadi pertimbangan utama” (pasal 3 Ayat 1 KHA).

10 Hodgins R and Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child* (New York: UNICEF, 2007), 23.

11 R and Newell, 33.

c) Kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang

Hal ini memberikan kewajiban bahwa “Negara-negara peserta mengakui bahwa setiap anak memiliki hak yang melekat atas kehidupan” (Pasal 6 Ayat 1). “Negara-negara Peserta akan menjamin sampai batas maksimal kelangsungan hidup dan perkembangan anak” (pasal 6 Ayat 2).

d) Prinsip Penghargaan atas Pandangan Anak

Prinsip ini diatur pada Pasal 12 dengan maksud untuk menghargai pendapat anak berkaitan dengan hal-hal yang menyangkut kehidupan anak, pengambilan keputusan. Prinsip ini tertuang dalam pasal 12 (Ayat 1) KHA sebagai berikut. “Negara-negara peserta akan menjamin agar anak-anak yang mempunyai pandangan sendiri akan memperoleh hak untuk menyatakan pandangan-pandangannya secara bebas dalam semua hal yang mempengaruhi anak, dan penanganan tersebut akan di hargai sesuai dengan tingkat usia dan kematangan anak”

Melihat kondisi di Indonesia telah meratifikasi KHA dengan Keputusan Presiden No. 36/1990 tertanggal 25 Agustus 1990. Tetapi KHA baru mulai diberlaku di Indonesia mulai tanggal 5 Oktober 1990, sesuai pasal 49 Ayat 2, “Bagi tiap-tiap negara yang meratifikasi atau yang menyatakan keikutsertaan pada konvensi (Hak Anak) setelah diterimanya instrumen ratifikasi atau instrumen keikutsertaan yang kedua puluh, konvensi ini berlaku pada hari ketiga puluh setelah tanggal diterimanya instrumen ratifikasi atau instrumen keikutsertaan dari negara yang bersangkutan. Untuk menguatkan ratifikasi tersebut dalam upaya perlindungan anak di Indonesia, maka disahkanlah Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.¹²

C. Pengembangan Kebijakan Responsif Anak dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Boyolali

Capaian aspek IDG (Indeks Pemberdayaan Gender) dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah pada awal 2012 yang menjadi target capaian IKU (Indikator Kinerja Umum) Bupati Boyolali menjadi titik balik upaya Pemerintah Kabupaten Boyolali dalam melaksanakan Kebijakan KLA (Kabupaten Layak Anak), dimana Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) merupakan indeks komposit yang mengukur peran aktif perempuan dalam kehidupan ekonomi dan politik.¹³ Dalam perspektif

12 Hidayati N, . “Perlindungan Anak Terhadap Kejahatan Kekerasan Seksual (Pedofilia),” *Ragam Jurnal Pengembangan Humanior* 14, no. 1 (2014): 12.

13 Badan Perencanaan, Penelitian dan Pembangunan Daerah (BP3D), *LPPD Kabupaten Boyolali 2016-2021* (Kabupaten Boyolali: BP3D, n.d.).

hukum, menyangkut perlindungan dan pemenuhan hak-hak anak di Kabupaten Boyolali setidaknya terdapat beberapa regulasi daerah yang pernah diterbitkan terkait pemenuhan hak-hak anak, antara lain sebagai berikut:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 14 Tahun 2013 tentang Perlindungan Anak dan diperbaharui dengan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak;
- b. Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
- c. Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 3 Tahun 2019 tentang Sistem Kesehatan Daerah;
- d. Keputusan Bupati Boyolali Nomor 561/573 Tahun 2010 tentang Pembentukan Komite Aksi Daerah Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerja Terburuk untuk Anak di Kabupaten Boyolali;
- e. Keputusan Bupati Boyolali Nomor 461/196 Tahun 2012 tentang Pembentukan Tim Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Boyolali;
- f. Keputusan Bupati Boyolali Nomor 400/349 Tahun 2011 tentang Pembentukan Poktajib Gerakan Sayang Ibu dan Bayi Kabupaten Boyolali;
- g. Keputusan Bupati Boyolali Nomor 359/589 Tahun 2012 tentang Pembentukan Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang;
- h. Keputusan Bupati Boyolali Nomor 476/211 Tahun 2012 tentang Pembentukan Tim Pelaksana Pengembangan KLA Kabupaten Boyolali (saat ini direvisi menjadi Tim Gugus Tugas KLA Kabupaten Boyolali);
- i. Keputusan Bupati Boyolali Nomor 505/513 Tahun 2012 tentang Perubahan Keputusan Bupati Boyolali tentang Pembentukan Tim Koordinasi dan Tim Pemantauan Penanggulangan Gangguan Akibat Kekurangan Yodium;
- j. Keputusan Bupati Boyolali Nomor 660.1/295 Tahun 2012 tentang Penetapan Sekolah Adiwiyata Kabupaten Boyolali;
- k. Keputusan Bupati Boyolali Nomor 441.5/598 Tahun 2012 tentang Pembentukan Tim Monitoring BIAS Kabupaten Boyolali;
- l. Keputusan Boyolali Nomor 483/603 Tahun 2012 tentang Penetapan Bersama GNOTA Kabupaten Boyolali;
- m. Keputusan Bupati Boyolali Nomor 483/623 Tahun 2012 tentang Pembentukan Forum Anak Kabupaten Boyolali;

- n. Keputusan Bupati Boyolali Nomor 420/734 Tahun 2011 tentang Penetapan Satuan Pendidikan yang Berada di Daerah Khusus Rawan Bencana Alam Gunung Merapi;
- o. Keputusan Bupati Boyolali tentang Tim Pemberdayaan Kelembagaan Berbasis Gender dan Anak.

Sepanjang Tahun 2016 dan 2018 tercapai 69,56 ditargetkan Tahun 2019 meningkat pada kisaran angka 69,60. Jumlah Desa Layak Anak Tahun 2015 sebanyak 5 desa, Tahun 2016 meningkatkan menjadi 22 dan Tahun 2017 menjadi 25 desa, Tahun 2018 meningkat menjadi 26 desa. Sedangkan untuk tahun 2019 diprediksi mencanangkan desa baru sebagai desa layak anak sebanyak 28 desa. Desa Layak Anak ini merupakan indikator yang sangat strategis dalam menciptakan lingkungan yang optimal bagi tumbuh kembang dan perlindungan hak anak. Persentase Partisipasi Perempuan di Lembaga Pemerintah dapat dilihat dari komposisi jumlah PNS di Kabupaten Boyolali Tahun 2016 sebanyak 9.528 orang dengan rincian 4.681 laki-laki dan 4.847 perempuan. Partisipasi perempuan di lembaga pemerintah sudah mengalami peningkatan dari 50,87% di Tahun 2016 menjadi 52,15% di Tahun 2017. Sedangkan pada tahun 2018 mengalami penurunan partisipasi perempuan dalam pemerintahan yang hanya mencapai 51,38%, penyebabnya adalah tidak ada rekrutmen ASN & memasuki masa purna tugas. Namun kesertaan perempuan dalam pemerintahan tetap pada angka 50%.

Untuk kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) yang dilaporkan, pada Tahun 2016 terdapat sebanyak 7 kasus. Tahun 2017 terdapat 21 kasus. Pada Tahun 2017 dapat tertangani sebanyak 21 kasus. Penyelesaian Pengaduan Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan pada Tahun 2018 sebanyak 21 kasus, Seluruh pengaduan telah ditindak lanjuti sesuai dengan jenis kasusnya.

Jumlah Kecamatan Sayang Ibu dan Anak pada Tahun 2015 telah mencapai 31,6 % atau sebanyak 6 kecamatan, Tahun 2016 meningkatkan menjadi 42% atau sebanyak 8 kecamatan dan Tahun 2017 menjadi 52,6% atau sebanyak 10 kecamatan. Sedangkan Tahun 2018 meningkat menjadi 63% atau sebanyak 12 kecamatan. Pada tahun 2019 Pemerintah Kabupaten Boyolali melakukan pemekaran Kecamatan yang awalnya sejumlah 19 Kecamatan, maka sekarang menjadi 22 Kecamatan. Kami menargetkan pada tahun 2019 mencanangkan 4 Kecamatan dapat menyusul Kecamatan lain yang sudah terbentuk sebagai Kecamatan Sayang Ibu dan Anak. Kecamatan Sayang Ibu dan Anak ini merupakan indikator yang sangat strategis dalam menciptakan lingkungan yang kondusif bagi ibu dan anak.

Indeks Pembangunan Gender (IPG) merupakan ukuran tingkat keberhasilan pembangunan seperti Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang menekankan pada status perempuan Tahun 2015 dan 2016 tercapai 69,30. Pada tahun 2017 mencapai 69,31 dan Tahun 2018 tercapai 69,33. Sedangkan pada tahun 2019 ini memprediksi akan mencapai angka 69,40. Produk kebijakan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak sangat penting dalam rangka mendorong pengarusutamaan gender dan menciptakan lingkungan yang kondusif bagi perlindungan anak. Ketahanan Pangan.

Rasio Kekerasan Terhadap Anak mengalami penurunan selama kurun 2016-2018. Pada Tahun 2016 terjadi 50 kasus kekerasan terhadap anak, Tahun 2017 terjadi 43 kasus dan Tahun 2018 terjadi 43 kasus. Penurunan ini merupakan bentuk upaya yang telah dilakukan oleh Bidang P3A DP2KBP3A melalui kegiatan disetiap kecamatan berupa pembekalan terhadap para tokoh masyarakat dan perangkat desa untuk memperhatikan pertumbuhan serta lingkungan pergaulan anak-anak disekitar lingkungan mereka.¹⁴

Pasal 48 Ayat (1) sampai dengan (6) Perda No 11 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak Kabupaten Boyolali mengatur mengenai latar belakang langkah-langkah strategi yang diambil Daerah dalam melaksanakan kebijakan KLA sebagai bagian dari kewajiban daerah dalam mewujudkan dan mengimplementasikan perumusan kebijakan perencanaan pembangunan daerah yang responsif anak. KLA ditetapkan untuk menyesuaikan sistem pelaksanaan pemerintahan Indonesia melalui otonomi Daerah, dengan tujuan akhir Indonesia Layak Anak pada waktu yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan KLA di Boyolali melibatkan berbagai unsur dan secara konsisten melibatkan dukungan Masyarakat, dunia usaha dan Forum Anak. Dengan tujuan yakni : 1) mewujudkan pemenuhan Hak Anak dan perlindungan khusus Anak, 2) meningkatkan komitmen jajaran Pemerintah Daerah, Masyarakat, media massa, dan dunia usaha di Daerah dalam upaya mewujudkan pembangunan yang peduli terhadap pemenuhan Hak Anak dan perlindungan khusus Anak, 3) mengimplementasikan kebijakan terkait pemenuhan Hak Anak dan perlindungan khusus Anak melalui perumusan strategi dan perencanaan pembangunan Daerah secara terencana, menyeluruh, dan berkelanjutan sesuai dengan indikator KLA, dan 4) memperkuat peran dan kapasitas Pemerintah Daerah dalam mewujudkan pembangunan di bidang pemenuhan Hak Anak dan perlindungan khusus Anak.

14 Badan Perencanaan, Penelitian dan Pembangunan Daerah (BP3D), 122.

D. Faktor Penghambat Pelaksanaan Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak di Boyolali

Hambatan yang berkaitan dengan norma-norma hukum beserta perumusannya terkait kebijakan Kabupaten Layak Anak di Boyolali telah memiliki pengaturan dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak, namun muatan yang mengatur kebijakan layak anak tidak diikuti amanat turunan yang lebih spesifik. Sebagai contoh dalam Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak dalam lampiran indikator penyelenggaraan KTR (Kawasan Tanpa Rokok) mewajibkan daerah untuk memiliki Peraturan turunan dalam bentuk Peraturan Daerah yang khusus mengatur lebih spesifik, menurut wawancara yang dilakukan dengan Kepala Bidang PPPA pada DP2KBP3A Kabupaten Boyolali usulan mengenai Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan kebijakan yang urgen dan mesti disegerakan. Namun dalam praktiknya usulan tersebut tidak kunjung ditindaklanjuti dikarenakan belum merupakan bagian dari prolegda (program legislatif daerah).

Kemudian dari sisi *legal structure* segi penegak hukum/pelaksana maupun lembaga terkait pemenuhan dan perlindungan anak masih rendah dan kurangnya komitmen. Perangkat Daerah yang menjadi bagian dari Gugus Tugas Kabupaten/Layak Anak selama 12 tahun pelaksanaan KLA belum memahami secara utuh bagaimana pelaksanaan kebijakan tersebut. Misalnya, ketika diadakan rapat koordinasi mengenai evaluasi penilaian KLA tahunan perangkat daerah pelaksana tugas fungsi yang tergabung dalam Gugus Tugas KLA tidak mampu menyajikan data yang menjadi tanggung jawab sesuai fungsinya sesuai indikator Kabupaten/Kota Layak Anak. Masih dijumpai beberapa alasan seperti terjadinya rotasi pejabat struktural/fungsional terkait, kemudian data memang tidak ada, kemudian sarana prasarana tidak memadai, penyaluran informasi yang tidak jelas, dan terbatasnya anggaran.

Berkaitan dengan nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang baik dan buruk serta dianut, terkait Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak di Boyolali pada tataran masyarakat khususnya dalam bentuk DRPPA (Desa Ramah Perempuan dan Peduli Anak) memang belum menjadi fokus dan perhatian dalam pembangunan di Desa, serta masih kurangnya pemahaman makna perlindungan dan pemenuhan hak anak dari masyarakat. Untuk membuktikan efektivitas KLA dalam pemenuhan hak anak dilihat masih adanya budaya perkawinan usia anak di Kecamatan Selo, Boyolali. Artinya, dengan adanya perkawinan usia anak pemenuhan hak anak tidak dapat diwujudkan. Kurangnya pemahaman akan bahaya dan dampak kawin usia muda bagi keluarga dan masyarakat tidak dihiraukan,

akhirnya memicu lahirnya masalah baru seperti KTD (Kehamilan Tidak Diinginkan), KDRT (Kekerasan dalam Rumah Tangga), Pelecehan Seksual, Pemerkosaan dan lain sebagainya.

4. Kesimpulan

Penyelenggaraan kebijakan KLA dilaksanakan secara integratif melalui Perangkat Daerah pelaksana dan tergabung dalam Gugus Tugas KLA yang telah dibentuk sejak tahun 2012 dengan kewajiban memberikan laporan dan menyajikan data capaian RAD (Rencana Aksi Daerah) dalam bentuk program dan kegiatan di masing-masing perangkat daerah, yang tentunya menjadi tugas pokok dan fungsinya dalam 24 (duapuluh empat) Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak pada Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak. Upaya mewujudkan Kabupaten Boyolali sebagai Kabupaten Layak tidak berhenti pada legal substance (substansi hukum) namun juga dituangkan sebagai Misi Bupati Boyolali dan target capaian pembangunan daerah melalui RPMD (Rencana Pembangunan Menengah Daerah) 2021-2026 menjadi IKK (Indikator Kinerja Kunci) Bupati Boyolali dan bekerjasama dengan lembaga serta organisasi masyarakat yang relevan dan terkait sehingga dapat mewujudkan yang Ramah dan Peduli Anak selaras dengan Konvensi Hak Anak Sedunia.

Artinya, sinergitas yang terjadi dan terjalin antar perangkat daerah, lembaga vertikal dan LSM memberikan peran penting dalam perlindungan dan pemenuhan hak anak melalui Kebijakan KLA di Kabupaten Boyolali. Kepedulian lingkungan dan pemahaman masyarakat yang rendah serta kurangnya intervensi Pemerintah Desa sebagai pemegang birokrasi terdekat dengan masyarakat akan menghambat pelaksanaan terwujudnya Kabupaten Boyolali sebagai Kabupaten Layak Anak.

Daftar Pustaka

- Badan Perencanaan, Penelitian dan Pembangunan Daerah (BP3D). LPPD Kabupaten Boyolali 2016-2021. Kabupaten Boyolali: BP3D, n.d.
- Elizabeth, Andriani, and Zainal Hidayat. "Implementasi Program Kota Layak Anak Dalam Upaya Pemenuhan Hak-Hak Anak di Kota Bekasi." *Journal of Public Policy and Management Review* 5, no. 2 (2016).
- Fatriani, Riri Maria. "Street Child and Child Friendly City: A Study of Jambi City Government in Protecting Street Child to Be Child Friendly Cities (KLA)." *Jurnal JMP*. 1, no. 1 (2014).

- Hidayati N. “. Perlindungan Anak terhadap Kejahatan Kekerasan Seksual (Pedofilia).” *Ragam Jurnal Pengembangan Humanior* 14, no. 1 (2014): 68–73.
- Iman Jauhari. “Perbandingan Sistem Hukum Perlindungan Anak Antara Indonesia dan Malaysia.” *Jurnal Asy-Syir’ah* 47, no. 2 (2013).
- Mallon, Gerald, and Peg McCart Hess. *Child Welfare for the Twenty First Century. A Handbook of Practices, Policies, and Program*. Columbia, United States: Columbia University Press, 2005.
- Natangsa Surbakti. *Peradilan Restoratif dalam Bingkai Empiris, Teori dan Kebijakan*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2012.
- R, Hodgins, and Newell. *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. New York: UNICEF, 2007.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Subiyakto, Rudi. “Membangun Kota Layak Anak: Suatu Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah.” *Jurnal Sosio-Religia* 10, no. 1 (2012).
- UNICEF. *Ringkasan Kajian Perlindungan Anak*. Jakarta: Unicef, 2012.
- Woolcock, Gleeson B, and B Randolph. “Urban Research and Child Friendly Cities: A New Australian Outline.” *Journal of Children’s Geographies* 8, no. 2 (2010).

Peran Pemerintah Daerah Kota Semarang dalam Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

Tyara Devy Purnamasari¹, Adriana Grahani Firdausy²

Article Information

Keywords: Local Government; Foreign Refugees; Community House

Kata Kunci: Pemerintah Daerah; Pengungsi Asing; Tempat Penampungan

Abstract

This research discusses the role of of the Local Government of Semarang City through executes the implementation of Presidential Regulation Number 125 Of 2016 Concerning Handling of Foreign Refugees. This research uses a sosiolegal type and has analytical describing. The data retrieval was carried out by interview and document study. The analysis technique uses qualitative with interactive form. The results show that the implementation of Article Number 26 Presidential Regulation Number 125 Of 2016 Concerning Handling of Foreign Refugees by the Local Government of Semarang City is not doing well, especially in 2016-2019 after the enactment of the regulation. The allocation of shelters for foreign refugees is bestowed to IOM and Rudenim. Even though the allocation is not provided by the local government, but they still trying its best to provide health and education facilities. If reviewed based on Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn implementation principles, the implementation of regulation is not done well. Particularly on the disposition or the agent attitude variable.

Penelitian ini membahas mengenai peran Pemerintah Daerah Kota Semarang dalam melaksanakan penerapan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri. Penelitian ini berjenis sosiolegal dan bersifat deskriptif analitis. Pengambilan data penelitian dilaksanakan dengan wawancara dan studi dokumen. Teknik analisis data yang digunakan berupa kualitatif dengan bentuk interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pelaksanaan Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang pada tahun 2016-2019 tidak terlaksana dengan baik. Pemberian tempat penampungan bagi pengungsi luar negeri

1 Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

2 Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Article Information



Abstract

dilimpahkan kepada IOM dan Rudenim. Walaupun demikian, pemerintah daerah tetap mengupayakan yang terbaik dalam pemenuhan fasilitas kesehatan dan pendidikan bagi pengungsi. Jika ditinjau berdasarkan prinsip implementasi milik Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, pelaksanaan implementasi peraturan masih belum berjalan dengan baik. Terutama dalam poin variabel disposisi atau sikap agen pelaksana.

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang menjamin hak-hak setiap rakyatnya untuk mencapai suatu keadilan sosial. Hal ini merupakan salah satu tujuan negara yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Tidak hanya menjamin rakyatnya, negara juga memberikan jaminan hak-hak kepada setiap orang yang mengalami penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia untuk memperoleh suaka politik dari negara lain sesuai dengan yang dimaktubkan dalam Pasal 28G ayat (2) UUD NRI 1945.

Dari pengertian di atas, orang-orang yang membutuhkan pertolongan dari negara lain di antaranya adalah pengungsi dari luar negeri dan pencari suaka. Mereka merupakan orang-orang yang pergi dari negara asalnya disebabkan karena mengalami pertentangan politik di negaranya atau ia tidak ingin lagi mendapatkan perlindungan dari negara asalnya.

Pengaturan mengenai pengungsi dari luar negeri telah dimaktubkan dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Namun karena tidak diatur secara mendetail dan ditetapkan lebih lanjut melalui Keputusan Presiden, maka diciptakanlah Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Peraturan ini difungsikan guna memberikan kepastian hukum tentang protokol penanganan pengungsi dari luar negeri di Indonesia, menilik bahwa negara tidak meratifikasi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 tentang Pengungsi.

Sebelum ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, penanganan pengungsi dari luar negeri di Indonesia menjadi tanggung jawab dari Keimigrasian, sehingga pengungsi ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi. Akan tetapi hal tersebut bertentangan dengan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.Hh-11.Ot.01.01 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Imigrasi. Sebab fungsi dari Rudenim adalah tempat

penampungan sementara bagi orang asing yang melanggar aturan perundang-undangan. Tentunya hal ini tidak sesuai dengan kriteria pengungsi dari luar negeri yang merupakan orang asing dan membutuhkan pertolongan.

Dengan disahkannya Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, tempat penampungan sementara bagi pengungsi dari luar negeri tidak lagi di Rudenim. Berdasarkan Pasal 26 aturan tersebut, tempat penampungan untuk pengungsi dari luar negeri ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota dengan memanfaatkan asset daerah. Kriteria penampungan yang dimaksud juga memiliki kriteria yang ditetapkan, yaitu dekat dengan fasilitas ibadah dan fasilitas kesehatan, memiliki kondisi keamanan yang mendukung dan berlokasi satu wilayah dengan Rudenim.

Kota Semarang menjadi salah satu yang ikut serta dalam melaksanakan penanganan pengungsi dari luar negeri. Pada tahun 2017 jumlah pengungsi yang berada di bawah pengawasan Rudenim Semarang berjumlah 135 orang. Padahal kapasitas yang dimiliki Rudenim hanya dapat menampung 60 orang saja (Kholis Roisah, Peni, & Rahayu, 2017:60). Kondisi ini akan menimbulkan *over capacity* apabila pengungsi tetap ditampung di Rudenim.

Maka dari hal tersebut Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri mengatur penyediaan tempat penampungan atau yang disebut *community house* bagi pengungsi dari luar negeri di luar Rudenim. Sebab selain dapat menimbulkan *over capacity*, juga dapat melanggar hak-hak yang semestinya diperoleh para pengungsi. Kebutuhan pengungsi akan fasilitas kehidupan layak guna menghidupi dirinya selama menunggu kepastian dari UNHCR untuk memindahkan mereka ke negara ke-3 maupun memulangkan dengan sukarela ke negara asalnya, menjadi kriteria yang harus dipenuhi oleh pemerintah.

Pemberian *community house* yang layak beserta pemenuhan hak-hak dasar pengungsi dari luar negeri menjadi hal krusial yang harus menjadi perhatian Pemerintah Daerah Kota Semarang. Pelaksanaan peran pemerintah daerah sesuai yang dimandatkan dalam Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri menjadi sorotan penting untuk diteliti. Karena dengan dilaksanakannya peran yang telah ditetapkan dapat menjadi tolak ukur keberhasilan penerapan aturan tersebut. Selain itu juga merupakan upaya Indonesia dalam mencapai tujuan negara sesuai dengan yang termaktubkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat. Oleh karena itu melalui tulisan ini pelaksanaan peran Pemerintah Daerah Kota Semarang berdasarkan Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 akan diulas beserta dengan analisis teori implementasi berdasarkan milik Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn yang berjudul *A Model of the Policy Implementation*.

B. Metode

Penelitian yang dilaksanakan oleh penulis menggunakan metode penelitian hukum sosiolegal. Metode ini dilakukan dengan cara menelaah suatu fenomena hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum maupun ilmu-ilmu sosial (Sulistiyowati Irianto & Shidarta, 2013:174). Penelitian sosiolegal menciptakan penelitian yang berbentuk deskriptif, dengan tujuan memberikan gambaran detail dan dapat mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu memperkuat teori-teori lama ataupun dalam menyusun teori-teori baru (Soerjono Soekanto, 2014:10). Selanjutnya pendekatan kualitatif digunakan dalam penelitian ini, yaitu dengan cara menggunakan gabungan antara metode ilmu hukum dan ilmu sosial dalam kajiannya (Sulistiyowati Irianto & Shidarta, 2013: 298).

Pengumpulan data yang dilakukan bersifat interaktif dengan menggunakan teknik wawancara dan analisis dokumen oleh penulis. Data yang diperlukan berupa data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui kegiatan wawancara, observasi terhadap responden yang diteliti, dalam hal ini adalah Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang sebagai bentuk representatif dari Pemerintah Daerah Kota Semarang yang menangani orang asing. Selain itu untuk menguji keabsahan data, penulis juga melangsungkan penelitian terhadap Rumah Detensi Imigrasi Semarang sebagai pihak yang lebih dulu menangani pengungsi dari luar negeri sebelum diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri. Selanjutnya data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer yaitu perundang-undangan yang dikaji peneliti dan bahan hukum sekunder yang merupakan buku, kamus, maupun penelitian-penelitian terdahulu.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

Indonesia kerap kali dimanfaatkan sebagai negara lintasan oleh para pengungsi dari luar negeri yang kemudian berhenti untuk singgah sementara. Kondisi ini disebabkan karena letak geografis Indonesia yang berupa kepulauan dan berdekatan dengan Australia sebagai salah satu negara dengan peringkat ke-3 dunia dalam komitmennya menjadi negara resettlement bagi para pengungsi dari luar negeri (Farida Fozdar & Lisa Hartley, 2013:23).

Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Kota Semarang merupakan salah satu agen pelaksana dalam penanganan pengungsi dari luar negeri. Hal ini diatur dalam Pasal 36 huruf m Peraturan Walikota Semarang Nomor 35 Tahun 2021 tentang tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Kesatuan Bangsa

dan Politik Kota Semarang, yang menetapkan bahwa salah satu tugas yang dimilikinya adalah untuk menyiapkan kegiatan pemantauan orang asing. Makna ‘orang asing’ yang terdapat dalam aturan tersebut salah satunya mencakup pengungsi dari luar negeri yang juga datang dari negara lain untuk mencari perlindungan. Kemudian dalam Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, menetapkan bahwa tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri ditentukan oleh pemerintah daerah.

Namun dalam keberlangsungan sejak ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, Kesbangpol tidak menjalankan perannya dengan baik. Pemberian tempat penampungan tidak dilakukan oleh Kesbangpol tetapi malah dilimpahkan kepada *International Organization for Migration (IOM)* selaku organisasi internasional yang menangani permasalahan migrasi, termasuk di dalamnya adalah pengungsi dari luar negeri dan Rudenim sebagai pihak pertama yang menangani pengungsi dari luar negeri sebelum aturan tersebut ditetapkan. Pada tahun 2016, IOM dan Rudenim mengusahakan para pengungsi untuk dipindahkan ke Wisma Husada sebagai *community house* tanpa adanya campur tangan dari Kesbangpol. Peran pasif ini menjadikan implementasi peraturan tidak berjalan dengan semestinya.

Sebetulnya sistem tempat penampungan yang dimaksudkan telah ditetapkan dalam Pasal 24 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, yaitu pemerintah daerah memanfaatkan barang milik daerah yang dapat digunakan sebagai tempat penampungan. Kemudian sistem penggunaannya berupa pinjam pakai antara pemerintah dengan menteri selaku pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Kendati demikian dari hasil wawancara penulis dengan Bapak Fatkhurohman selaku Kasubid Kewaspadaan Nasional, Kesbangpol, menyatakan bahwa pemerintah daerah tidak memiliki asset daerah yang tepat sesuai dengan standar yang ditetapkan dalam aturan. Oleh karena itu kegiatan pencarian *community house* dilimpahkan kepada IOM untuk melakukan pencarian secara mandiri.

Selain tidak ikut serta dalam pencarian *community house*, Bapak Sigit Suwarso selaku Kepala Bidang Ideologi dan Kewaspadaan Nasional, Kesbangpol, mengungkapkan bahwa mereka juga tidak terlibat dalam pemilihan tempat, sebab IOM yang memiliki anggaran untuk menyewa tempat. Akan tetapi seharusnya Kesbangpol tidak lepas tangan dan menyerahkannya semata-mata kepada IOM. Hal tersebut apabila ditinjau kembali dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, organisasi internasional hanya bertugas untuk memberikan fasilitas kebutuhan dasar, yaitu pemenuhan

kebutuhan makan, minum, dan pakaian; penyediaan air bersih; fasilitas ibadah; dan pelayanan kesehatan dan kebersihan. Tentunya peran mengenai penentuan tempat penampungan bagi pengungsi bukanlah tugas IOM. Sebetulnya kegiatan penentuan tempat penampungan dilimpahkan pada pemerintah daerah karena pada dasarnya merekalah yang lebih paham mengenai kondisi lingkungan serta tempat tinggal yang akan ditempati oleh pengungsi dari luar negeri nantinya. Dengan begitu nantinya *community house* yang dipilih akan lebih terjamin dari segi keamanan lingkungan sekitarnya.

Selain tidak dimilikinya asset daerah yang representatif, Kesbangpol menganggap bahwa tugas yang dimilikinya hanyalah untuk memberikan rekomendasi tempat. Rekomendasi yang dimaksud adalah mengeluarkan ‘Surat Rekomendasi’ bahwa tempat tersebut boleh ditempati sebagai *community house*. Namun hingga tahun 2021, penggunaan Wisma Husada sebagai tempat penampungan sementara atau *community house* untuk pengungsi dari luar negeri hanya mengantongi izin yang bersifat lisan tanpa ada penetapan secara sah. Tentunya hal tersebut menimbulkan ketidakpastian mengenai legalitas Wisma Husada, sebab tidak ada regulasi yang ditetapkan secara sah yang seharusnya dilakukan melalui pemberian Surat Rekomendasi.

Peran pemerintah daerah dalam melaksanakan penentuan *community house* bagi pengungsi dari luar negeri memang dapat dikatakan tidak terlaksana dengan baik. Namun dalam hal pemenuhan fasilitas-fasilitas dasar bagi pengungsi dari luar negeri sesuai yang dimaktubkan dalam Pasal 26 ayat (5) Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, pemerintah daerah telah melakukan sinergi dengan IOM untuk memberikan fasilitas terbaik. Pemberian fasilitas kesehatan di Puskesmas Lebdosari, Kelurahan Kalibanteng Kulon, Kecamatan Semarang Barat, merupakan hasil sinergi antara pemerintah daerah dengan IOM untuk memberikan akses pelayanan yang sama kepada para pengungsi dengan yang diberikan oleh masyarakat.

Akses kesehatan yang didapatkan pengungsi melalui puskesmas Lebdosari adalah pemeriksaan kesehatan yang hanya dipungut biaya sebesar Rp5.000,00 tanpa adanya biaya tambahan lainnya. Akan tetapi untuk pemeriksaan lebih lanjut ke rumah sakit, pemerintah daerah tidak dapat memberikan akses yang sama dengan masyarakat sekitar, sebab APBD tidak dipersiapkan untuk pemenuhan fasilitas jaminan kesehatan orang asing, sehingga biaya dibebankan secara mandiri kepada IOM melalui pengungsi.

Selanjutnya adalah pemberian akses untuk anak-anak pengungsi dari luar negeri agar dapat bersekolah sesuai dengan jenjang pendidikannya.

Pemerintah daerah dalam hal ini hanya memberikan akses izin saja. Dengan dibantu oleh Kecamatan, anak-anak tersebut disekolahkan di sekolah swasta yang biaya pendidikannya ditanggung oleh IOM dengan sistem Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP) kepada sekolah. Sekolah swasta dipilih karena berkaitan dengan kuota siswa dan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) apabila bersekolah di sekolah negeri.

Selain pemberian fasilitas-fasilitas tersebut, pemerintah daerah juga mengupayakan penyediaan vaksin COVID-19 yang pelaksanaannya dilakukan melalui kerjasama antara pemerintah daerah dengan Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN) Kota Semarang. Kerjasama dilakukan karena mengingat bahwa pemerintah daerah tidak dapat menggunakan APBN/APBD untuk keperluan orang asing, sehingga kerjasama oleh KADIN dilakukan dan pemerintah daerah tidak mengeluarkan biaya untuk kegiatan vaksin tersebut.

Demi mendorong penanganan pengungsi dari luar negeri yang lebih maksimal, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 300/2308/SJ tentang Pembentukan Satuan Tugas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kabupaten/Kota pada tahun 2020. Pemerintah Daerah Kota Semarang yang digawangi oleh Kesbangpol membentuk Satuan Tugas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Pembentukan Satgas ditetapkan melalui Keputusan Walikota Semarang Nomor 300/1023 Tahun 2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kota Semarang.

Berikut merupakan susunan dari Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kota Semarang.

Tabel 1. Susunan Keanggotaan Satuan Tugas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kota Semarang

NO	JABATAN DALAM DINAS	KEDUDUKAN DALAM TIM
1	Walikota Semarang	Pengarah I
2	Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang	Pengarah II
3	Kepala Kepolisian Resor Kota Besar Semarang	Pengarah III
4	Komandan Komando Distrik Militer 0733/BS Semarang	Pengarah IV
5	Ketua Pengadilan Negeri Semarang	Pengarah V
6	Kepala Kejaksaan Negeri Kota Semarang	Pengarah VI

NO.	JABATAN DALAM DINAS	KEDUDUKAN DALAM TIM
7	Komandan Pangkalan TNI Angkatan Laut Semarang	Pengarah VII
8	Komandan Detasemen Polisi Militer 5/IV Diponegoro Semarang	Pengarah VIII
9	Wakil Walikota Semarang	Pengarah IX
10	Sekretaris Daerah Kota Semarang	Penanggung Jawab I
11	Asisten Administrasi Pemerintahan Sekda Kota Semarang	Penanggung Jawab II
12	Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang	Ketua Pelaksanaan Harian
BIDANG PENGAWASAN, PEMANTAUAN, DAN PENEGAKAN HUKUM		
13	Kepala Rumah Detensi Imigrasi Kota Semarang	Koordinator
14	Kabid Ideologi dan Kewaspadaan Nasional pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang	Anggota
15	Komandan Unit Intelijen Kodim 0733/BS Semarang	Anggota
16	Koordinator Wilayah Semarang pada BIN Daerah Jateng	Anggota
17	Kasi Keamanan dan Ketertiban pada Rumah Detensi Imigrasi Semarang	Anggota
18	Kasubid Ideologi dan Wawasan Kebangsaan pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang	Anggota
BIDANG KEAMANAN, KETERTIBAN, DAN PENDATAAN		
19	Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang	Koordinator
20	Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang	Anggota
21	Kasat Intelkam Polrestabes Semarang	Anggota
22	Kapolsek Semarang Barat Kota Semarang	Anggota
23	Kabid Ketenteraman dan Ketertiban Umum pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang	Anggota
24	Kepala Seksi Ketenteraman dan Ketertiban Kecamatan Semarang Barat	Anggota
BIDANG SOSIALISASI, PENDIDIKAN, DAN PEMENUHAN KEBUTUHAN DASAR		
25	Kepala Dinas Sosial Kota Semarang	Koordinator
26	Kepala Dinas Pendidikan Kota Semarang	Anggota

NO.	JABATAN DALAM DINAS	KEDUDUKAN DALAM TIM
27	Kepala Dinas Kesehatan Kota Semarang	Anggota
28	Direktur RSUD KRMT Wongsonegoro Semarang	Anggota
29	Camat Semarang Barat	Anggota
30	<i>Protection Associate United Nations High Commisioner for Refugees (UNHCR) Jakarta</i>	Anggota
31	<i>Kepala International Organization for Migration (IOM) Semarang</i>	Anggota

Sumber : Lampiran Keputusan Walikota Semarang Nomor 300/374 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Keputusan Walikota Semarang Nomor 300/1023 Tahun 2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kota Semarang.

Tugas dan fungsi yang dimiliki oleh Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar negeri antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Menyusun rencana aksi Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kota Semarang;
- 2) Melakukan pendataan, pengawasan, dan penegakan hukum terhadap pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang;
- 3) Melakukan koordinasi dengan organisasi internasional bidang urusan migrasi untuk menangani pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang;
- 4) Melakukan penanganan lainnya terhadap pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang; dan
- 5) Menyusun laporan perkembangan pelaksanaan tugas

Dengan dibentuknya Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar negeri di Kota Semarang diharapkan dapat memberikan ruang resmi bagi para pihak yang bersangkutan untuk saling berkoordinasi dalam membahas persoalan pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang. Selain itu hal ini juga dapat mempertegas peran dari masing-masing aktor yang terlibat, sehingga penanganan pengungsi dapat berjalan dengan lebih maksimal.

2. Analisis Peran Pemerintah Daerah dalam Melaksanakan Implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, berdasarkan *A Model of the Policy Implementation* milik Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Teori implementasi milik Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn menganggap bahwa pelaksanaan kebijakan dapat dikatakan berhasil apabila variabel-variabel dapat terpenuhi dengan baik. Ditinjau berdasarkan

pelaksanaan penanganan pengungsi dari luar negeri oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang, penulis akan menguraikannya kedalam variabel-variabel yang ada pada teori implementasi milik Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn.

a. Barometer dan tujuan suatu kebijakan

Tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan dapat ditinjau melalui tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh pelaksana kebijakan. Apabila tujuan dan sasaran dapat dicapai, maka dapat dikatakan bahwa suatu kebijakan berhasil dilaksanakan oleh pelaksana. Dibentuknya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri merupakan salah satu tujuan dan upaya untuk mengatasi persoalan penanganan pengungsi dari luar negeri yang ada di Indonesia. Aturan ini merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri Pasal 27 ayat (1) dan (2) yang menetapkan bahwa kebijakan mengenai pengungsi dari luar negeri ditetapkan oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Menteri, kemudian dasar-dasar aturan tersebut diatur melalui Keputusan Presiden.

Setiap daerah yang memiliki pengungsi seperti Kota Semarang memiliki tanggung jawab untuk menerapkan aturan tersebut sesuai dengan tujuan dibentuknya. Dengan dilaksanakannya aturan ini dengan baik, maka permasalahan penanganan pengungsi tidak lagi hanya menjadi tanggung jawab keimigrasian, namun juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dan para stakeholder seperti yang dimandatkan dalam peraturan tersebut. Terutama dalam penentuan peran dari setiap perangkat pemerintahan, seperti penegasan peran yang dimiliki pemerintah daerah dalam menentukan fasilitas tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri.

b. Sumber daya yang tersedia (manusia, finansial, dan waktu)

1) Sumber daya manusia

Dalam menjalankan perannya, Pemerintah Daerah Kota Semarang sebetulnya tidak semata-mata bekerja secara mandiri. Ditinjau berdasarkan Pasal 26 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, bahwa pemerintah daerah hanya memiliki peran untuk menentukan tempat penampungan, selebihnya mengenai fasilitas-fasilitas dasar yang diatur dalam Pasal 26 ayat (3) dan (4) untuk pengungsi dari luar negeri disediakan oleh organisasi internasional yang membidangi.

Kemudian dalam struktur organisasi Kesbangpol, terdapat bidang yang memang memiliki tupoksi berhubungan dengan pengawasan orang asing, yaitu Bidang Kewaspadaan Nasional dan Penanganan Konflik. Mestinya mengenai jumlah sumber daya bukan menjadi hambatan, namun hal tersebut malah ditemukan pada kualitas dari sumber daya manusia yang ada. Dibuktikan melalui keterlibatan Kesbangpol yang bersifat pasif dalam melaksanakan penanganan pengungsi dari luar negeri pada tahun 2016 hingga 2020. Selayaknya ketika Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri ditetapkan langsung dapat dieksekusi oleh Kesbangpol. Sebab semestinya bukan menjadi sebuah masalah karena mereka memang memiliki tugas pengawasan orang asing sesuai dengan yang ditetapkan dalam Pasal 36 huruf m Peraturan Walikota Semarang Nomor 35 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang.

2) Sumber daya finansial

Kebutuhan finansial yang timbul akibat penanganan pengungsi dari luar negeri bukanlah suatu hambatan. Sebab mengenai biaya yang timbul seperti penyewaan tempat penampungan, kemudian biaya SPP dari anak-anak pengungsi yang bersekolah semuanya telah ditanggung oleh IOM. Namun hal ini juga tidak terlepas dari kontribusi pemerintah daerah, utamanya dalam pemenuhan fasilitas kesehatan. Dalam hal ini pemerintah daerah memberikan akses berobat yang setara dengan masyarakat Kota Semarang dalam hal pemeriksaan di puskesmas. Puskesmas Lebdosari yang lokasinya berdekatan dengan tempat penampungan dapat diakses oleh para pengungsi. Walaupun tidak sepenuhnya gratis, pengungsi hanya perlu membayar sebesar Rp5.000,00 dan sudah dapat berobat tanpa dipungut biaya tambahan. Selain itu mengenai kebutuhan pangan, pemerintah daerah secara berkala juga memberikan bantuan sosial bahan pangan kepada pengungsi dari luar negeri.

3) Sumber daya waktu

Dalam melaksanakan penanganan pengungsi dari luar negeri. Pemerintah daerah yang telah membentuk Satgas dapat mengoptimalkan waktu dengan melakukan koordinasi melalui rapat-rapat yang diadakan setiap bulan untuk melakukan pembahasan mengenai persoalan pengungsi di Kota Semarang. Hal ini disampaikan melalui wawancara dengan Bapak Sigit yang

mengatakan bahwa kegiatan rapat dilaksanakan setiap bulan dengan pihak imigrasi dan IOM beserta anggota Satgas terkait. Tetapi untuk hal penyelenggaraan rapat dilakukan oleh pihak imigrasi.

c. Karakter atau sifat dari implementator/badan/ pelaksana

Dalam menentukan agen pelaksana yang baik, harus memiliki karakter yang tepat dan cocok dengan aturan hukum yang akan dijalankan. Pelaksana kebijakan juga dituntut untuk disiplin dan ketat dalam melaksanakan penerapan kebijakan. Hal ini dilakukan agar implementasi dapat berjalan dengan baik.

Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri menetapkan bahwa pemerintah daerah memiliki peran dalam melaksanakan penentuan tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri. Namun sangat disayangkan dalam pelaksanaannya pemerintah daerah malah melimpahkannya kepada organisasi internasional yang membidangi karena dirasa pemerintah daerah tidak memiliki tempat yang representatif untuk dijadikan tempat penampungan. Selain itu pemerintah daerah juga merasa bahwa perannya hanya melakukan tugas dalam pemberian surat rekomendasi atas izin penetapan tempat penampungan bagi pengungsi luar negeri saja. Akan tetapi pemberian surat rekomendasi juga belum dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan dalih bahwa IOM masih ingin memindahkan pengungsi dari luar negeri ke lokasi lain yang akan dijadikan tempat penampungan secara tetap, sehingga izin yang dikantongi oleh IOM mengenai penempatan pengungsi di Wisma Husada masih bersifat lisan dan belum jelas mengenai legalitasnya.

Di samping hal tersebut, dalam hal pemenuhan kebutuhan lainnya seperti fasilitas-fasilitas pendukung dapat dikatakan telah terlaksana dengan baik terutama di bidang kesehatan. Dengan pemberian akses fasilitas puskesmas bagi pengungsi dari luar negeri yang sama dengan masyarakat sekitar yaitu hanya dengan membayar Rp5.000,00 sudah dapat berobat tanpa biaya tambahan lagi merupakan sebuah kemajuan bagi Pemerintah Daerah Kota Semarang.

d. Hubungan interaksi antar organisasi berkaitan dengan aktivitas yang dilaksanakan

Pada tahun sebelum dibentuknya Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kota Semarang, koordinasi yang terjalin hanya antara Rudenim, IOM dan *stakeholder* di sekitar Kecamatan Semarang Barat saja. Hal ini didukung dengan pernyataan Bapak Didiet Santoso selaku Kepala Seksi Keamanan dan Ketertiban Rumah Detensi Imigrasi

Semarang yang menyampaikan apabila pada saat itu pemerintah daerah belum banyak terlibat, sehingga hanya IOM dan Rudenim yang bergerak dalam penanganan pengungsi dari luar negeri.

Namun setelah terbentuknya Satgas tersebut koordinasi antar agen pelaksana dalam rangka penanganan pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang dapat terlaksana dengan baik. Selain itu dengan terciptanya Satgas ini, masing-masing agen pelaksana pemerintah daerah memiliki patokan dalam melakukan perannya masing-masing, sehingga jelas dari segi tugas serta penanganan yang harus dilakukan untuk pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang.

e. Disposisi atau sikap agen pelaksana

Suatu kebijakan akan ditentukan berjalan atau tidaknya tergantung kepada sikap dari agen pelaksana. Bentuk penerimaan ataupun penolakan serta pemahaman dari pelaksana sangat mempengaruhi hasil kedepannya. Kebijakan publik yang biasanya bersumber dari pusat kemudian diturunkan ke daerah menyebabkan para pengampu kebijakan tidak paham mengenai kebutuhan, keinginan atau bagaimana permasalahan tersebut dapat diselesaikan (Wahyu & Karjuni, 2019:71).

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri merupakan aturan yang terhitung baru bagi organ pemerintahan di daerah. Utamanya adalah daerah yang memiliki tanggung jawab menangani permasalahan pengungsi dari luar negeri, seperti Kota Semarang. Namun jika berdasarkan ungkapan dari Bapak Sigit selaku Kepala Bidang Ideologi dan Kewaspadaan Nasional, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang sebagai aktor yang berperan, Kesbangpol tidak mengajukan keberatan atau dapat dikatakan menerima dengan baik tanggung jawab tersebut. Sebab bagaimanapun hal tersebut menyangkut kemanusiaan, sehingga sepatutnya memberikan pertolongan.

Pemerintah daerah memang memberikan keterangan bahwa mereka tidak keberatan dengan adanya aturan baru, namun yang harus diluruskan dalam hal ini adalah peran yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam menentukan tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri. Sebab mereka merasa bahwa tugas yang dimilikinya hanya sekedar memberikan surat rekomendasi untuk penggunaan tempat penampungan, sehingga untuk penentuan dan pencarian dilimpahkan secara mandiri oleh IOM. Dengan demikian peran pemerintah daerah yang dimaksudkan dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri tidak tersampaikan dengan baik kepada agen pelaksana.

f. Kondisi politik, sosial, dan ekonomi

Dalam mendukung keberhasilan suatu kebijakan, lingkungan merupakan pengaruh yang besar. Lingkungan yang kondusif dan suportif dapat menciptakan suatu dorongan yang memberikan ruang untuk kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik, sehingga dapat menciptakan suatu keberhasilan. Kota Semarang merupakan kota besar yang memiliki penduduk tidak sedikit. Namun berkat peran dari Pemerintah Daerah Kota Semarang, Rudenim dan IOM yang telah melakukan tindakan prefentif dengan memberikan sosialisasi kepada para pengungsi yang tinggal di Wisma Husada untuk selalu menghormati budaya sekitar. Selain itu para *stakeholder* tersebut juga tidak luput untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat Kalibanteng Kulon mengenai adanya orang asing yang merupakan pengungsi dari luar negeri di wilayahnya.

Bapak Fatkhurohman menyampaikan upaya pemerintah daerah dalam memberikan pemahaman kepada pengungsi dari luar negeri agar menghormati budaya sekitar yaitu dengan cara malakukan pembinaan melalui kelurahan, kecamatan, dengan merangkul pengungsi dan membina mereka agar mereka juga mengenal budaya masyarakat. Sebab konflik dengan masyarakat asal-usulnya dari budaya yang berbeda. Pemerintah daerah merangkul para pengungsi, kemudian memberikan pengertian mengenai budaya-budaya masyarakat sekitar sehingga harus saling bisa menghargai budaya di sini.

Hal tersebut tentu menjadikan masyarakat sekitar terbuka dan mau menerima keberadaan para pengungsi dari luar negeri tersebut di wilayah tempat tinggalnya. Dengan begitu pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri dapat berjalan dengan semestinya utamanya dalam pemberian tempat tinggal yang layak serta pemenuhan fasilitas kesehatan dan pendidikan bagi pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang, walaupun peran pemerintah daerah dalam menentukan tempat penampungan tidak dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah daerah.

D. Kesimpulan

Peran Pemerintah Daerah Kota Semarang dalam penanganan pengungsi dari luar negeri adalah untuk menentukan tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri sesuai dengan yang ditetapkan dalam Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar

Negeri. Namun dalam jangka waktu ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri hingga tahun 2019, pemerintah daerah tidak bersifat aktif dalam melaksanakan peran yang dimilikinya. Pelaksanaan penentuan tempat pengungsi yang dilakukan sendiri oleh IOM tanpa ada campur tangan pemerintah daerah. Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah tidak menjalankan perannya dalam penentuan tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri. Selain itu izin yang diberikan untuk menempati Wisma Husada sebagai tempat penampungan hingga tahun 2021 juga hanya bersifat secara lisan dan menyebabkan ketidakjelasan mengenai legalitas atas penggunaan tempat penampungan pengungsi dari luar negeri. Di samping kekurangan tersebut, terdapat beberapa upaya pemerintah daerah yang dilakukan untuk mewujudkan amanat pada Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, yaitu dengan mengupayakan pemberian fasilitas-fasilitas dasar berupa fasilitas kesehatan dan fasilitas pendidikan bagi anak-anak.

Implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari luar negeri telah dilaksanakan. Meskipun demikian apabila ditinjau dari tolak ukur keberhasilan teori implementasi belum semuanya terpenuhi. Masih terdapat kekurangan yang patut menjadi sorotan, yaitu terdapat dalam variabel disposisi atau sikap agen pelaksana. Hal ini menunjukkan bahwa pemahaman pelaksana dalam menjalankan perannya sangat dibutuhkan. Sumber daya manusia milik Kesbangpol yang jumlahnya cukup memadai tidak akan menjadi maksimal apabila agen yang melaksanakan tidak memahami secara mendetail makna dari peran yang dimilikinya berdasarkan Pasal 26 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

E. Saran

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, Pemerintah Daerah Kota Semarang adalah pihak yang menentukan tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri. Sebagai agen pelaksana dari aturan tersebut, pemerintah daerah sepantasnya ikut melakukan pencarian lokasi yang sesuai dengan kriteria yang disebutkan dalam aturan dan tidak sepenuhnya melimpahkan pada IOM. Kemudian diperlukan adanya pelaksanaan rapat koordinasi untuk membahas penanganan pengungsi di Kota Semarang sehingga pembentukan Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri menjadi lebih efektif sesuai dengan tujuan dibentuknya Satgas tersebut. Selain itu Pembangunan komunikasi yang baik antara anggota Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri perlu dilakukan untuk menciptakan suatu koordinasi yang baik dalam pelaksanaan tanggung jawab.

Daftar Pustaka

- Fozdar, F., & Hartley, L. (2013). Refugee Resettlement in Australia: What We Know and Need to Know. *Refugee Survey Quarterly*. Volume 32, Issue 3. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/rsq/hdt009>
- H.B. Sutopo. (2002). *Metode Penelitian Kualitatif*. Surakarta: UNS Press
- Irianto, S., & Shidarta. (2013). *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Kurniawan, W., & Maani, K.Dt. (2019). Implementasi Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Jalan di Kecamatan Tabir Selatan Kabupaten Merangin dengan Menggunakan Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn. *Jurnal Mahasiswa Ilmu Administrasi Publik*. Vol. 1 No. 4. Retrieved from <http://jmiap.ppj.unp.ac.id/index.php/jmiap/article/view/95/49>
- Roisah, K., Sesutyorini P., & Rahayu. (2017). *Laporan Penelitian Kebijakan Penerapan Prinsip Non-Refoulement dalam Rangka Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro* <http://eprints.undip.ac.id/75235/>
- Soekanto, Soerjono. (2014). *Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

Peraturan perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3882).
- Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.Hh-11.Ot.01.01 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Imigrasi.
- Peraturan Walikota Semarang Nomor 35 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang.

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 pertanyaan 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 alfabatis, 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. Kutipan 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.