



PARLIAMENTARY REVIEW

**DEMOKRASI, KESELAMATAN WARGA,
DAN PEMULIHAN EKONOMI DARI KRISIS**

Beban Penyelenggara dan Penyederhanaan Pemilu 2024

Prayudi

Dampak Hukum Alih Status Kepegawaian KPK

Novianti

**Menciptakan Stabilitas Myanmar demi Menjaga Stabilitas
Kawasan Asia Tenggara**

Poltak Partogi Nainggolan

**Kepatuhan Masyarakat terhadap PPKM
sebagai Upaya Penanggulangan Covid-19 di Indonesia**

Tri Rini Puji Lestari

**Kebijakan Fiskal dalam Pemulihan Ekonomi
pada Masa Pandemi Covid-19**

Mandala Harefa

Vol. III

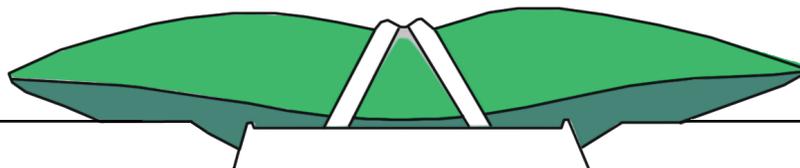
No. 3

Hlm. 101-150

September 2021



Diterbitkan oleh:
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



PARLIAMENTARY REVIEW
Vol. III No. 3 (September 2021) 101-150

Penanggung Jawab

Dr. Indra Pahlevi, S.IP., M.Si.

Pemimpin Redaksi

Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A.

Redaksi Bidang

Drs. Prayudi, M.Si.

Sali Susiana, S.Sos., M.Si.

Dr. Dra. Hartini Retnaningsih, M.Si.

Sulasi Rongiyati, S.H., M.H.

Novianti, S.H., M.H.

Drs. Ahmad Budiman, M.Pd.

Sahat Aditua Fandhitya Silalahi, S.T., M.B.A.

Rafika Sari, S.E., M.S.E.

Mitra Bestari

Prof. Dr. Lili Romli, M.Si.

Dr. St. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si.

Drs. Simela Victor Muhamad, M.Si.

Dr. dr. Tri Yunis Miko Wahyono, M.Sc.

Prof. Dr. Carunia Mulya Hamid Firdausy, M.A.

Penulis

Drs. Prayudi, M.Si.

Novianti, S.H., M.H.

Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A.

Tri Rini Puji Lestari, S.K.M., M.Kes.

Mandala Harefa, S.E., M.Si.

Pengatur Tata Letak

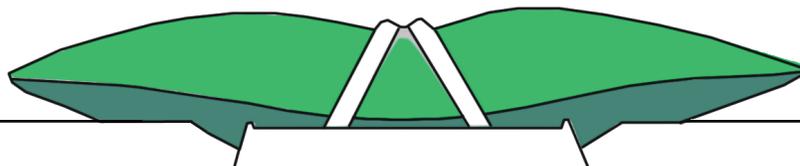
Elga Andina, S.Psi., M.Psi.

Nur Sholikhah Putri Suni, M.Epid.

Siti Chaerani Dewanti, S.Ars., M.Si.

Yulia Indahri, S.Pd., M.A.

T. Ade Surya, S.T., M.M.



ISSN 2656-923x

PARLIAMENTARY REVIEW
Vol. III No. 3 (September 2021) 101-150

**DEMOKRASI, KESELAMATAN WARGA,
DAN PEMULIHAN EKONOMI DARI KRISIS**

Beban Penyelenggara dan Penyederhanaan Pemilu 2024

Prayudi

Dampak Hukum Alih Status Kepegawaian KPK

Novianti

**Menciptakan Stabilitas Myanmar demi Menjaga Stabilitas
Kawasan Asia Tenggara**

Poltak Partogi Nainggolan

**Kepatuhan Masyarakat terhadap PPKM
sebagai Upaya Penanggulangan Covid-19 di Indonesia**

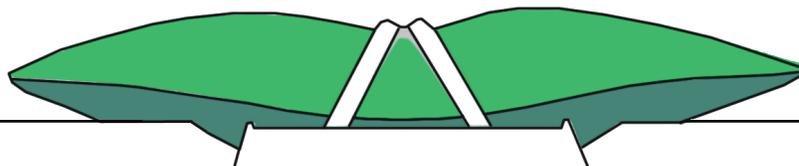
Tri Rini Puji Lestari

**Kebijakan Fiskal dalam Pemulihan Ekonomi
pada Masa Pandemi Covid-19**

Mandala Harefa



Diterbitkan oleh:
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



ISSN 2656-923x

PARLIAMENTARY REVIEW
Vol. III No. 3 (September 2021) 101-150

Daftar Isi

Beban Penyelenggara dan Penyederhanaan Pemilu 2024

Prayudi..... 101-110

Dampak Hukum Alih Status Kepegawaian KPK

Novianti 111-119

**Menciptakan Stabilitas Myanmar demi Menjaga Stabilitas
Kawasan Asia Tenggara**

Poltak Partogi Nainggolan 121-131

**Kepatuhan Masyarakat terhadap PPKM
sebagai Upaya Penanggulangan Covid-19 di Indonesia**

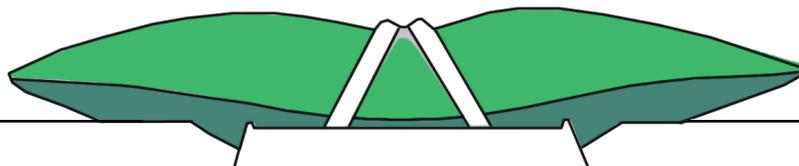
Tri Riji Puji Lestari..... 133-140

**Kebijakan Fiskal dalam Pemulihan Ekonomi
pada Masa Pandemi Covid-19**

Mandala Harefa 141-150



Diterbitkan oleh:
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



PARLIAMENTARY REVIEW

Vol. III No. 3 (September 2021) 101-150

Pengantar Redaksi

Penerbitan *Parliamentary Review* Volume III No.3 Edisi September 2021, mengangkat tema besar “Demokrasi, Keselamatan Warga, dan Pemulihan Ekonomi dari Krisis”. Isu demokrasi menarik untuk diangkat mengingat dinamika perkembangan demokrasi yang terjadi baik di dalam negeri maupun kawasan Asia Tenggara. Persoalan demokrasi dalam negeri mulai dari beban penyelenggaraan pemilu serentak 2024 dan pelaksanaan Tes Wawasan Kebangsaan (TWK) alih status kepegawaian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN), kawasan Asia Tenggara persoalan kudeta di Myanmar dan Aung San Suu Kyi yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Isu penanganan Covid-19 juga masih menjadi isu strategis yang penting untuk ditelaah, khususnya berkaitan dengan keselamatan warga melalui kepatuhan masyarakat terhadap pelaksanaan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) dan persoalan pemulihan ekonomi dari dampak pandemi Covid-19.

Artikel pertama berjudul “Beban Penyelenggara dan Penyederhanaan Pemilu 2024” yang ditulis oleh Prayudi mencoba menjelaskan beban penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024 yang menggabungkan pemilu dan pilkada di tahun yang sama. Bagian analisis artikel ini menguraikan beban penyelenggara di Pemilu 2024 yang untuk pertama kalinya menggabungkan pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota, pemilu presiden/wakil presiden, dan sekaligus pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota di tahun yang sama. Kendala-kendala yang dihadapi saat pemilu serentak tahun 2019 dan pilkada serentak di tahun 2020 mengidentifikasi adanya keterbatasan fasilitas utama infrastruktur dan ketersediaan jaringan pendukungnya yang berpengaruh terhadap substansi demokrasi dan kedaulatan rakyat. Artikel ini merekomendasikan penguatan kelembagaan penyelenggara pemilu yang profesional dan independen sebagai suatu keharusan.

Artikel kedua berjudul “Dampak Hukum Alih Status Kepegawaian KPK” yang ditulis oleh Novianti yang mengangkat persoalan pelaksanaan TWK terkait alih status kepegawaian KPK sebagai ASN. Penulis dalam analisisnya mengemukakan bahwa Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Status Pegawai Menjadi ASN khususnya dalam pelaksanaan TWK harus sejalan dengan UU ASN sebagai konsekuensi hukum dari Perubahan UU KPK yang menempatkan kedudukan KPK sebagai bagian dari lembaga eksekutif. Berdasarkan Putusan uji materiil Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA), alih status pegawai KPK menjadi ASN tidak bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan terkait, sehingga alih status pegawai KPK menjadi ASN secara yuridis sah dan memiliki kekuatan hukum tetap. Namun, Putusan MK menyatakan bahwa hasil TWK menjadi kewenangan pemerintah. Dengan demikian terkait proses TWK pemerintah perlu memperhatikan temuan dan rekomendasi Ombudsman dan Komnas HAM. Artikel ini merekomendasikan, Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan potensi, dan manajemen ASN, perlu mengambil tindakan tegas terhadap pemberhentian 51 pegawai KPK sebagaimana pernyataan Presiden bahwa pengalihan status pegawai KPK sebagai ASN tidak boleh merugikan pegawai KPK.

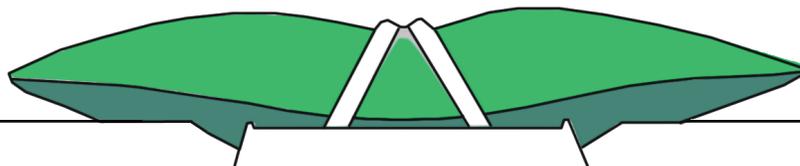
Artikel ketiga berjudul “Menciptakan Stabilitas Myanmar demi Menjaga Stabilitas Kawasan Asia Tenggara”. Penulis, Poltak Partogi Nainggolan, mengangkat persoalan terkait kudeta di Myanmar dan penangkapan oleh junta militer atas pemimpin sipil Pemerintahan Persatuan (Liga) Nasional Aung San Suu Kyi yang memenangkan pemilu 2020 yang memperburuk situasi dan prospek stabilitas keamanan, tidak hanya domestik, tetapi juga kawasan Asia Tenggara. Artikel penulis menyebutkan perlunya mempertanyakan eksistensi dan peran ASEAN sebagai komunitas kawasan pasca-2015. Solidaritas internasional juga berperan signifikan dalam membantu ASEAN menekan junta militer agar segera menghentikan kekerasan terhadap warga sipil dan mendorong gelar pemilu yang dituding curang itu dan dijadikan alasan kudeta. Peran China dan Rusia, yang terlibat dalam *proxy war* dan proyeksi kekuatan dengan Amerika Serikat tidak dapat dihindari, untuk menciptakan stabilitas domestik dan kawasan pasca-kudeta dalam jangka pendek dan panjang.

Artikel keempat, berjudul “Kepatuhan Masyarakat terhadap PPKM sebagai Upaya Penanggulangan Covid-19 di Indonesia” ditulis oleh Tri Rini Puji Lestari dengan mengkaji penerapan PPKM dan faktor yang memengaruhi kepatuhan masyarakat terhadap PPKM. Hasil analisis memperlihatkan PPKM berhasil menurunkan kasus harian Covid-19 di wilayah Jawa-Bali, namun di beberapa wilayah luar Jawa-Bali mengalami peningkatan karena rendahnya kepatuhan masyarakat terhadap PPKM. Faktor lainnya antara lain motivasi, tingkat perubahan gaya dan kebutuhan, persepsi keparahan masalah kesehatan, pengetahuan, dampak dari perubahan, budaya, dan tingkat kepuasan serta kualitas pelayanan kesehatan yang diterima. Dalam hal ini diperlukan strategi khusus agar masyarakat secara sukarela mematuhi PPKM.

Artikel kelima berjudul “Kebijakan Fiskal dalam Pemulihan Ekonomi pada Masa Pandemi Covid-19” yang ditulis oleh Mandala Harefa menyoroti persoalan kondisi perekonomian sampai dengan pertengahan tahun 2021 dalam situasi ketidakpastian yang luar biasa akibat lonjakan drastis penyebaran Covid-19. Artikel ini mencoba menelaah, peran pemerintah yang harus mampu merancang kebijakan fiskal yang fleksibel dan responsif namun tetap akuntabel dan terukur dalam penerapannya. Kebijakan fiskal yang sangat ekspansif (*countercyclical*) yang signifikan diperlukan dalam menstabilkan perekonomian. Dampak pemburukan ekonomi akan jauh lebih besar jika pemerintah tidak melakukan langkah penanganan melalui kebijakan fiskal yang ekspansif dan luar biasa. APBN selama pandemi telah bekerja sangat keras untuk melindungi keselamatan rakyat Indonesia dan melindungi perekonomian dari dampak Covid-19. Hasil analisis memperlihatkan bahwa kebijakan fiskal telah menjalankan perannya sebagai instrumen utama dalam penanganan Covid-19 terutama pada saat PPKM darurat dan level 4. Namun, kebijakan fiskal yang ekspansif memiliki konsekuensi memperluas defisit dan pada akhirnya memerlukan pembiayaan yang berasal dari pinjaman dan kebijakan perpajakan.

Jakarta, September 2021

Redaksi



Beban Penyelenggara dan Penyederhanaan Pemilu 2024

Prayudi

Peneliti Utama

Politik Pemerintahan Indonesia

prayudi@dpr.go.id

Keywords

*electoral management body,
the simplification of elections,
electronic voting,
democratic and people's sovereignty
elections*

Daftar Isi

Pendahuluan	102
Pembahasan	102
Beban Penyelenggara	106
Penutup	109
Ucapan Terima Kasih.....	110
Pustaka Acuan	109

Kata Kunci

lembaga penyelenggara pemilu,
penyederhanaan pemilu,
pemilu elektronik,
pemilu yang demokratis dan
kedaulatan rakyat

Abstract

Concurrent elections in 2024 that combine national and regional elections in the same year are to be a burden of the organizer which it's not only technical matters, but also strong with political affairs. The load of an organizer in the election 2024 that for the first time to combine election of members of house of representatives, members of council of regional representatives, members of regional house of provinces, district, and municipalities, election of president/vice president, at once to elect the governor/vice governor, the regent/vice regent, and the mayor/vice mayor, in the same year. In the middle of the load organizer that, then start to simulated towards the plan of simplification the elections later, is it about the time periods, ballot papers design, until the recruitment pattern of officer in the field. A series of an obstacles faced when simultaneous election with five ballot boxes in the 2019, and even when regional elections in 2020 identified show presence of primary facilities limitation and the problems of secondary network influential to the substance of democracy and people's sovereignty on elections. Therefore it's recommended for that institutional strengthening is no longer negotiable positions.

Abstrak

Pemilu Serentak 2024 yang menggabungkan pemilu dan pilkada di tahun yang sama adalah menjadi beban penyelenggara yang tidak sekadar bersifat teknis semata, tetapi juga kuat dengan makna politiknya. Beban penyelenggara di Pemilu 2024 yang untuk pertama kalinya menggabungkan pemilu anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota, pemilu presiden/wakil presiden, dan sekaligus pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota di tahun yang sama. Di tengah beban penyelenggara tadi, maka mulai disimulasikan ke arah rencana penyederhanaan pemilunya, baik mengenai durasi kurun waktunya, desain kertas suaranya, hingga pola perekrutan petugasnya di lapangan. Kendala-kendala yang dihadapi saat pemilu serentak 5 kotak suara di tahun 2019, dan bahkan saat pilkada serentak di tahun 2020, diidentifikasi adanya keterbatasan fasilitas utama infrastruktur dan ketersediaan jaringan pendukungnya yang berpengaruh terhadap substansi demokrasi dan kedaulatan rakyat dari pemilu. Untuk itu direkomendasikan agar penguatan kelembagaan penyelenggara pemilu yang profesional dan independen adalah tidak bisa ditawar-tawar lagi posisinya.

Pendahuluan

Tim Kerja Bersama DPR, pemerintah, dan penyelenggara pemilu menyepakati untuk memajukan jadwal pemungutan suara Pemilu 2024 pada tanggal 28 Februari 2024 dan Pilkada 2024 adalah 27 November 2021.¹ Kesepakatan ini belum final dan nantinya masih harus diputuskan resmi dalam Rapat Kerja Komisi II DPR bersama pemerintah dan penyelenggara pemilu. Penyatuan penyelenggaraan pemilu dan pilkada di tahun yang sama, untuk pertama kalinya dalam sejarah politik Indonesia. Momentum ini membutuhkan kesiapan dari pihak penyelenggara pemilu yang tidak hanya bersifat teknis operasional semata, tetapi juga dukungan di tingkat politik negara agar dapat berjalan lancar, damai, dan demokratis. Dukungan politik dan teknis diperlukan agar penyelenggara memiliki sumber daya memadai bagi agenda Pemilu 2024 dalam kerangka jaminan profesionalisme, kapasitas, dan integritas kelembagaannya. Beban kerja yang berlebihan semasa menghadapi pemilu serentak 5 kotak di tahun 2019 menjadi pengalaman buruk yang sangat diharapkan agar jangan sampai terulang kembali.

Keserentakan Pemilu 2024 memiliki risiko tersendiri bagi penyelenggara dengan tahapan masing-masing domain pemilunya. Substansi atas risiko tadi bagi penyelenggara tidak bisa dipisahkan dari langkah-langkah manuver partai politik guna melakukan penajakan atau pemetaan potensi ke arah koalisi yang dibangunnya nanti. Itu sebabnya, tahun politik dianggap datang lebih dekat pada saat menghadapi agenda Pemilu 2024, yang suhu politiknya sudah dirasakan cukup kuat sejak di tahun 2021. Manuver elit politik dan partai-partai yang lebih awal menghadapi agenda Pemilu 2024 menunjukkan percepatan tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu tersebut menjadi hal yang krusial bagi penyelenggara untuk mempersiapkannya lebih matang dibandingkan sekadar rutinitas kalender politik pada umumnya.

Percepatan tahapan pemilu menjadi bagian dari penyederhanaan agenda Pemilu 2024. Tulisan

¹ Di sini ada catatan penting, sebagaimana diungkapkan oleh KPU Provinsi Bali meminta agar jadwal pemungutan suara untuk Pilpres dan Pileg 2024 tidak dilakukan pada 28 Februari karena bertepatan dengan Hari Raya Galungan. Di Bali, hal itu dikhawatirkan akan berdampak terhadap kehadiran pemilih di Tempat Pemungutan Suara (TPS). Sehingga kemudian sempat diusulkan untuk dimajukan pada tanggal 21 Februari 2021. Kurun waktu bulan penting bagi kelancaran di lapangan, antara lain seperti halnya kondisi cuaca dalam hal pengiriman logistik ke daerah-daerah. Bulan Februari diperkirakan terjadi curah hujan dan gelombang pasang pantai yang tinggi yang memerlukan ekstra penanganan pengiriman logistik agar tidak menjadi kendala yang menghambat.

ini mencoba melakukan studi kepustakaan terkait penyelenggara pemilu dengan segala sumber daya pendukungnya guna mengantisipasi beban kerja Pemilu 2024. Rumusan masalahnya adalah, bagaimana beban kerja penyelenggara di tengah rencana penyederhanaan penyelenggaraan pemilu dan pilkada dalam Pemilu 2024? Hal-hal apa yang bisa dipelajari dari kendala yang dihadapi saat pemilu sebelumnya, terutama saat Pemilu 2019 bagi kesiapan penyelenggara menghadapi Pemilu Serentak 2024 mendatang?

Pembahasan

I. Kemandirian Penyelenggara dan Regulasi Pemilu

Rencana penyederhanaan Pemilu 2024 bagi penyelenggara pemilu tentunya diharapkan mampu dilaksanakan sebagai cermin dari instrumen kelembagaan pemilu bagi pemenuhan kedaulatan rakyat. Lembaga penyelenggara pemilu keberadaannya diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yaitu di Pasal 22 E ayat (5) tentang pemilu. Ketentuan ini pada dasarnya menegaskan bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Hal ini berarti: *Pertama*, bahwa penyelenggaraan pemilu mencakup kewenangan yang luas sebagaimana fungsi manajemen modern yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang bersifat internal-vertikal dan melekat. *Kedua*, bahwa terminologi “suatu komisi pemilihan umum” yang ditulis dengan huruf kecil menunjuk pada suatu fungsi dan bukan suatu nama lembaga (nomenklatur). *Ketiga*, bersifat nasional dimaksudkan untuk menegaskan lingkup wilayah tugas dan kewenangannya yang meliputi seluruh wilayah secara nasional. *Keempat*, bersifat tetap dimaksudkan untuk menegaskan bahwa lembaga penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang bersifat permanen atau bukan bersifat ad hoc. *Kelima*, bersifat mandiri dimaksudkan untuk melindungi penyelenggara pemilu dari intervensi berbagai kekuatan politik dan/atau dari pengaruh pemerintah. Namun, perlu ditegaskan bahwa bersifat mandiri juga bermakna terbatas dalam hal pelaksanaan tugas dan kewenangannya, sehingga mencakup kemandirian kelembagaan, dalam arti bahwa lembaga penyelenggara pemilu bukan merupakan bagian dari suatu lembaga negara lainnya, dan kemandirian dalam proses penentuan kebijakan/pengambilan keputusan dalam arti bebas intervensi dari pihak manapun (Pahlevi, 2011: 56-57).

Beban penyelenggara bagi penyelenggara pemilu yang lebih sederhana, adalah berkaitan bukan saja untuk memudahkan pemilih dalam menggunakan hak suaranya, tetapi juga bagi terbentuknya perilaku politik pemilih yang diharapkan semakin rasional dalam menentukan preferensi politiknya. Bahkan, penyederhanaan pemilu yang tepat antara lain secara psikologis bisa mendorong budaya demokrasi atau *civic culture*. Budaya *civic culture* secara spesifik menjelaskan partisipasi politik itu sendiri, termasuk persoalan *voter turnout* (Mujani, *et al*, 2011). Artinya, pemilih lebih benar-benar sadar atas konsekuensi pilihan politiknya atau tidak sekadar menjalankan hak atau kewajiban pemberian suaranya saat pemilu. Hal ini tentu memudahkan bagi pemilih dan tidak lagi terperangkap kebingungan saat menggunakan hak suaranya, termasuk menghadapi surat suara pemilih dengan tampilan nama partai dan nama kandidat yang lebih ringkas. Kunci untuk mendorong penyederhanaan pemilu dan berimplikasi pada beban kerja penyelenggara dan kesadaran politik pemilih tadi adalah melalui regulasi pemilu.

Regulasi pemilu sebagai rekayasa politik akan berpengaruh pada posisi penyelenggara, perilaku partai, para calon atau kandidat, dan bagi warga pemilih. Menurut Norris (2004) ada 3 faktor yang dianggap penting bagi penyelenggara dan sekaligus bagi peserta atau partisipasi pemilih untuk terselenggaranya pemilu yang demokratis: (1) faktor kelembagaan yang mengikatnya dalam konteks yang luas, karena seringkali aturan lebih teknis dari suatu undang-undang atau regulasi pemilu yang dibuat memiliki tingkat kesenjangan tertentu; (2) kapasitas dari penyelenggara pemilu untuk mampu menjalankan hal-hal yang lebih spesifik dari agenda pemilu. Hal ini bisa berkaitan dengan model surat suara, cara penghitungan dan penetapan hasil, atau bahkan di antara setiap tahapan pemilu itu sendiri; (3) prosedur dari setiap aturan teknis yang digunakan dalam tahapan pemilu yang pada gilirannya berimplikasi bagi setiap peserta pemilu, dan pemilih untuk menentukan strategi pemenangan dan penggunaan hak suaranya. Ini bisa terkait proses pendaftaran, distribusi tempat pemungutan suara, dan fasilitas bagi suara. Ketiga faktor tersebut dianggap *"...could shape the behavior of political actors indirectly, in majoritarian electoral system, for example, minor parties could decide to focus their effort and resources in their strongest target seats, rather than campaigning across the country. In countries with compulsory voting laws, parties may invest less effort in get out the vote drives. These factors could also influence citizens directly,*

through shaping the costs and benefits of voting." (Pippa Norris, 2004: 153). Artinya, beban penyelenggara pemilu berimplikasi terhadap strategi bagi setiap peserta pemilu untuk memenangkan kontestasi pemilu dan sekaligus bagi perilaku politik pemilih. Akibatnya, pemahaman masalah beban penyelenggara terhadap penyederhanaan Pemilu 2024 tidak bisa hanya sekadar bersifat teknis, tetapi juga dituntut bersifat substansi bagi pemilu yang mencerminkan demokrasi kedaulatan rakyat.

2. Pengalaman Pemilu Serentak 2019

Anggota Dewan Pembina Perludem, Titi Anggraini, mengatakan simulasi penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada 2024 menunjukkan kompleksitas dan kerumitan teknis dalam menyelenggarakan pemilu dan pilkada di tahun yang sama. Namun, simulasi maupun pembahasan yang bergulir belum komprehensif menjawab dampak kompleksitas itu terhadap kebingungan pemilih dan kesemrawutan kompetisi akibat beban *electoral* terlalu berat yang dihadapi kontestan dan pemilih (Kompas, 27 Mei 2021).² Beban penyelenggara yang mengakibatkan jatuhnya korban petugas hingga ada yang meninggal dunia dan jatuh sakit adalah pengalaman saat Pemilu serentak 2019 yang selalu diingatkan oleh publik. Peringatan publik tadi bahkan berjalan seiring dengan kebingungan pemilih saat menghadapi kertas suara di hari pemungutan suara Pemilu Serentak 2019 dengan desain suara bagi 5 kotak suara. Desain surat suara Pemilu 2019 mengakibatkan kebingungan pemilih dalam mengeksekusi hak suaranya. Kebingungan pemilih menjadi pintu masuk bagi terjadinya lonjakan suara pemilih yang menjadi tidak sah. Pada Pemilu Legislatif 2019 terkait jumlah suara tidak sah adalah cukup besar, sebanyak 17.503.953 (11,21%), dan bahkan untuk pemilihan DPD RI mencapai 29.710.135 (19,02%) (Media Indonesia, 11 Juni 2021). Perbandingan suara tidak sah tadi, utamanya dalam Pemilu Legislatif, sejak Pemilu 2009, Pemilu 2014, dan Pemilu 2019 (Tabel 1).

² Semula direncanakan, Tim Kerja Bersama itu akan bekerja selama satu bulan. Hasil simulasi Pemilu dan Pilkada 2024 dari Tim tersebut akan dibahas dalam Rapat Dengar Pendapat di masa sidang April hingga Mei dan menjadi dasar memutuskan konsep penyelenggaraan yang paling tepat dari berbagai alternatif pilihan yang disiapkan KPU. Tim kerja akan mengkluster masalah-masalah yang muncul di Pemilu 2019, Pilkada 2015, Pilkada 2017, Pilkada 2018, dan Pilkada 2020.

Tabel I. Jumlah Suara Sah dan Tidak Sah di Pemilu

Deskripsi	Suara Sah		Suara Tidak Sah		Pengguna Hak Pilih
	Jumlah	%	Jumlah	%	
Pilpres 2019	154.257.601	97,62	3.754.905	2,38	158.012.499
Pileg 2019	139.971.260	88,88	17.503.353	11,10	157.475.230
Pilpres 2014	133.574.277	98,80	1.379.690	1,02	134.953.967
Pileg 2014	124.072.491	89,54	14.601.436	10,46	139.573.927
Pilpres 2009	121.504.481	94,94	6.479.174	5,06	127.983.656
Pileg 2009	104.048.118	85,57	17.560.248	14,43	121.588.366

Sumber: Kompas 12 Juni 2021

Hasil jajak pendapat harian Kompas di pertengahan Juni 2021³ mengungkapkan antara lain, kesulitan pemilih saat Pemilu 2019 menghadapi banyaknya 5 kertas suara. Mereka cukup bingung mencari nama calon anggota legislatif yang dipilih karena kertas suara yang terlalu banyak (Kompas, 12 Juni 2021).⁴ Kebingungan pemilih ini menjadi alasan bagi dilakukannya desain ulang penyederhanaan surat suara di Pemilu 2024 nanti yang alternatif simulasinya dari 5 lembar surat suara menjadi 3 surat suara. Apakah ini dijamin akan menyelesaikan persoalan kelelahan petugas yang mengakibatkan jatuhnya korban di pihak penyelenggara dan kebingungan politik di kalangan pemilih? Tentu tidak, karena beban tugas penyelenggara pemilu dan kebingungan pemilih itu sendiri lebih daripada sekadar persoalan teknis di hilirnya terkait desain surat suara pemilu.

Sejak awal disadari bahwa beban penyelenggaraan pemilu anggota legislatif cenderung lebih berat bagi

- 3 Tepatnya dilakukan pada 15-17 Juni 2021 terhadap sebanyak 519 responden sebagai sampel yang merepresentasikan 34 provinsi.
- 4 Banyak dari pemilih yang mengalami kesulitan dengan lima kertas surat suara Pemilu 2019, membutuhkan waktu yang lebih lama di bilik suara. Lamanya waktu bagi pemilih melaksanakan pemungutan suara itu sedikit banyak berdampak pada lamanya durasi tahapan di Tempat Pemungutan Suara (TPS). Padahal tahapan ini paling krusial dari seluruh tahapan pemilu. UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu antara lain menyebutkan, penghitungan suara di TPS harus selesai pada hari yang sama dengan hari pemungutan suara. Meskipun berdasarkan Putusan MK dengan Nomor Perkara 20/PUU-XVII/2019 dalam uji materi UU No. 7 Tahun 2017, Pasal 383 ayat (2), bahwa jika penghitungan suara belum selesai, dapat diperpanjang tanpa jeda paling lama 12 jam sejak berakhirnya hari pemungutan suara. Adanya surat suara yang lebih sederhana, diharapkan mempermudah pemilih dan sekaligus bagi petugas dalam proses penghitungan dan rekapitulasi suara, khususnya bagi KPPS yang dianggap sebagai “ujung tombak dari penyelenggara pemilu”.

pihak penyelenggara dibandingkan kesederhanaan dalam pemilu presiden dan pilkada. KPU menanggung beban pekerjaan yang sangat berat yaitu: (1) menerbitkan ratusan peraturan teknis pelaksanaan pemilu yang merupakan implementasi dari undang-undang; (2) menyiapkan seluruh petugas pemilu, dari KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS hingga KPPS agar dapat melayani peserta pemilu dan pemilih; (3) mengadakan dan mendistribusikan logistik pemilu di lebih dari 545.000 TPS; dan (4) menghitung suara dari TPS, PPS, PPK hingga KPU kabupaten/kota, KPU provinsi dan KPU. Beban penyelenggara pemilu ini rawan terjadi persoalan di lapangan dan bahkan bisa jadi sumber masalah yang dipersengketakan antarpeserta (Edy, 2017: 197).

Di lapangan dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 ada sejumlah faktor yang menjadi kendala dan potensial tetap terjadi serta menuntut solusi agar tidak kembali terjadi di Pemilu 2024 nanti: (1) kelancaran distribusi logistik yang diterima oleh petugas dan persiapan guna menggelar proses pemungutan suara di TPS pada hari H Pemilu (Koran Sindo, 9 Juli 2021).⁵ Terjadi keterlambatan saat penerimaan logistik pemilu dan adanya keterbatasan

- 5 Dari Laporan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II 2020 oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) antara lain memuat penilaian terhadap kinerja penyelenggara pemilu saat Pemilu serentak 2019. Laporan BPK ini memastikan adanya 347 temuan dan 467 permasalahan. Dari 467 permasalahan ini, BPK merumuskan adanya 6 permasalahan utama. Pada intinya masalah ini terkait kelemahan akuntabilitas KPU yang antara lain menyentuh persoalan distribusi logistik. Hal ini diakui oleh KPU sebagai konsekuensi dari tata kelola yang belum memadai melalui pola swakelola sehingga terjadi kekeliruan dari Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Pelaksanaan pekerjaan swakelola tidak memerlukan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) karena dibayarkan sesuai tarif riil yang berlaku umum. Menurut Ketua KPU, Ilham Saputra, ini sekaligus menunjukkan perlunya perbaikan dalam tata kelola perencanaan pendistribusian logistik Pemilu tahun 2024.

dalam gudang penyimpanannya yang mengakibatkan kerawanan tertentu, baik mengenai kerusakan akibat cuaca, maupun terkait gangguan keamanan perangkat pemilu itu sendiri; (2) rentang waktu kesiapan bagi petugas di tingkat Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam konsolidasi menjalankan tugasnya yang masih berbenturan dengan waktu proses rekrutmennya para petugasnya yang terlampau dekat dengan hari pemungutan suara. Ini termasuk soal pembatasan masa jabatan petugas selama dua kali, atau disebut berlakunya periodisasi (Puslit BKD Setjen DPR RI, 2021: 20-21). Konsolidasi petugas berkenaan dengan kegiatan bimbingan teknis (bimtek) yang diselenggarakan para KPU daerah melalui petugas PPS yang bertugas dengan didampingi oleh unsur dari PPK.

Aspek hilir pertimbangan atas penyederhanaan Pemilu 2024 juga tidak akan terlepas dari tingkat hulu mengenai kalender ketatanegaraan. Hal ini terkait pelantikan presiden/wakil presiden terpilih, anggota DPR, anggota DPD, serta pelantikan anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota. Tentu saja ditambah nantinya dengan pelantikan para gubernur/wakil gubernur, walikota/wakil walikota, dan bupati/wakil bupati terpilih. Kalender ketatanegaraan biasanya berkaitan dengan konvensi kurun waktu rangkaian pelantikan pejabat publik terpilih tadi (*elected public officials*) yang masing-masing berbeda, meskipun pada pemilu nasional anggota legislatif dan paket pemilu presiden/wapres adalah beranjak pada tahapan waktu yang sama.

Dari aspek hulu persoalan penetapan hasil pemilu dan pelantikan mereka yang terpilih penting diingat salah satu tahapan di aspek hilirnya yang perlu dipersingkat waktunya sebagai bagian dari agenda penyederhanaan pemilu. Pengalaman Pemilu 2019 memang memakan waktu yang tergolong lama dan ini termasuk masa kampanyenya yang berkepanjangan dan membosankan. Bahkan, terkesan kesulitan bagi peserta pemilu untuk menampilkan isu-isu kampanyenya secara atraktif dan memiliki substansi program yang kuat.

Kendala potensial kampanye yang bisa kembali terulang berkepanjangan di Pemilu 2024 tampaknya belum menemui penanganannya yang sistematis, kalau masih bersandar pada UU No. 7 Tahun 2017. Penyelenggaraan tahapan Pemilu 2024 disepakati dimulai 25 bulan sebelum pemungutan suara. Waktu tahapan itu bertambah lima bulan dibanding Pemilu 2019. Tim Kerja Bersama Komisi II DPR,

pemerintah dan penyelenggara pemilu menyepakati pemungutan suara untuk pemilihan presiden dan pemilihan legislatif diadakan pada 28 Februari 2024 sementara pilkada pada 27 November di tahun yang sama. Rentang waktu tahapan pemilu, juga disepakati untuk ditambah jadi 25 bulan. Alokasi waktu tersebut lebih lama dibandingkan dengan tahapan Pemilu 2019 yang mencapai 20 bulan sebelum pemungutan suara. Namun, rentang waktu itu lebih singkat dari pengajuan awal usulan KPU, yaitu 30 bulan. Tambahan waktu ini diusulkan semula untuk mengantisipasi penyelenggaraan pemilu yang dilakukan di tahun yang sama dengan pilkada serentak. Dengan tahapan pemilihan presiden dan pemilihan legislatif ditetapkan 25 bulan, berarti tahapan Pemilu 2024 akan dimulai Maret 2022 (Kompas, 5 Juni 2021).

Masa kampanye Pemilu 2019 terlalu lama. KPU menetapkan masa kampanye selama lima bulan, terhitung sejak 23 September 2018 hingga 13 April 2019. Sementara itu, kampanye model rapat umum hingga kampanye melalui iklan di media massa ditetapkan selama 21 hari sebelum masa tenang, yakni sejak 24 Maret hingga 13 April 2019. Masa kampanye yang terlampau lama rawan bagi penyalahgunaan pengaruh negatif beredar informasi sebagai akibat kontestasi pemilu di masyarakat, seperti fitnah, ujaran kebencian, hingga tersebarnya berita bohong pada isu-isu tertentu. Penyederhanaan Pemilu 2024 perlu memotong kurun waktu masa kampanye tidak perlu sampai 5 bulan sebagaimana di Pemilu 2019. Untuk itu, kalau dari durasi waktu yang disepakati Tim Kerja Bersama DPR, pemerintah, dan penyelenggara Pemilu, terkait masa kampanye selama 4 bulan (120 hari), masih bisa ditoleransi penyederhanaan pemilunya.

3. Langkah Penyederhanaan Penyelenggaraan Pemilu

Agenda Pemilu 2024 memang berusaha untuk menyederhanakan tahapan pemilunya. Berdasarkan hasil rapat Tim Kerja Bersama Komisi II DPR, Kemendagri, dan penyelenggara pemilu, telah menghasilkan kesepakatan yaitu (Catatan Hasil Rapat Koordinasi Tim Kerja Bersama, Bawaslu, 2021):

1. Durasi penelitian dan perbaikan administrasi serta verifikasi kepengurusan partai politik, selama 30 hari (15 Agustus 2022-13 September 2022);
2. Durasi verifikasi faktual partai politik, tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, selama 53 hari (14

- Oktober–5 Desember 2022);
3. Durasi pembentukan PPK, PPLN, PPS, selama 92 hari (21 November 2022–20 Februari 2023);
 4. Durasi pemutakhiran data pemilih, selama 30 hari (19 Februari–20 Maret 2023);
 5. Durasi kampanye dan laporan dana kampanye, selama 120 hari (21 Oktober 2023–17 Februari 2024);
 6. Perubahan pemungutan suara dari tanggal 28 Februari 2024 menjadi tanggal 21 Februari 2024;
 7. Masa kerja PPK-PPS untuk pemilihan kepala daerah, selama 12 Mei 2024–19 Jan 2025 (6 bulan sebelum dan 2 bulan setelah Pilkada);
 8. Durasi pencalonan kepala daerah selama 18 hari;
 9. Durasi masa kampanye calon kepala daerah, selama 60 hari (25 September–23 November 2024).

Khusus mengenai penggunaan hak pilih, diusulkan agar pemilih tidak lagi mencoblos, tapi menuliskan nomor calon di kotak yang tersedia atau menandai, baik itu mencentang, menyilang, atau membulatkan. Untuk pilpres cukup disediakan satu kotak di bawah foto pasangan capres-cawapres. Di kotak itu, pemilih menuliskan nomor urut pasangan capres/cawapres yang mereka pilih. Kalau pemilih hanya mencentang gambar atau nama capres/cawapres, suaranya tetap dianggap sah, karena *voters intention*-nya jelas. Untuk pemilihan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, karena Indonesia menggunakan sistem pemilu proporsional, maka simbol partai tetap ada (Republika, 15 Juni 2021).

Di samping simbol partai tersebut, ada kotak untuk menuliskan caleg nomor berapa yang mereka pilih. Kalau pemilih tidak menuliskan nomor urut caleg, tetapi menandai gambar partai, suaranya tetap dianggap sah, karena *voters intention*-nya juga jelas. Hanya, seperti selama ini, suara yang diberikan untuk partai itu hanya dipakai untuk menghitung perolehan kursi partai. Sementara itu, suara yang menuliskan nomor caleg dipakai untuk menghitung perolehan kursi partai sekaligus penetapan caleg terpilih.

Adapun untuk pemilihan anggota DPD, harus menuliskan nomor. Karena di sana tidak ada simbol apa-apa (khusus untuk pemilihan anggota DPD), hanya berlaku satu cara pemberian suara, yaitu menulis nomor calon. Diperkirakan besarnya surat suara nanti, apabila disederhanakan, maka hanya separuh dari surat suara pemilihan anggota DPR RI selama ini, atau bahkan bisa saja lebih kecil lagi, yaitu setengah atau tiga perempatnya. Sekitar

setengah halaman koran. Memang di surat suara ini ada simbol partai, tetapi tidak banyak, hanya belasan. Oleh karena itu, surat suaranya juga cukup dibuat satu halaman, tidak perlu bolak balik. Dengan hanya satu surat suara, pekerjaan di TPS lebih sederhana. Melalui langkah tadi, maka sistem pemilu proporsional yang dianut di UU No. 7 Tahun 2017 tidak perlu diubah.

Beban Penyelenggara

I. Kendala Pandemi dan TI Pemilu

Instrumen pendukung kerja penyelenggara secara digital bukan saja guna mendorong partisipasi pemilih, keterbukaan, dan kepercayaan bagi penyelenggara pemilu, tetapi menjadi kebutuhan dan sekaligus tuntutan di tengah masih kuatnya penyebaran pandemi Covid-19. Untuk itu, instrumen pemilu secara elektronik menjadi kebutuhan dalam langkah penyederhanaan pemilu tadi,⁶ dan salah satu yang sudah siap tampaknya adalah penggunaan teknologi Sistem Informasi Rekapitulasi Suara (Sirekap).

Keberadaan Sirekap, pengalaman saat Pilkada 2020 yang diselenggarakan di tengah kondisi pandemi Covid-19, merupakan bagian dari inovasi penyelenggara, meskipun masih diputuskan sebagai alat bantu atau bukan penentu hasil resmi. Sirekap bagi penyelenggara pemilu kalau digunakan di Pemilu 2024, maka khususnya jajaran di KPPS dan PPS tidak perlu lagi harus menandatangani berkas Berita Acara pemungutan dan penghitungan suara pemilu. Melalui Sirekap, petugas cukup memfoto C-Plano dan ini digunakan sebagai bahan untuk tabulasi dan rekapitulasi yang nantinya akan ditetapkan hasilnya di tingkat Kecamatan (PPK) pada Kota/Kabupaten bersangkutan. Masalahnya payung hukum Sirekap tidak ada di UU No. 7 Tahun 2017 dan UU No. 10 Tahun 2016. Tetapi penting disadari bahwa Sirekap

⁶ Penggunaan awal teknologi informasi (TI) bagi simulasi dalam penghitungan suara (Situng) pada beberapa daerah sudah bergerak maju, bahkan sejak di tahun 2004 mulai digunakan metode *scanning*, aplikasi SMS *gateway*, dan sebagainya, yang bergerak semakin maju hingga lahirnya aplikasi lainnya, sistem pencalonan (Silon), sistem pengelolaan logistik (Silog), sistem informasi kepartaian (Sipol), pencocokan dan penelitian pemilih (e-coklit), dan sebagainya. Kemudahan sangat membantu bagi penyelenggara dalam konteks penyederhanaan pemilu. Misalnya, e-coklit yang bisa mendeteksi hingga lokasi tempat tinggal dan TPS-nya nanti dengan diawali fasilitasi petugas pemutakhiran data pemilih (PPDP). Aplikasi ini dikendalikan oleh petugas KPPS. Yang harus diingat bahwa aplikasi pemilu membutuhkan payung hukum yang belum dilandasi di tingkat UU, maka disadari bahwa aplikasi elektronik pemilu sampai saat ini baru sebatas alat bantu, karena hasil resmi pemilu dan pilkada, masih berlandaskan pada hasil dari proses manual.

Tabel 2. Rencana Pembangunan/Pengembangan Aplikasi Pemilu Serentak Tahun 2024

Tahun 2021	Tahun 2022	Tahun 2023	Tahun 2024
<i>Master Plan</i> TI KPU RI Tahun 2021–2025	Sipol Sidalih Sidapil Silon	Sidakam	Sidakam
Sipol Sidalih Sirekap	Silog <i>E-Tracking</i> Sikum Sirekap		

Sumber: Rapat Kerja & Rapat Dengar Pendapat Antara Komisi II DPR dengan Kemendagri, KPU, Bawaslu, dan DKPP, 15 Maret 2021: 14.

Tabel 3. Rencana Pembangunan/ Pengembangan Aplikasi Pilkada Serentak Tahun 2024

Tahun 2021	Tahun 2022	Tahun 2023	Tahun 2024
<i>Master Plan</i> TI KPU RI Tahun 2021–2025	Sidalih Pilkada Sirekap Pilkada	Sidalih Pilkada Silon Pilkada	Silog Pilkada <i>E-Tracking</i> Pilkada
Sidalih Pilkada Sirekap Pilkada	Silog <i>E-Tracking</i> Sikum Sirekap	Sikum Sirekap	Sidakam Pilkada Sirekap Pilkada

Sumber: Rapat Kerja & Rapat Dengar Pendapat Antara Komisi II DPR dengan Kemendagri, KPU, Bawaslu, dan DKPP, 15 Maret 2021: 14.

adalah menjadi tuntutan untuk mengurangi beban kerja yang harus ditangani dalam Pemilu serentak 2024 nanti, yang rencananya pemilu bersamaan tahun pelaksanaannya dengan pilkada. Kalau Sirekap diterapkan secara resmi pada Pemilu 2024, maka dapat memangkas waktu proses rekapitulasi suara pemilih di tingkat kecamatan.

Dalam rangka mewujudkan digitalisasi Pemilu dan Pemilihan Serentak Tahun 2024, KPU telah menyiapkan rancangan peraturannya melalui PKPU tentang *Master Plan* TI KPU RI Tahun 2021–2025. Tahapan pembangunan/pengembangan setiap aplikasi, baik untuk Pemilu maupun Pemilihan Serentak Tahun 2024 telah direncanakan dalam setiap tahunnya.

Urgensi ke arah dukungan perangkat teknologi informasi (TI) dalam Pemilu dan Pilkada adalah menyangkut beberapa masalah: (1) terpisahnya setiap Sistem Informasi Pemilu; (2) kinerja yang kurang efisien; (3) perbedaan data pada setiap sistem informasi; (4) tidak rapinya infrastruktur teknologi informasi KPU; dan (5) kurang teraturnya operator pada masing-masing sistem informasi. Penataan ke arah TI Pemilu menjadi wajar karena KPU sudah

mengalami perjalanan waktu cukup panjang sejak Pemilu 1999 sebagai pemilu awal masa reformasi (Syamsuddin, 2009: 80–90).⁷ Masih berkembang

⁷ Gagasan pembangunan IT-KPU mulai menggelinding pada akhir 2001. Untuk mewujudkan gagasan tersebut, rapat pleno KPU menghadapi Pemilu 2004 saat tahun 2001 menunjuk Imam Prasodjo sebagai *project officer* dan dibentuk tim yang menyusun *grand design*, yang terdiri atas sejumlah pakar dari UGM, Universitas Paramadina, dan UI. Diperkirakan *grand design* ITE KPU menghabiskan biaya sekitar Rp300 juta yang diselesaikan pada pertengahan tahun 2002. Menurut Ketua KPU (2001–2005), Nazaruddin Syamsuddin, ada tiga hal menarik yang disampaikan dalam rapat pleno tadi. Pertama, jaringannya akan menjangkau sampai tingkat kabupaten. Kedua, biaya pembangunannya sekitar 119 juta US Dollar atau kurs saat itu (2001) sama dengan sekitar Rp112 triliun. Ketiga proyek itu dinilai dapat digunakan dalam Pemilu 2004. Meskipun sempat terjadi *voting*, termasuk penolakan dari Ketua KPU saat itu terkait proyek sistem IT-KPU, hasil *voting* memenangkan suara untuk pengadaannya. Perkembangan kemudian, anggota KPU lainnya, Chusnul Mar'iyah ditunjuk oleh Ketua KPU sebagai *project officer*. Akhirnya KPU saat itu membangun sistem IT pemilu dengan biaya lebih murah, yaitu sebesar Rp154 miliar. Ke dalam biaya ini sudah termasuk antara lain pengadaan perangkat TI, seperti halnya DC (*data centre*), DRC (*disaster recovery centre*), ruang operasional dan 8.000 PC yang disebar ke 416 kabupaten dan kota, serta lebih dari 4.000 kecamatan. Selain itu pengadaan dana layanan PT Telkom, telepon satelit di tingkat kecamatan-kecamatan, dan honorarium bagi sekitar

sikap curiga berlebihan pada KPU dan jajarannya di daerah, serta operatornya. Pada Pemilu 1999, pelaksanaan penghitungan suara dilakukan melalui dua cara, yaitu (1) secara informal melalui alat bantu komputer dan (2) secara formal melalui sistem tabulasi Berita Acara secara berjenjang yang dimulai dari TPS yang hasilnya dikumpulkan dihitung pada tingkat Panitia Pemungutan Suara (PPS) di Kelurahan untuk dilakukan Tabulasi Berita Acara penghitungan suaranya. Ini kemudian dikirim ke PPD II hingga ke PPD I sampai akhirnya ke PPI Lihat (Ma'sum, 2001: 103-106).⁸

Rangkaian urgensi dari penggunaan TI dalam Pemilu jelas membutuhkan pengamanan sistem keamanan sibernya terutama terhadap kemungkinan serangan terhadap sistem aplikasi yang dikembangkan. Serangan siber harus diantisipasi dalam pengembangan TI Pemilu, karena lingkup kewilayahan dari proses kerja penyelenggara di setiap area lokal adalah bisa sangat luas, terutama di Pulau Jawa.⁹ Ruang keterbatasan jaringan internet dalam keharusan membatasi interaksi fisik kerumunan massa, menjadi tantangan penyelenggara di tengah pandemik Covid-19 yang belum diketahui kapan berakhirnya dan nyata terjadi sampai pada saat ini. Para penyelenggara pemilu harus berjuang dalam mempersiapkan agenda Pemilu 2024 di tengah sikap persaingan antar elit dan partai politik yang justru semakin marak dari waktu ke waktu.

Kebutuhan bagi pengembangan TI pemilu dan sekaligus upaya penangkalan serangan siber bagi aplikasinya, adalah sangat beralasan bagi Pemilu 2024.

45.000 operator (pemilu legislatif [Pileg] dan pemilu presiden [Pilpres] tahun 2004).

- 8 Dari cara informal menggunakan TI ternyata Pemilu 1999 ditandai oleh hasil akhirnya yang hanya mampu mencatat melalui komputer kurang dari 70% suara sah. Data suara tersisa yang tidak terkirim ke PPI dengan alasan jarak dari PPS ke PPD II yang jauh, dan terbatasnya jaringan infrastruktur di beberapa daerah.
- 9 KPU mengadakan kerja sama dengan Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN) serta PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk dalam persiapan Pemilu dan Pilkada 2024. Kerja sama dengan Garuda, diharapkan dapat membantu pengiriman logistik, termasuk bagi lokasi yang sulit diakses lewat jalur darat. Penggunaan pesawat diharapkan dapat berkontribusi dalam penyelenggaraan pemilihan yang cepat dengan penyaluran logistik tepat waktu. Kerja sama dengan BSSN berkaitan dengan perlindungan informasi dan transaksi elektronik. Kerja sama akan diaplikasikan melalui pemanfaatan sertifikat elektronik untuk meningkatkan transaksi elektronik, pengamanan teknologi informasi dan komunikasi, peningkatan dan pengembangan sumber daya manusia, pertukaran informasi, serta kegiatan lain. Sistem Informasi Penghitungan Suara (Situng) milik KPU yang sempat diretas sebagian pada saat Pilkada serentak 2020. Bahkan, saat itu pegawai biro teknis KPU juga mengalami peretasan pada aplikasi WhatsApp pribadinya.

Pengembangan TI pemilu tadi perlu diletakkan sebagai bagian dari penyederhanaan pemilunya. Di tengah lonjakan kasus Covid-19 di sejumlah daerah, tahun politik terasa telah datang atau bahkan mulai memanas meskipun Pemilu 2024 masih sekitar 2,5 tahun lagi. Kondisi ini terasa dari beberapa manuver yang dilakukan sejumlah pimpinan partai politik beserta kepala daerah dan elit politik yang namanya sering disebut di sejumlah survei calon presiden untuk Pemilu 2024 (Kompas, 16 Juni 2021). Mulai memanasnya lebih awal manuver antarelit dan partai yang bersaing bermakna krusial bagi kalkulasi terhadap penyiapan Pemilu 2024 dan sekaligus beban kerja penyelenggara nantinya.

Konsolidasi penyelenggara dalam menjawab tuntutan dan keterbatasan dalam hal sumber daya yang ada, dijalankan secara internal dan eksternal kelembagaan. Di internal kelembagaan KPU, maka KPU RI adalah benar-benar sebagai pengambil kebijakan, sedangkan KPU provinsi sebagai lembaga yang mengkoordinasikan kebijakan tadi di tingkat daerah, serta KPU kabupaten/kota sebagai pelaksana kebijakan-kebijakan yang diambil oleh KPU RI. KPU provinsi posisinya sebagai koordinator yaitu mengkoordinasikan, melakukan supervisi, dan bahkan sekaligus asistensi, guna memastikan agar kebijakan-kebijakan yang sudah diambil oleh KPU RI benar-benar bisa dijalankan oleh KPU kabupaten/kota. Inilah yang kemudian yang harus dilakukan oleh KPU provinsi selaku koordinator di tingkat KPU sebagai salah satu penyelenggara pemilu.

Sementara di tingkat eksternal, koordinasi KPU dengan pihak Bawaslu harus dilakukan serius agar dalam pelaksanaannya, memiliki kesepahaman yang sama secara kelembagaan, terkait mekanisme pengawasan dan pelaksanaannya di tingkat kebijakan dan lapangan. Melalui koordinasi dan kesepahaman tadi diharapkan tidak terjadi persoalan serius di tahapan-tahapannya. Dengan begitu, relasi antara KPU dan Bawaslu dapat saling melengkapi, memperkuat, serta memiliki komitmen untuk menjalankan pemilu dan pilkada yang berkualitas.

2. Kendala Masa Jabatan Penyelenggara

Masa jabatan dari komisioner dan petugas penyelenggara menghadapi agenda Pemilu 2024 menjadi hal yang penting guna kelancaran pelaksanaan setiap tahapannya di lapangan. Komisioner KPU, I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi mengingatkan adanya kendala sejumlah penyelenggara pemilu yang berakhir masa jabatannya menjelang pelaksanaan Pemilu 2024.

Oleh karena itu, KPU mengusulkan adanya keputusan dari pemerintah dan DPR mengenai masa jabatan penyelenggara pemilu di daerah tersebut. Salah satunya penyelenggaraan pemilu di Provinsi Lampung yang masa jabatannya berakhir seminggu sebelum Pilkada serentak 2024 diselenggarakan. Hal ini juga terjadi di beberapa daerah lainnya. KPU berharap agar masa jabatan penyelenggara pemilu di daerah yang akan berakhir menjelang 2024 diperpanjang. Opsi lainnya adalah jika dilakukan pemilihan anggota KPU daerah yang baru, harus dipastikan ketepatan waktu dengan pelaksanaan tahapan pemilu dan pilkada. Usulan ini diakui sudah disampaikan pada saat Rapat Dengar Pendapat dan Rapat Kerja Bersama DPR dan Pemerintah. Hal serupa diungkapkan anggota Bawaslu RI, Fritz Edward Siregar yang mengingatkan masa jabatan seluruh anggota Bawaslu di tingkat kabupaten berakhir pada 2023 (Media Indonesia, 17 Juni 2021).

Sehubungan masa jabatan komisioner dan petugas pemilu di atas, maka perlu dipikirkan masa jabatan mereka apakah akan diperpanjang atau dilakukan proses seleksi kembali? Di sini, perlu juga dilihat bagaimana kesinambungannya? Apakah akan diperpanjang atau dilakukan proses seleksi kembali? Kalau langkah proses seleksi kembali dilakukan, maka penting dipikirkan kondisi yang saat bersamaan penyelenggara pemilu harus mempersiapkan tahapan pemilu dan pilkada.

Rekrutmen komisioner dan petugas di lapangan merupakan bagian dari penegasan kemandirian KPU dan Bawaslu sebagai institusi penyelenggaranya yang mandiri. Pada awalnya kedua lembaga ini diisi tenaga yang mayoritas berasal dari kementerian dalam negeri (dulu adalah Depdagri). Untuk tingkat daerah, sumber daya manusia (SDM)-nya adalah pegawai negeri di kantor pemerintah daerah. Struktur ini yang menyebabkan sukses tidaknya pekerjaan KPU tergantung pada SDM pada kantor pemda setempat yang diperbantukan untuk bekerja pada KPU yang merupakan "staf pinjaman". Ini bisa mengakibatkan mereka lebih loyal kepada instansi asal, dibandingkan pada instansi pengguna, KPU saat itu. Ini dianggap mengganggu kinerja KPU, yang kemudian menjadi faktor pendorong perubahan sistem seleksi PNS pada lingkungan KPU pada akhirnya dilakukan oleh KPU sendiri (Sri Nuryanti, dalam Haris, 2019: 296).

Kepastian SDM dalam kemandirian penyelenggara penting ditekankan, karena seperti halnya pembentukan Pengawas Pemilu ad hoc adalah persoalan ketersediaan masyarakat yang mendaftar sebagai Pengawas TPS (Bawaslu 2021: 4). Berdasarkan

ketentuan Pasal 117 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diatur batas usia Pengawas TPS paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun. Batasan usia ini menyulitkan Panwaslu Kecamatan untuk melakukan penjangkauan terhadap Pengawas TPS dikarenakan beberapa faktor yaitu: (a) sebaran penduduk yang berusia 25 tahun yang tidak memadai untuk daerah yang geografisnya terpencil dan sulit dijangkau; (b) anggota masyarakat yang berusia 25 tahun dipilih sebagai anggota PPK, PPS, atau KPPS, sehingga ketersediaan anggota masyarakat untuk Pengawas TPS menjadi sangat kurang; dan (c) di beberapa wilayah terdapat anggota masyarakat yang memiliki pengalaman di bidang kepemiluan namun usianya masih di bawah 25 (dua puluh lima) tahun. Untuk mengantisipasi faktor penghambat sebagaimana tersebut di atas, perlu ada ruang khusus dari segi regulasi untuk diskresi penyelenggara pemilu pada umumnya, termasuk dalam hal rekrutmen petugasnya di lapangan. Langkah regulasi direkrut penyelenggara demikian tetap harus dipantau oleh partisipasi masyarakat, utamanya para penggiat pemilu di ranah masyarakat sipil.

Penutup

Pemilu serentak 2024 menjadi tantangan terhadap penyelenggaranya agar dapat mengelola beban di setiap tahapannya yang tidak semata lancar secara teknis, tetapi benar-benar sejalan dengan substansi kedaulatan rakyat. Ini artinya, beban penyelenggara Pemilu 2024 harus tidak lagi dapat sekadar menjalankannya sekadar ritual kalender politik ketatanegaraan, tetapi memberikan makna yang besar bagi kualitas partisipasi masyarakat dalam demokrasi. Beban penyelenggara Pemilu 2024 demikian bertemu dengan langkah penyederhanaan pemilu agar tidak kembali terulang pengalaman kompleksitas Pemilu 2019 yang memakan korban.

Perwujudan harapan bagi kapasitas penyelenggara berhadapan dengan beban pekerjaannya yang tidak semata bersifat teknis prosedural, tetapi juga kuat dengan makna politik yang substansi, adalah tidak mudah. Sejumlah kendala perlu penanganan serius agar kapasitas penyelenggara benar-benar siap sepenuhnya untuk menghadapi beban tugas penyederhanaan Pemilu Serentak 2024.

Kendala-kendala dimaksud adalah: (1) menyangkut keberadaan komisioner dan petugas di lapangan yang habis masa tugasnya menjelang dimulainya tahapan atau saat hari pemungutan suara pemilu. Periodisasi masa jabatan mereka diakui menjadi kendala tersendiri

dan bahkan konsolidasi antara masing-masing tingkatan penyelenggara masih butuh diperkuat lebih lanjut, baik pada KPU maupun Bawaslu; (2) penyederhanaan pemilu di setiap tahapannya butuh kerja keras, termasuk dalam hal pengadaan surat suara dan hal pengisian materi kampanye yang kurun waktunya harus lebih dipangkas. Untuk memudahkan, sebaiknya surat suara disederhanakan; (3) dukungan ke arah digitalisasi pemilu yang kondisinya masih beragam ketersediaan jaringannya di setiap daerah. Digitalisasi pemilu utamanya belum diakuinya metode Sirekap sebagai alat penghitungan dan penetapan hasil pemilu yang resmi, karena dianggap masih sebatas alat bantu; dan (4) penyelenggaraan pemilu dan pilkada di tengah keterbatasan fasilitas di lapangan, termasuk dalam hal pengadaan logistik, gudang penyimpanan, hingga keperluan setiap TPS, seringkali mengundang kerawanan bukan saja menyangkut kondisi alam, tetapi juga potensi gangguan keamanan setempat. Keterbatasan fasilitas ini ditambah lagi dengan kemungkinan kalau berlangsungnya Covid-19 saat Pemilu 2024, maka beban penyelenggara semakin berat.

Dalam rangka peningkatan kapasitas penyelenggara terhadap beban penyelenggaraan Pemilu 2024, maka ada beberapa rekomendasi. (1) Diskresi bagi KPU dan Bawaslu dalam merekrut komisioner dan jajaran petugas di lapangan yang habis masa tugasnya menjelang hari pemungutan suara pemilu. Diskresi dalam hal penyederhanaan pemilu yang disandang penyelenggara juga diperlukan dalam hal desain surat suara yang digunakan nantinya. Tentu saja diskresi yang diberikan harus dibarengi oleh pengawasan aktif masyarakat untuk terhindar dari penyalahgunaan kewenangan. (2) Perlunya dukungan politik dari DPR dan Pemerintah yang kuat bagi payung hukum PKPU terhadap penggunaan instrumen digital pemilu, utamanya menyangkut metode Sirekap. Dukungan politik ini tentu sekaligus dengan penganggarannya yang sejalan dengan kebutuhan besar pengadaannya, termasuk dalam hal keamanan siber dan distribusinya ke setiap wilayah, termasuk bagi Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) perwakilan Indonesia di negara-negara sahabat. (3) Konsolidasi di tingkat penyelenggara, baik secara internal dan eksternal di setiap tingkatan, utamanya antara KPU dan Bawaslu adalah sebuah hal yang mutlak diperlukan guna mengantisipasi potensi kendala yang tidak diperkirakan sebelumnya. Disamping itu, konsolidasi di tingkat penyelenggara juga sangat diperlukan untuk membangun

kesepahaman atas kasus-kasus di lapangan, utamanya menyangkut dugaan pelanggaran dan proses pencegahan atau penanganannya terhadap pemangku kepentingan yang terlibat, termasuk dari tekanan peserta pemilu.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Lili Romli, M.Si. atas masukan dan koreksinya baik menyangkut substansi dan teknis terhadap tulisan ini.

Pustaka Acuan

- Bawaslu RI. (2021, Juni 10). *Pembahasan persiapan penyelenggaraan dan pengawasan tahapan pemilihan umum serta pemilihan serentak tahun 2024*. Bahan rapat koordinasi.
- Bawaslu. (2021, Juni 10-12). *Catatan hasil rapat koordinasi tim kerja bersama desain pemilu dan pemilihan*. Edy, M. L. (2017). *Konsolidasi demokrasi Indonesia: original intent undang-undang pemilu*. Jakarta: RM Books.
- Fokus atasi pandemi tunda manuver politik. (2021, Juni 16). *Kompas*, hlm. 1.
- Harus ada terobosan untuk pemilu 2024. (2021, Juni 15). *Republika*, hlm. 13.
- Haris, S. (2019). *Menimbang demokrasi dua dekade reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Pemilu serentak harus akuntabel dan efektif. (2021, Juli 9). *Koran Sindo*, hlm. 3.
- KPU minta kepastian desain ulang surat suara. (2021, Juni 11). *Media Indonesia*, hlm. 3.
- KPU perlu putusan politik. (2021, Juni 17). *Media Indonesia*, hlm. 3.
- Mei, desain sudah harus diputuskan. (2021, Mei 17). *Kompas*, hlm.2.
- Mendukung surat suara lebih sederhana. (2021, Juni 12). *Kompas*, hlm 4.
- Ma'sum, S. (2001). *KPU & kontroversi pemilu 1999*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Mujani, S. Lidle, R.W., & Ambardi, K. (2011). *Kuasa rakyat: analisis tentang perilaku memilih dalam pemilu legislatif dan presiden Indonesia pasca orde baru*. Jakarta: Penerbit Mizan.
- Norirs, P. (2004). *Electoral engineering: voting rules and behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pahlevi, I. (2011). *Lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia: berbagai permasalahannya*. Jurnal Politica, 2(1).
- Pusat Penelitian BKD Setjen DPR RI. (2021, Mei). *Penataan penyelenggara pemilu sebagai bagian demokrasi substansi*. Laporan Penelitian Kelompok atas Permintaan AKD.
- Syamsuddin, N. (2009). *Bukan tanda jasa: sebuah otobiografi*. Jakarta: Penerbit Enesce.
- Tambahan waktu tahapan disepakati. (2021, Juni 5). *Kompas*, hlm. 2.



Dampak Hukum Alih Status Kepegawaian KPK

Novianti

Peneliti Madya
Hukum Internasional
novianti@dpr.go.id

Abstract

The transfer of KPK staffing status as ASN which was carried out through the TWK assessment and the KPK's decision to dismiss 51 KPK employees who did not pass the TWK assessment caused debate by various parties. This paper examines the legal consequences of the transfer of KPK employee status as ASN. The results of the analysis show that KPK Regulation No. 1 of 2021, especially in the implementation of TWK must be in line with the ASN Law as a legal consequence which places the position of the KPK as part of the executive agency. Based on the Court's and MA's judicial review decisions, the transfer of the status of KPK employees to ASN does not conflict with the constitution and related laws and regulations, so that legally valid and has permanent legal force. However, the Constitutional Court's decision stated that the results of the TWK became the authority of the government. Thus, regarding the TWK process, the government needs to pay attention to the findings and recommendations of the Ombudsman and the national human rights commission. Furthermore, the President as the holder of the highest authority in policy and management of ASN needs to take firm action against the dismissal of 51 KPK employees as stated by the President that the transfer of the status of KPK employees as ASN does not harm KPK employees.

Keywords

*transfer of status,
staffing,
KPK*

Daftar Isi

Pendahuluan	112
Status Kepegawaian KPK.....	113
Dampak Hukum Alih Status Kepegawaian KPK	115
Penutup	118
Ucapan Terima Kasih	118
Pustaka Acuan	118

Kata Kunci

alih status,
kepegawaian,
KPK

Abstrak

Alih status kepegawaian KPK sebagai ASN yang dilaksanakan melalui asesmen TWK dan keputusan KPK dalam memberhentikan 51 pegawai KPK yang tidak lolos asesmen TWK menimbulkan perdebatan oleh berbagai pihak. Tulisan ini mengkaji akibat hukum pelaksanaan alih status kepegawaian KPK sebagai ASN. Hasil analisis menunjukkan Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Status Pegawai Menjadi ASN khususnya dalam pelaksanaan TWK harus sejalan dengan UU ASN sebagai konsekuensi hukum dari Perubahan UU KPK yang menempatkan kedudukan KPK sebagai bagian dari lembaga eksekutif. Berdasarkan Putusan uji materiil MK dan MA, alih status pegawai KPK menjadi ASN tidak bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan terkait, sehingga alih status pegawai KPK menjadi ASN secara yuridis sah dan memiliki kekuatan hukum tetap. Namun, Putusan MK menyatakan bahwa hasil TWK menjadi kewenangan pemerintah. Dengan demikian terkait proses TWK pemerintah perlu memperhatikan temuan dan rekomendasi Ombudsman dan Komnas HAM. Selanjutnya Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan potensi, dan manajemen ASN, perlu mengambil tindakan tegas terhadap pemberhentian 51 pegawai KPK sebagaimana pernyataan Presiden bahwa pengalihan status pegawai KPK sebagai ASN tidak merugikan pegawai KPK.

Pendahuluan

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memutuskan untuk memberhentikan 51 pegawainya dari total 75 orang yang tidak lolos tes wawasan kebangsaan (TWK) sebagai syarat pengalihan status menjadi aparatur sipil negara (ASN). Dari 75 orang yang tidak lolos TWK, 24 pegawai masih dimungkinkan dilakukan pembinaan, sebelum diangkat jadi ASN. Sementara 51 orang diberhentikan dengan alasan sudah tidak bisa dilakukan pembinaan berdasarkan penilaian asesor (Chaterine, 2021).

Keputusan KPK menggunakan hasil penilaian TWK sebagai dasar tidak meloloskan pegawai KPK tersebut menimbulkan penolakan dari pegawai KPK. Pegawai KPK yang tidak lolos TWK melaporkan persoalan pelaksanaan TWK tersebut ke Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan Ombudsman.

Selain melaporkan ke Komnas HAM dan Ombudsman, pegawai KPK juga membawa persoalan pelaksanaan TWK ke Mahkamah Konstitusi (MK) dengan permohonan perkara Nomor 28/PUU-XIX/2021 mengenai "Peralihan Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi Aparatur Sipil Negara". Para pemohon, yakni Hotman Tambunan dkk. merupakan para pegawai KPK yang telah mengikuti TWK dan dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) dan sejak tanggal 7 Mei 2021 diminta untuk menyerahkan tugas dan tanggung jawabnya kepada atasan langsung. Pemohon masuk dalam kategori 51 orang yang dinyatakan tidak dapat dibina dan langsung diberhentikan selambat-lambatnya 1 November 2021 (Mashabi, 2021).

Norma yang dimohonkan yakni Pasal 69B ayat (1) dan Pasal 69C Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Perubahan UU KPK). Kedua pasal tersebut telah ditafsirkan oleh Pimpinan KPK dengan menetapkan kebijakan berupa syarat seleksi dalam bentuk asesmen TWK bagi pegawai KPK yang hendak beralih statusnya menjadi ASN dan oleh Pemohon dinilai bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Namun para pemohon kemudian mencabut permohonan uji materi tersebut dengan alasan MK telah memberikan payung hukum terkait alih status Pegawai KPK menjadi ASN sebagaimana dinyatakan dalam pertimbangan Putusan Nomor 70/PUU-XVII/2019 (Hidayat, 2021).

Selain penolakan dari pegawai KPK, pelaksanaan asesmen TWK terkait pemberhentian 51 pegawai KPK juga menimbulkan perdebatan beberapa pihak. Direktur Pusat Studi Konstitusi (Pusako) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Feri Amsari menyatakan bahwa pemecatan 51 pegawai yang tak lolos TWK merupakan pelanggaran konstitusi dan bertentangan dengan putusan MK. Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai KPK menjadi ASN (PP 41 Tahun 2020), tidak terdapat pengaturan terkait TWK. Sebagaimana diketahui PP No. 41 Tahun 2020 merupakan amanat dari Perubahan UU KPK. Pelaksanaan TWK lebih lanjut diatur dalam Pasal 5 ayat (4) Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Status Pegawai Menjadi Aparatur Sipil Negara yang pada intinya menyatakan selain menandatangani surat pernyataan, juga dilaksanakan asesmen TWK oleh KPK bekerja sama dengan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Pendapat senada juga diungkapkan oleh Peneliti Pusat Kajian Anti Korupsi Universitas Gadjah Mada (Pukat UGM) Zaenur Rohman, menyatakan keputusan yang diambil dari hasil rapat pimpinan KPK bersama Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN), Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB), serta Menteri Hukum dan HAM (Menkumham) terkait pemecatan 51 pegawai KPK bertentangan dengan perintah Presiden yang menyatakan bahwa TWK tidak seharusnya dijadikan sebagai dasar untuk memberhentikan 51 pegawai KPK (Prastiwi, 2021).

Pendapat berbeda diungkapkan pakar hukum tata Negara, Margarito Kamis, bahwa lolos dan tidaknya seorang pegawai dalam TWK adalah hal yang wajar, yang terpenting adalah KPK melakukan TWK sudah sesuai dengan aturan hukum, sebab TWK merupakan teknis aparatur negara dalam mengimplementasikan undang undang (Prastiwi, 2021). Terkait pelaksanaan asesmen TWK, Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) Ombudsman menemukan adanya tiga potensi maladministrasi terkait proses pelaksanaan TWK pegawai KPK untuk menjadi ASN, yaitu proses pembentukan kebijakan pengalihan pegawai KPK menjadi ASN, proses pelaksanaan peralihan, dan penetapan hasil asesmen TWK (Andryanto, 2021).

Terlepas adanya perdebatan terhadap pelaksanaan TWK, putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019 telah memberikan pedoman yang jelas dalam pelaksanaan pengalihan status kepegawaian

KPK menjadi ASN yakni pengalihan status pegawai KPK jadi ASN tidak boleh merugikan hak pegawai KPK untuk diangkat menjadi ASN dengan alasan apapun di luar desain yang telah ditentukan. Keputusan MK bersifat final dan mengikat para pihak baik yang terlibat dalam proses pengadilan maupun semua pihak (Maulidi, 2019: 9). Hal ini diperkuat dengan putusan Mahkamah Agung (MA) No. 26 P/HUM/2021 yang dalam pertimbangannya MA menyatakan bahwa secara substansial desain pengalihan Pegawai KPK menjadi ASN mengikuti ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan peraturan pelaksanaannya. Salah satu yang telah diterima sebagai ukuran objektif untuk memenuhi syarat pengisian jabatan tersebut adalah TWK yang juga menjadi syarat pada saat seleksi ASN dan pada saat pengembangan karier PNS.

Perubahan UU KPK No. 19 Tahun 2019 terkait kedudukan KPK berdasarkan Pasal 1 angka 3 menjadikan KPK sebagai lembaga negara yang berada dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Dengan perubahan kedudukan ini, manajemen kepegawaian dalam lembaga KPK ikut mengalami perubahan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, berdasarkan Pasal 69C KPK diberikan jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Perubahan UU KPK No. 19 tahun 2019 berlaku dan bagi pegawai KPK yang belum berstatus Pegawai ASN dapat diangkat menjadi Pegawai ASN sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Trisnanda, 2021: 231).

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, tulisan ini mengkaji bagaimana status kepegawaian KPK dan bagaimana dampak hukum terhadap alih status kepegawaian KPK. Berdasarkan penelusuran penulis, terdapat beberapa artikel yang mengulas persoalan pengalihan status kepegawaian KPK menjadi ASN diantaranya artikel berjudul "Status Kepegawaian Ideal untuk Penyelidik dan Penyidik KPK yang Menunjang Penegakan Hukum Anti Korupsi" Tulisan ini mengulas status kepegawaian penyelidik dan penyidik yang bekerja pada KPK. Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa status kepegawaian penyelidik dan penyidik yang bernaung di KPK, dapat berupa Pegawai Tetap dan Pegawai Negeri yang dipekerjakan (Haryati & Saputra, 2020: 114).

Artikel lain yang ditulis oleh Wahyuningrum, Disemadi dan Jaya (2020) berjudul "Independensi

Komisi Pemberantasan Korupsi Benarkah Ada?". Hasil penelitian ini menunjukkan independensi KPK telah hilang dengan diubahnya isi Pasal 3 UU KPK. Pelemahan lembaga KPK terlihat dengan dibentuknya dewan pengawas dan pegawai KPK harus berasal dari ASN sehingga mengakibatkan terikat dengan komando pusat yang membatasi ruang gerak lembaga (Wahyuningrum dkk., 2020: 253).

Status Kepegawaian KPK

Pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN yang diatur dalam Perubahan UU KPK No. 19 Tahun 2019 merupakan amanat dari hasil Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, bahwa KPK merupakan bagian dari cabang kekuasaan pemerintahan dan termasuk ranah kekuasaan eksekutif. Karenanya kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi jelas, yakni sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan pemerintahan.

Pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN diatur dalam Pasal 1 ayat 6 Perubahan UU KPK No. 19 Tahun 2019 menyatakan:

"Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi adalah aparatur sipil negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan aparatur sipil negara".

Lebih lanjut status kepegawaian KPK sebagai ASN diatur dalam Pasal 24 Perubahan UU KPK bahwa: (1) Pegawai KPK merupakan warga negara Indonesia yang karena keahliannya diangkat sebagai pegawai KPK; dan (2) Pegawai KPK merupakan anggota korps profesi pegawai ASN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pelaksanaan proses peralihan pegawai KPK menjadi pegawai ASN masih harus didasarkan pada Ketentuan Peralihan Perubahan UU KPK sebagaimana Pasal 69C Perubahan UU KPK bahwa:

"Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi yang belum berstatus sebagai pegawai aparatur sipil negara dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku dapat diangkat menjadi pegawai aparatur sipil negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Definisi ASN menurut UU No. 5 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai

negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan pengalihan atau pemindahan kepegawaian, Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP Manajemen PNS) menyatakan:

“Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan PNS berwenang menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS. Presiden dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS kepada: a. menteri di kementerian; b. pimpinan lembaga di lembaga pemerintah nonkementerian; c. sekretaris jenderal di sekretariat lembaga negara dan lembaga nonstruktural; d. gubernur di provinsi; dan e. bupati/walikota di kabupaten/kota.”

Artinya, terkait dengan alih status kepegawaian KPK sebagai ASN yang dilakukan oleh pimpinan KPK merupakan pendelegasian kewenangan yang diberikan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan PNS.

Terkait prosedur pengalihan status kepegawaian KPK menjadi ASN, PP No. 41 Tahun 2020 Pasal 23 menyatakan Pengalihan Pegawai KPK menjadi Pegawai ASN dengan syarat: (a) berstatus sebagai Pegawai Tetap atau Pegawai Tidak Tetap KPK; (b) setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah; (c) memiliki kualifikasi sesuai dengan persyaratan jabatan; (d) memiliki kompetensi sesuai dengan persyaratan jabatan; (e) memiliki integritas dan moralitas yang baik; dan (f) syarat lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang ASN yang ditetapkan dalam Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Sementara itu, mekanisme pengalihan diatur dalam Pasal 4 PP No. 41 Tahun 2020, beberapa tahapan yang dilakukan dalam pengalihan pegawai KPK menjadi ASN sebagai berikut:

1. Melakukan penyesuaian jabatan-jabatan pada Komisi Pemberantasan Korupsi saat ini menjadi jabatan-jabatan ASN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Melakukan identifikasi jenis dan jumlah pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi saat ini;
3. Memetakan kesesuaian kualifikasi dan kompetensi serta pengalaman Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi dengan jabatan ASN yang akan diduduki;
4. Melakukan pelaksanaan pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi PNS atau PPPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melakukan penetapan kelas jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tata cara pengalihan status kepegawaian KPK menjadi ASN lebih lanjut diatur dalam Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Status Pegawai Menjadi Aparatur Sipil Negara. Terkait pelaksanaan TWK pengaturannya terdapat dalam Pasal 5 ayat (4) Peraturan KPK menyatakan selain menandatangani surat pernyataan dilaksanakan asesmen TWK oleh KPK bekerja sama dengan BKN. Dengan demikian dari uraian substansi Pasal 5 tersebut, Pegawai KPK yang masih melaksanakan tugas dapat beralih menjadi PNS selain menandatangani surat pernyataan untuk pemenuhan syarat dalam pengalihan kepegawaian KPK juga dilaksanakan asesmen TWK oleh KPK bekerja sama dengan BKN.

Sementara apabila merujuk UU ASN Pasal 56, tahapan perencanaan wajib dilaksanakan instansi pemerintah dengan menentukan jumlah dan jenis jabatan PNS dalam waktu 5 (lima) bulan dan ditetapkan oleh Menteri. Kemudian pada tahap pengadaan, materi ujian penyaringan yaitu pemeriksaan administrasi, tes kompetensi atau akademi, tes psikologi, tes kesehatan, dan wawancara. BKN dan Kementerian PAN-RB dengan pertimbangan Menteri Keuangan akan memutuskan kandidat yang lolos seleksi. Dalam pelaksanaan proses perencanaan dan pengadaan pegawai KPK berdasarkan Peraturan KPK penentuan proses seleksi merupakan wewenang pimpinan KPK untuk menentukan penerimaan Pegawai Komisi, sementara dalam UU ASN menyaratkan dalam penerimaan Pegawai harus menurut pertimbangan BKN dan Kementerian PAN-RB dengan pertimbangan Menteri Keuangan. Terkait dengan asesmen, Pasal 51 UU ASN menyatakan bahwa manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan sistem merit, yakni berbasis kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Untuk mendukung implementasi sistem merit, perlu tersedia data profil pegawai, antara lain berupa data prediksi kompetensi berdasarkan hasil asesmen.

Berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan maka pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan (Afif, 2018: 5). Dengan demikian Peraturan KPK terkait pelaksanaan TWK harus sejalan dengan UU ASN sebagai konsekuensi hukum dari Perubahan UU KPK yang menempatkan kedudukan KPK sebagai bagian dari lembaga eksekutif.

Dampak Hukum Alih Status Kepegawaian KPK

Penataan kelembagaan KPK dilaksanakan sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 sebagaimana dinyatakan dalam Perubahan UU KPK bahwa KPK merupakan bagian dari cabang kekuasaan pemerintahan termasuk ranah kekuasaan eksekutif yang sering disebut lembaga pemerintah (*regeringsorgaan–bestuursorganen*). Hal ini dimaksudkan agar kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi jelas, yaitu sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan pemerintahan (Penjelasan Umum Perubahan UU KPK No. 19 Tahun 2019).

Dengan demikian KPK sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan pemerintah merupakan satu kesatuan aparatur lembaga pemerintahan yang bersama-sama dengan kepolisian dan/atau kejaksaan melakukan upaya terpadu dan terstruktur dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi. Kedudukan KPK sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan pemerintahan (eksekutif) dikarenakan kesamaan KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan yang menjalankan fungsi dan wewenangnya yang berada di ranah eksekutif serta KPK dianggap sebagai lembaga pelaksana undang-undang yang dikategorikan ke dalam lembaga eksekutif.

Berdasarkan Perubahan UU KPK No. 19 Tahun 2019, maka KPK secara struktural merupakan lembaga eksekutif (Pasal 3). Independensi fungsional adalah kemandirian dalam menjalankan tugas dan fungsinya yakni dalam hal penyidikan, penyelidikan serta penuntutan yang ditugaskan oleh UU KPK. Maka, jika dilihat dari fungsi dan wewenang KPK tersebut KPK memiliki fungsi eksekutif karena fungsi penyidikan, penyelidikan dan penuntutan adalah milik kepolisian dan kejaksaan yang merupakan lembaga eksekutif.

Akibat hukum perubahan UU KPK No. 19 Tahun 2019 berpengaruh terhadap pegawai KPK yang harus melakukan penyesuaian baik pegawai tetap maupun

pegawai tidak tetap harus beralih statusnya menjadi ASN sebagaimana ditetapkan dalam PP No. 41 Tahun 2020. Terkait dengan alih status kepegawaian KPK, MK telah menjatuhkan putusan No. 70/PUU-VIII/2019. Dalam pertimbangan hukum mengenai konstitusionalitas Pasal 24 dan Pasal 45A UU KPK No. 19 Tahun 2019 menyatakan sebagai berikut: *Pertama*, ketentuan mengenai pegawai ASN tidak hanya berlaku bagi pegawai di KPK, namun telah diberlakukan juga bagi pegawai lembaga negara yang juga menjalankan fungsi penegakan hukum, seperti Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi. Pegawai kedua lembaga negara tersebut adalah pegawai ASN dan tidak berpengaruh terhadap independensi dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga penegak hukum. Dengan demikian, meskipun pegawai KPK merupakan pegawai ASN namun dalam melakukan fungsi penegakan hukum independen tidak terpengaruh oleh kekuasaan manapun, seperti halnya dengan lembaga kepolisian dan kejaksaan yang mempunyai kedudukan yang sama dengan KPK dalam sistem penegakan hukum yakni melaksanakan penyidikan dan penuntutan.

Kedua, ketentuan mekanisme pengalihan status pegawai KPK menjadi pegawai ASN dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan kedudukan KPK sebagai lembaga eksekutif. *Ketiga*, pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN tidak boleh merugikan hak pegawai KPK untuk diangkat menjadi ASN dengan alasan apapun di luar desain yang telah ditentukan.

Alih status kepegawaian KPK dilakukan dalam 5 (lima) tahapan sebagaimana disebutkan dalam PP No. 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai KPK menjadi ASN, pada ayat (4) disebutkan pelaksanaan pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi PNS atau PPPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan persyaratan yang harus dipenuhi dalam pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN diatur dalam Pasal 5 Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Status Pegawai menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN). Khusus mengenai pelaksanaan asesmen TWK merupakan persyaratan yang harus dipenuhi sebagaimana dinyatakan dalam ayat (4) yang menyatakan selain menandatangani surat pernyataan dilaksanakan asesmen TWK bekerja sama dengan BKN. Pelaksanaan asesmen TWK terhadap pegawai KPK untuk melihat pemenuhan syarat pengalihan ASN dan untuk melihat komponen persyaratan sebagai ASN tersebut diperlukan TWK.

Adapun TWK pegawai KPK berbeda dengan TWK bagi calon pegawai negeri sipil (CPNS). CPNS merupakan calon karyawan dalam jenjang pemula atau posisi *entry level* sehingga TWK untuk CPNS berupa pertanyaan soal pemahaman kebangsaan. Artinya CPNS yang tidak lolos TWK tidak dapat diangkat menjadi PNS. Hal ini berbeda dengan pegawai KPK yang alih status menjadi aparatur sipil negara (ASN) sebelumnya sudah menjadi pegawai KPK dan sudah menduduki jabatan senior. Karenanya jenis tes yang diperlukan yakni untuk dapat mengukur tingkat keyakinan dan keterlibatan pegawai dalam proses berbangsa dan bernegara. Dalam TWK pegawai KPK, metode yang digunakan adalah *assessment center* yang juga dikenal sebagai multi-metode dan multi-asesor. Asesmen ini dilakukan dengan menggunakan beberapa alat ukur, yaitu tes tertulis indeks moderasi bernegara dan integritas (IMB 68), penilaian rekam jejak (*profiling*), dan wawancara (Handoyo, 2021).

Terkait pelaksanaan TWK, Plt. Kepala Biro Hubungan Masyarakat, Hukum dan Kerja sama BKN, Paryono menjelaskan mekanisme dalam pelaksanaan TWK sebagai berikut (Arnani, 2021). *Pertama*, pelaksanaan asesmen TWK bagi pegawai KPK mencakup tiga aspek, yakni: (a) integritas; (b) netralitas ASN; dan (c) anti radikalisme. Ketiga aspek tersebut merupakan sebagian dari landasan prinsip profesi ASN atau syarat seperti diatur dalam Pasal 3 s.d. Pasal 5 UU ASN dan Pasal 3 PP No. 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi Menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara.

Kedua, tahapan pelaksanaan, (i) persiapan yang dilakukan sejak ditetapkannya Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 pada 27 Februari 2021. Pelaksanaan tes Indeks Moderasi Bernegara (IMB-68) dan integritas dilaksanakan pada 9-10 Maret 2021, dan bagi yang berhalangan hadir dilakukan tes susulan pada 16 Maret 2021 (Susulan I) dan 8 April 2021 (Susulan II); (2) tes IMB dan Integritas ini dikoordinasi oleh Tim Dinas Psikologi TNI AD; (3) tes wawancara dilaksanakan pada 18 Maret-9 April 2021.

Ketiga, hasil asesmen, dari 1.357 peserta yang diusulkan mengikuti asesmen, hadir sebanyak 1.349 peserta dan 8 peserta tak hadir. Dari hasil asesmen TWK yang dinyatakan Memenuhi Syarat (MS) sejumlah 1.274 peserta, dan yang dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) sejumlah 75 peserta. Dari hasil pelaksanaan asesmen TWK dari 75 pegawai KPK yang tidak lolos TWK 24 orang dilakukan

pembinaan dan sisanya sejumlah 51 pegawai diberhentikan.

Terkait dengan metode asesmen TWK yang digunakan untuk alih status kepegawaian KPK sebagai ASN, Kepala Pusat Studi Pancasila UGM, Agus Wahyudi, menilai konten serta intensi TWK bagi pegawai KPK perlu dievaluasi. Disebutkan tes yang dibutuhkan pegawai KPK adalah jenis tes keahlian dalam bidang khusus yang akan menentukan profesionalitas dalam bidang pekerjaannya. Secara umum tes *screening* ideologis seharusnya tidak lagi diperlukan. Komitmen ideologis sebaiknya berbentuk kontrak tertulis, bukan berupa tes. Pelanggar kontrak, misalnya dapat diberi sanksi oleh atasan (Caesaria, 2021).

Terkait dengan pemberhentian pegawai KPK, dalam peraturan KPK tidak ditemukan persyaratan pemberhentian pegawai KPK tidak lolos dalam asesmen TWK. Namun, terkait pemberhentian pegawai KPK Pasal 23 Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 hanya mengatur Pegawai KPK diberhentikan sebagai ASN karena: (a) meninggal dunia; (b) tidak lagi memenuhi syarat sebagai ASN; dan (c) permintaan sendiri secara tertulis. Selanjutnya tata cara pemberhentian Pegawai KPK dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akibat hukum hasil asesmen TWK terhadap pemberhentian 51 pegawai KPK apabila dilihat dari substansi Pasal 23 huruf b bahwa pegawai KPK diberhentikan sebagai ASN karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai ASN, yaitu mengacu pada Pasal 5 terkait persyaratan asesmen TWK. Namun dengan menggunakan hasil asesmen TWK sebagai dasar pemberhentian terhadap 51 orang pegawai KPK tidak sejalan dengan putusan MK dan Ketentuan Peralihan Pasal 69C UU KPK No. 19 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa pada saat undang-undang mulai berlaku, pegawai KPK yang belum berstatus pegawai ASN, dalam jangka waktu paling lama 2 tahun terhitung sejak undang-undang ini mulai berlaku dapat diangkat.

Terkait dengan hal tersebut Putusan MA dalam pertimbangannya mahkamah menyatakan bahwa Para Pemohon tidak dapat diangkat menjadi ASN bukan karena berlakunya Perkom 1 Tahun 2021 yang dimohonkan pengujian, namun karena hasil asesmen TWK Para Pemohon adalah TMS, sedangkan tindak lanjut dari hasil asesmen TWK tersebut menjadi kewenangan pemerintah. Dengan demikian Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan potensi, dan manajemen ASN,

perlu mengambil alih kewenangan yang didelegasikan kepada pejabat pembuat kewenangan (PPK) KPK, khususnya terhadap pemberhentian 51 pegawai KPK sebagaimana pernyataan Presiden bahwa pengalihan status pegawai KPK sebagai ASN tidak boleh merugikan pegawai KPK.

Peralihan (*Transitional Provision-Overgangs Bepalingen*) pada suatu peraturan perundang-undangan merupakan suatu ketentuan hukum yang berfungsi untuk menjaga jangan sampai terdapat pihak-pihak yang dirugikan sebagai akibat perubahan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Ketentuan dalam Ketentuan Peralihan dimaksudkan agar segala hubungan hukum atau tindakan hukum yang telah dilakukan atau sedang dilakukan dan belum selesai prosesnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diubah (yang lama) tidak dirugikan sebagai akibat berlakunya peraturan yang baru (Hariningsih, 2009: 596).

Selain itu, Ombudsman menemukan dugaan maladministrasi dalam pembentukan Peraturan KPK Nomor 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Tata Cara Pengalihan Pegawai KPK menjadi ASN, pelaksanaan asesmen TWK hingga penetapan hasil asesmen. Atas temuan tersebut, Ombudsman menyampaikan tindakan korektif yang perlu dilakukan pimpinan dan sekretaris jenderal KPK terkait TWK. *Pertama*, pimpinan dan sekjen KPK harus memberikan penjelasan kepada para pegawai terkait konsekuensi pelaksanaan TWK dalam bentuk informasi dan dokumen yang sah. *Kedua*, hasil asesmen TWK tidak serta merta menjadi dasar memberhentikan 75 pegawai yang dinyatakan tidak memenuhi syarat. Hasil TWK hendaknya menjadi bahan masukan untuk langkah-langkah perbaikan, baik terhadap individu maupun institusi KPK. *Ketiga*, terhadap pegawai KPK yang dinyatakan TMS diberikan kesempatan untuk memperbaiki melalui pendidikan kedinasan tentang wawasan kebangsaan. *Keempat*, hakikat peralihan status pegawai KPK menjadi ASN sesuai dengan UU Nomor 19 Tahun 2019 tentang KPK dan PP Nomor 41 Tahun 2020, Putusan MK, Pernyataan Presiden Jokowi pada tanggal 17 Mei 2021, serta temuan maladministrasi oleh Ombudsman, maka terhadap 75 pegawai KPK tersebut dialihkan statusnya menjadi pegawai ASN sebelum tanggal 30 Oktober 2021 (Guritno, 2021).

Selain temuan Ombudsman, Komnas HAM dalam laporannya juga menemukan 11 pelanggaran HAM dalam pelaksanaan TWK pegawai KPK, di

antaranya pelanggaran terhadap hak atas keadilan dan kepastian hukum, hak perempuan, hak bebas dari diskriminasi ras dan etnis, hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, hak pekerjaan, dan hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Atas temuan tersebut, Komnas HAM dalam rekomendasinya meminta Presiden untuk: (1) memulihkan status pegawai KPK yang dinyatakan tidak memenuhi syarat untuk diangkat menjadi ASN; (2) mengevaluasi seluruh proses asesmen pegawai KPK; (3) membina seluruh pejabat kementerian dan lembaga yang terlibat dalam proses TWK dan (4) presiden memulihkan nama baik pegawai KPK yang dianggap tidak memenuhi syarat dalam TWK (Pebrianto, 2021).

Dengan demikian rekomendasi yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman terhadap dugaan maladministrasi dalam pelaksanaan asesmen TWK dan rekomendasi Komnas HAM hendaknya dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti oleh lembaga terkait. Hal ini perlu dilakukan dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik serta penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Terkait kemandirian atau independensi KPK, dalam Putusan MK No.36/PUU-XV/2017 MK memiliki pandangan yang sama tentang kedudukan KPK sebagai lembaga eksekutif, yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Kedudukan KPK berada dalam kekuasaan eksekutif tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Hal ini diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, yang menyebutkan bahwa independensi dan kebebasannya KPK dari pengaruh kekuasaan apapun adalah sebatas pada melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Suatu badan atau lembaga dikatakan independen, apabila dalam pengambilan keputusan tidak tunduk pada tekanan dan pengaruh dari pihak-pihak di luar lembaga tersebut baik secara langsung ataupun tidak langsung baik yang bersifat politik maupun ekonomi. Dengan kedudukan yang independen tersebut, diharapkan KPK akan sangat kuat kedudukannya dalam sistem penegakan hukum dan dapat menyusun serta melaksanakan kebijakan penyidikan dan penuntutan yang dilaksanakan oleh Kapolri dan Jaksa Agung. Jaminan independensi tersebut terlihat dalam ketentuan konstitusi dan undang-undang yang berarti kemampuan untuk melaksanakan mandat

yang ditentukan tanpa campur tangan pihak lain. Cakupan independensi mencakup: (1) independensi institusional, yang meliputi pengaturan dalam kaidah konstitusi, pengaturan dalam Undang-Undang, ketentuan prosedur pemeriksaan, mandat/wewenang, otonomi dalam perencanaan program, ketercukupan pembiayaan audit, dan lingkup wewenangnya; (2) independensi individual; dan (3) independensi finansial (Isharyanto, 2016: 239).

Penutup

Perubahan UU KPK No. 19 Tahun 2019 menetapkan pegawai KPK menjadi ASN dilakukan berdasarkan PP No. 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai KPK menjadi ASN dan Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Status Pegawai Menjadi Aparatur Sipil Negara. Pengalihan ini tidak memengaruhi kemandirian KPK. Kedudukan KPK berada dalam kekuasaan eksekutif tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Sepanjang mengenai melaksanakan tugas dan wewenangnya KPK tetap memiliki kemandirian, karena kemandirian atau independen dilihat dalam pengambilan keputusan tidak tunduk pada tekanan dan pengaruh dari pihak-pihak di luar lembaga tersebut baik secara langsung ataupun tidak langsung baik yang bersifat politik maupun ekonomi.

Terhadap peraturan alih status pegawai KPK menjadi ASN, telah dilakukan uji materi di MK dan MA. Berdasarkan Putusan MK dan Putusan MA mengenai uji materi peraturan perundang-undangan yang mengatur alih status pegawai KPK tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. MK telah memutuskan bahwa Perubahan UU KPK No. 19 Tahun 2019 mengenai alih status pegawai KPK tidak bertentangan dengan UUD 1945. Selanjutnya Putusan MK menyatakan Peraturan KPK No. 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Pegawai KPK menjadi ASN tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan terkait lainnya. Dengan demikian dampak hukumnya, alih status pegawai KPK menjadi ASN secara hukum adalah sah. Namun, MA berpendapat bahwa tindak lanjut TWK menjadi kewenangan pemerintah. Hal ini dapat dimaknai bahwa yang menjadi kewenangan pemerintah adalah proses pelaksanaan TWK pegawai KPK. Dalam hal proses TWK ini, terdapat temuan Ombudsman dan Komnas HAM yang menyatakan

adanya pelanggaran administrasi dan pelanggaran HAM. Dengan demikian dalam menyikapi hasil TWK, pemerintah perlu memperhatikan rekomendasi Ombudsman dan Komnas HAM.

Dalam rangka pengawasan, DPR mendorong pimpinan KPK dapat menyelesaikan persoalan pemberhentian 51 pegawai KPK dan memperhatikan hasil temuan Ombudsman dan Komnas HAM. Hal ini penting karena menyangkut prinsip tata kelola pemerintahan yang baik serta pelaksanaan hak asasi manusia. Selanjutnya melalui pelaksanaan fungsi pengawasan di Komisi II, DPR dapat meminta Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan potensi, dan manajemen ASN, untuk mengambil tindakan tegas terkait hasil TWK sebagaimana pernyataan Presiden bahwa pengalihan pegawai KPK tidak merugikan pegawai KPK. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan kepastian hukum dan keadilan bagi pegawai KPK yang tidak lulus TWK.

Ucapan Terima Kasih

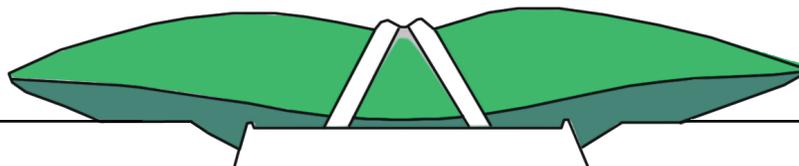
Penulis menyampaikan terima kasih kepada Dr. St. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si. yang telah memberikan ulasan terhadap artikel ini.

Pustaka Acuan

- Afif, Z. (2018). Pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Dialog*, 7(1).
- Andryanto, S.D. (2021, Juli 30). Ombudsman temukan maladministrasi TWK KPK, sejauh mana kewenangan ORI?. *Tempo.co*. Diakses 2 Agustus 2021, diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/1489037/ombudsman-temukan-maladministrasi-twk-kpk-sejauh-mana-kewenangan-ori>
- Arnani, M. (2021, Mei 8). Penjelasan BKN terkait pelaksanaan asesmen TWK pengalihan pegawai KPK. *Kompas.com*. Diakses 7 Juli 2021, diakses dari <https://www.kompas.com/tren/read/2021/05/08/191400465/penjelasan-bkn-terkait-pelaksanaan-asesmen-twk-pengalihan-pegawai-kpk?nomgid=0&page=all>
- Caesaria, S.D. (2021, Mei 15). Pakar UGM: soal TWK, KPK perlu evaluasi. *Kompas.com*. Diakses 10 Juli 2021. Diakses <https://www.kompas.com/edu/read/2021/05/15/092451671/pakar-ugm-soal-twk-kpk-perlu-evaluasi?page=all>

- Chaterine, R.N. (2021, Mei 25). 51 pegawai KPK yang tak lolos TWK diberhentikan. *Kompas.com*. Diakses 1 Agustus 2021, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2021/05/25/16021581/breaking-news-51-pegawai-kpk-yang-tak-lolos-twk-diberhentikan?page=all>
- Guritno, T. (2021, Juli 21). Ombudsman: KPK abaikan pernyataan presiden jokowi Soal TWK. *Kompas.com*. Diakses 14 Juli 2021, dari <https://nasional.kompas.com/read/2021/07/21/20185231/ombudsman-kpk-abaikan-pernyataan-presiden-jokowi-soal-twk?nomgid=0&page=all>.
- Haryati, D. & Saputra, Y. (2020). Status kepegawaian ideal untuk penyidik dan penyidik KPK yang menunjang penegakan hukum antikorupsi. *Jurnal Widya Pranata Hukum*, 2(1).
- Hariningsih, S. (2009). Ketentuan peralihan dalam peraturan perundang-undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 6(4).
- Hidayat, R. (2021, Mei 28). Pemecatan 51 pegawai KPK, dinilai bentuk abai terhadap putusan MK. *Hukumonline.com*. diakses 10 Juli 2021, diakses dari <https://m.hukumonline.com/berita/baca/1t60b0b573deef/pemecatan-51-pegawai-kpk-dinilai-bentuk-abai-terhadap-putusan-mk>
- Handoyo. (2021, Mei 8). BKN sebut tes wawasan kebangsaan pegawai KPK berbeda dengan TWK CPNS. *Kontan.co.id*. Diakses 15 Juli 2021, diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/bkn-sebut-tes-wawasan-kebangsaan-pegawai-kpk-berbeda-dengan-twk-cpns>
- Isharyanto. (2016). *Hukum kelembagaan negara (studi hukum dan konstitusi mengenai perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia)*. Yogyakarta: Penerbit Deepublish.
- Mashabi, S. (2021, Juni 2). Pegawai KPK ajukan uji materi UU KPK ke mahkamah konstitusi. *Kompas.com*. Diakses 12 Juli 2021, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2021/06/02/19502071/9-pegawai-kpk-ajukan-uji-materi-uu-kpk-ke-mahkamah-konstitusi>
- Mashabi, S. (2021, September 9). MA tolak gugatan uji materi terkait TWK KPK. *Kompas.com*. Diakses 14 September 2021, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2021/09/09/20322991/ma-tolak-gugatan-uji-materi-terkait-tw-kpk>
- Maulidi, M.A. (2019). Menyoal kekuatan eksekutorial putusan final dan mengikat mahkamah konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 16(2).
- Trisnanda, M.J.F. (2021). Akibat hukum heberlakuan peraturan pemerintah nomor 49 tahun 2018 tentang manajemen pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja terhadap pengangkatan pegawai komisi pemberantasan korupsi yang belum berstatus pegawai aparatur sipil negara. *Jurnal Jurisdiction*, 4(1).
- Pebrianto, F. (2021, Agustus 17). Temuan komnas HAM soal TWK KPK: 11 pelanggaran, taliban, dan saran ke jokowi. *Tempo.co*. Diakses 13 September 2021, diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/1495355/temuan-komnas-ham-soal-tw-kpk-11-pelanggaran-taliban-dan-saran-ke-jokowi>
- Prastiwi, D. (2021, Mei 26). Deretan pro kontra pemecatan 51 pegawai KPK tak lolos TWK. *Liputan6.com*. Diakses 10 Juli 2021, diakses dari <https://www.liputan6.com/news/read/4566913/deretan-pro-kontra-pemecatan-51-pegawai-kpk-tak-lolos-tw-k>.
- Wahyuningrum, K.S., Disemadi, H.S., & Jaya, N.S.P (2020). Independensi komisi pemberantasan korupsi benarkah ada? *Jurnal Refleksi Hukum*, 4(2).

Halaman ini sengaja dikosongkan



Menciptakan Stabilitas Myanmar demi Menjaga Stabilitas Kawasan Asia Tenggara

Poltak Partogi Nainggolan

Research Professor

Masalah-masalah Internasional
dan Domestik

partogi.nainggolan@dpr.go.id

Keywords

Myanmar,
Asia Tenggara, *stability*,
ASEAN, *democracy*,
human rights, *military junta*

Abstract

Coup d'état organized by military junta over Aung San Suu Kyi's civilian rule of National League Administration that won the 2020 Myanmar election is worsening the country's situation and the prospect of security and stability both domestical and regionally. ASEAN's existence and role as regional community post-2015 has been therefore questioned since it has not only sent uncleared response to deny it but also in finding solution to end the crucial problem faced by its member. International solidarity plays significant role to help ASEAN in pressuring the military junta to stop violence against civilian, and moreover, to hold new election to replace the one that has been said unfair and become the reason for the coup. The role of China and Russia which involves in proxy war and power projection with United States cannot be ignored in order to create post-coup stability in Myanmar and Southeast Asia in short and long run. This essay used library research, whose data gathering was conducted by making digital method, and its analysis used a qualitative approach.

Daftar Isi

Pendahuluan.....	122
Relevansi Instabilitas Myanmar dan Kondisi Kawasan.....	122
Solidaritas Internasional dalam Menekan Junta.....	124
Kegagalan ASEAN	125
Perlunya Melindungi Warga Sipil Myanmar	128
Perlunya Mendorong Demokratisasi di Myanmar.....	130
Penutup	130
Ucapan Terima Kasih.....	130
Pustaka Acuan	131

Kata Kunci

Myanmar,
Asia Tenggara, *stabilitas*,
ASEAN, *demokrasi*,
hak asasi manusia, *junta militer*

Abstrak

Kudeta di Myanmar dan penangkapan oleh junta militer atas pemimpin sipil Pemerintahan Persatuan (Liga) Nasional Aung San Suu Kyi yang memenangkan pemilu 2020 memperburuk situasi dan prospek stabilitas keamanan, tidak hanya domestik, tetapi juga kawasan Asia Tenggara. Eksistensi dan peran ASEAN sebagai komunitas kawasan pasca-2015 dipertanyakan, karena tidak hanya tidak jelas dalam memberi respons dalam menentangnya, namun juga dalam mencari solusi atas persoalan krusial yang dihadapi anggotanya. Solidaritas internasional sangat berperan signifikan untuk membantu ASEAN dalam menekan junta militer agar segera menghentikan kekerasan terhadap warga sipil dan mendorong gelar pemilu yang dituding curang itu dan dijadikan alasan kudeta. Peran China dan Rusia, yang terlibat dalam proxy war dan proyeksi kekuatan dengan Amerika Serikat tidak dapat dihindari, untuk menciptakan stabilitas domestik dan kawasan pasca-kudeta dalam jangka pendek dan panjang. Tulisan dibuat dengan menggunakan penelitian kepustakaan, dengan pengumpulan data melalui metode digital. Analisis dilakukan dengan pendekatan kualitatif.

Pendahuluan

Perkembangan situasi politik Myanmar terus memburuk pasca-kudeta militer yang dilakukan junta militer pimpinan panglima tentara Myanmar Jenderal Min Aung Hlaing terhadap pemerintahan sipil terpilih Aung San Suu Kyi, pada 1 Februari 2021 (Media Indonesia, 27 Juni 2021), tidak lama setelah mereka memenangkan pemilu bebas di Myanmar. Aksi kudeta diawali dengan tuduhan kecurangan, walaupun proses pemilu diawasi seksama aparat rezim militer negeri itu. Aksi penangkapan terhadap pendukung Suu Kyi terus dilakukan dengan tuduhan rangkaian selanjutnya, tuduhan baru yang dicari-cari, termasuk korupsi, untuk menyudutkan pemimpin sipil tersebut, tanpa menggubris berbagai protes dan seruan masyarakat internasional, yang menentanginya.

Instabilitas Myanmar tentu saja harus segera diatasi, sebab gangguan pada stabilitas Myanmar berimplikasi pada gangguan stabilitas Asia Tenggara, yang seluruh anggota ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) berada di kawasan ini. Perang sipil yang berlangsung dan dapat meluas di seluruh wilayah Myanmar akan mendorong mengalirnya pengungsi keluar negeri itu. Seperti pengungsi Vietnam ketika Perang Indo-China memuncak, mereka akan menggunakan perahu untuk mengungsi menuju negara-negara yang jauh lebih aman untuk ditinggali, seperti Thailand, Malaysia dan Indonesia, walaupun tujuan akhir lainnya adalah juga Australia, yang jauh lebih aman dan makmur. Sementara, realisasi ASEAN sebagai sebuah komunitas kawasan, baik politik, ekonomi maupun sosial-budaya, yang telah dicanangkan pada tahun 2015 membutuhkan situasi kawasan yang stabil di berbagai bidang tersebut.

Karena perkembangan kondisi politik dan keamanan yang memburuk dewasa ini di Myanmar, inisiatif menyusun kajian dan analisis perkembangan situasi di sana dalam sebuah kertas kebijakan, menjadi mendesak atau penting. Tujuannya untuk membantu para pengambil kebijakan di parlemen memahami apa yang tengah berlangsung. Selain itu, informasi dan kajian yang tersedia dapat dipergunakan untuk membantu mereka dalam menjalankan tugas dan peran di arena internasional dalam melakukan diplomasi parlemen sesuai dengan amanat konstitusi dan kepentingan nasional.

Relevansi Instabilitas Myanmar dan Kondisi Kawasan

Laporan mengungkapkan, krisis politik di Myanmar yang tidak teratasi dan berlangsung beratur-larut hingga sekarang, telah menyebabkan terus berjatuhnya warga sipil yang tewas menjadi korban peluru tajam aparat penguasa, demikian juga yang telah ditangkap dan disiksa. Korban juga berjatuhan dari kaum perempuan dan pelajar yang ikut melakukan unjuk rasa, akibat reaksi pihak polisi dan tentara pendukung rezim yang kelewat batas. Ribuan aktivis masyarakat sipil pro-demokrasi, khususnya pendukung loyal Suu Kyi, yang melakukan unjuk rasa telah ditahan dan mengalami kekerasan sistematis. Kondisi yang semakin memburuk membuat tidak ada jalan lain bagi warga sipil dan para aktivis sipil yang kian terancam, untuk melakukan perlawanan demi membebaskan diri.

Asosiasi Pendamping untuk Tahanan Politik (AAPP) mengungkap, sebanyak 880 orang telah tewas akibat kudeta junta militer Myanmar yang menyebabkan terjadinya perlawanan dan krisis politik berkepanjangan. Sementara itu, sampai 24 Juni 2021, sebanyak 5.104 orang masih berada dalam tahanan, dengan 217 di antara mereka telah dijatuhi hukuman (Republika, 27 Juni 2021). Penangkapan juga dilakukan terhadap para pelajar, guru, dan, bahkan, pensiunan guru, dengan tuduhan mereka telah mendukung aksi Angkatan Pertahanan Rakyat (*People's Defense Force*, PDF).

Konflik dan aksi-aksi kekerasan junta militer telah berdampak lebih luas, menyebabkan sebanyak 230 warga mengungsi keluar Myanmar, dengan kondisi yang buruk dan memerlukan bantuan kemanusiaan yang mendesak. Mereka sangat membutuhkan bantuan berbagai kebutuhan dasar, terutama tempat tinggal, makanan, minuman dan akses ke kesehatan dan perawatan. Ketidakamanan telah mendorong sebanyak 177.000 orang mengungsi ke Negara Bagian Karen, yang berbatasan dengan Thailand. Sedangkan 103.000 orang telah melakukan pengungsian sebulan sebelumnya, pada Mei 2021. Sebanyak lebih dari 20.000 ribu orang mencari perlindungan di 100 wilayah pengungsian (Republika, 27 Juni 2021).

Tidak adanya solusi politik non-kekerasan yang diharapkan kelompok perlawanan masyarakat sipil Myanmar, agar mereka tidak menjadi korban empuk aparat penguasa, demi melindungi diri, mereka terpaksa harus melakukan perlawanan secara proporsional. Kelompok-kelompok perlawanan sipil

telah dibangun dan terbentuk. Mereka terpaksa harus melakukan latihan militer untuk mempertahankan diri, memakai senjata api, seperti yang dipakai aparat penguasa. Mereka harus mempersenjatai diri, dengan berbagai jenis senjata yang bersumber dari berbagai pihak di dalam dan luar negeri. Dari laporan terkini, pihak aparat penguasa di kota terbesar kedua di Myanmar, yaitu Mandalay, telah tertangkap 4 warga sipil, dengan 100 senjata api dan 10.000 peluru, 499 granat, beserta dengan bom dan detonatornya (The Jakarta Post, 27 Juni 2021).

Kelompok-kelompok perlawanan telah merekrut dan membentuk milisi sipil. PDF (*People's Defence Force*), sayap militer dari Pemerintahan Liga Nasional pendukung Suu Kyi, yang telah mengorganisasi perlawanan, memperoleh pelatihan dan menerima senjata dari Tentara Kemerdekaan Kachin (*Kachin Independence Army*—KIA). KIA dikenal sebagai salah satu kelompok etnik yang melakukan perlawanan bersenjata di sepanjang perbatasan negeri itu bersama dengan para pemberontak lain yang telah melakukan perlawanan terhadap rezim militer selama beberapa dasawarsa yang panjang, tanpa kenal lelah. Dengan dukungan KIA yang telah berpengalaman dalam melakukan pemberontakan, milisi PDF melancarkan serangan dari basis-basis mereka di pedesaan dan kota-kota yang lebih kecil. Sebelum ini, paling sedikit terdapat 20 kelompok etnik yang melakukan perlawanan terhadap pemerintahan junta militer (Media Indonesia, 29 Juni 2021). Hal ini mengundang risiko lain, akan sulitnya Pemerintahan Liga Nasional hasil pemilu pimpinan Suu Kyi untuk mengendalikan kelompok-kelompok milisi perlawanan yang telah terbentuk. Sehingga, situasi anarki dan ketidakpastian akan berlangsung berkepanjangan di dalam negeri Myanmar.

Pertempuran antara kelompok-kelompok perlawanan bersenjata sipil melawan junta militer ini juga telah berlangsung di Negara Bagian Chin, Kachin dan Shan Utara, wilayah pemukiman etnis minoritas Myanmar yang telah lama melakukan pemberontakan kepada penguasa militer negeri itu yang amat represif. Tentara Persatuan Nasional Karen (KNU), salah satu kelompok etnis bersenjata terkemuka telah menyatakan keprihatinan atas hilangnya para warga sipil, serta meningkatnya kekerasan dan penggunaan kekuatan yang eksekutif oleh aparat penguasa di seluruh negeri, belakangan ini. Untuk itu, KNU bertekad memberikan perlindungan maksimal kepada warga sipil yang tidak bersenjata dan terancam dari berbagai kebijakan

represif dan tindakan kekerasan penguasa dan aparatnya. Mereka akan mendukung secara lebih luas lagi perlawanan warga sipil Myanmar atas kediktatoran junta militer.

Ini artinya, eskalasi kekerasan akan meningkat dan berlangsung dalam jangka panjang di negeri itu, yang akan memberi dampak limpahan (*spill-over*) pada negara-negara tetangga dan kawasan Asia Tenggara. Kehancuran ekonomi dan ancaman kekerasan yang berkelanjutan akan mendorong sebagian besar dari mereka yang tidak berdaya melakukan perlawanan untuk melakukan pengungsian keluar dari wilayah konflik, seperti yang telah dilakukan etnik minoritas Muslim Rohingya sejak beberapa tahun lalu. Para penentang junta militer sendiri telah menyampaikan sikap frustrasi mereka terhadap solusi 5 Butir Konsensus ASEAN yang dihasilkan secara daurat dan mendadak itu.

Warga sipil pro-demokrasi Myanmar telah memperlihatkan sikap keputusan mereka pada ASEAN, sehingga pertemuan darurat Jakarta yang telah dilanjutkan dengan kunjungan langsung ke Myanmar dan serangkaian pertemuan berikutnya para Menlu ASEAN di Beijing dan Chongqing, China, seolah sia-sia belaka. Belajar dari apa yang telah terjadi di berbagai negara di Afrika dan Timur Tengah, konflik Myanmar pun telah mengakibatkan perang saudara yang meluas, yang kemungkinan akan mendorong mengalirnya pengungsi ke luar negeri mereka dan membanjiri negara-negara tetangga di kawasan demi mencari perlindungan dan tempat tinggal baru yang aman dan memberi masa depan.

Perkembangan situasi politik Myanmar yang memburuk dengan meluasnya eskalasi kekerasan, membuat kondisi kawasan akan bertambah parah. Karena, instabilitas yang sudah terganggu belakangan akibat memuncaknya eskalasi ketegangan oleh konflik Laut China Selatan (LCS) yang belum berhasil disepakati solusinya dengan China melalui mekanisme solusi multilateral dan ketaatan pada Aturan Berperilaku (*Code of Conduct*) yang telah disiapkan ASEAN, menjadi bertambah goyah dan suram prospeknya. Tidakkah berlebihan diantisipasi, tanpa solusi politik yang efektif di Myanmar, akan muncul lagi banyak 'manusia perahu' (*boat people*) di perairan Asia Tenggara, seperti di masa lalu ketika perang saudara di Vietnam mencapai klimaksnya. Badan PBB yang mengurus masalah pengungsi (UNHCR) pun akan mendapat tugas yang kian berat, mengingat kasus 'orang perahu' dan pengungsi Rohingya selama satu dasawarsa belakangan belum

teratasi dengan baik. Para pengungsi tersebut tidak jelas nasibnya di negara transit selama bertahun-tahun, tanpa ada yang mau menerima di negara tujuan akhir, setelah sebelumnya terombang-ambing di laut.

Sementara, rivalitas baru AS-China yang menguat di berbagai sektor di masa pasca-Perang Dingin, bersama masalah baru dan krisis kemanusiaan (*humanitarian crisis*) yang muncul kemudian akan membuat situasi perairan Asia Tenggara benar-benar tidak aman, tidak hanya bagi aparat pertahanan-keamanan anggota ASEAN yang bertanggung jawab atas keamanan negeri mereka masing-masing, namun juga warga sipil yang menggunakan perairan kawasan untuk aktivitas kehidupan sehari-hari mereka. Sehingga, logis, wilayah perairan Asia Tenggara akan menjadi semakin tidak aman bagi jalur transportasi logistik dunia yang banyak menggunakan perairan tersebut. Selanjutnya, bersamaan dengan eskalasi ketegangan yang meningkat di LCS, iklim bisnis dan investasi akan menjadi semakin tidak kondusif dan terganggu lebih banyak lagi, yang akan menimbulkan dampak lebih serius pada pertumbuhan ekonomi di kawasan ketika pandemi Covid-19 belum teratasi dan tengah memuncak belakangan ini.

Solidaritas Internasional dalam Menekan Junta

Untuk menghadapi rezim militer Myanmar yang berulang kali tanpa malu didepan dunia internasional melakukan pelanggaran HAM berat terhadap warga sipil, khususnya kaum perempuan dan anak dan kelompok minoritas Muslim Rohingya, serta mengakhiri demokrasi dan kebebasan sipil, dibutuhkan solidaritas internasional untuk menekan dan mengubah perilaku mereka. Solidaritas internasional ini harus digalang, melibatkan ASEAN/AIPA di kawasan, Uni Eropa (UE) dan PBB, selain dukungan secara unilateral dari negara-negara besar, seperti AS, Inggris, eks-penjajah Myanmar, serta juga China dan Rusia pendukungnya selama ini. Kedua negara adidaya yang disebutkan belakangan mempunyai masalah serupa terkait dengan sistem politik dan praktik otoriterisme mereka, namun, tanpa keikutsertaan mereka, sulit menekan rezim militer Myanmar, *client* mereka.

China diketahui sangat berperan dalam hubungan patron-client yang amat kuat, yang telah terbentuk dewasa ini. Sebab, China sangat berperan besar dalam pembangunan infrastruktur Myanmar, anggota ASEAN yang baru dan termasuk salah satu yang kecil secara geografis ini, tetapi sangat lucrative

dengan sumber daya alam minyak dan gas bumi dan lain-lain. Sedangkan Rusia, bersama dengan negara eks-persekutuan lainnya dalam Uni Soviet di era Perang Dingin, yakni Belarusia, merupakan negara pemasok senjata bagi rezim militer Myanmar.

Di luar kepentingan ekonomi secara langsung, China bersama Rusia memiliki kepentingan geopolitik, dalam menjadikan rezim otoriter Myanmar sebagai sekutunya di kawasan, untuk mengimbangi pengaruh AS di periode baru pasca-Perang Dingin. Ini akan menambah barisan sekutu kedua negara itu yang sudah ada, di luar Kamboja dan Laos, yang juga amat tergantung pada bantuan finansial langsung dan pembangunan dari China. Tercatat, Rusia mengundang pemimpin junta Myanmar, Min Aung Hlaing, untuk acara di Moskow, sebanyak dua kali pasca-kudeta yang dilakukannya. Terakhir, pemimpin junta militer, Aung Hlaing, diundang ke Moskow untuk menghadiri konferensi keamanan pada Juni 2021. Rusia sendiri telah menyatakan dukungan terhadap sikap ASEAN atas Myanmar (Kompas, 8 Juli 2021). Tinggal kini bagaimana ASEAN memanfaatkan dukungan ini, karena Rusia juga bisa berperan mempengaruhi junta dan China dalam sikapnya atas *client*-nya, Myanmar.

Terkait dengan perubahan kepemimpinan di Amerika Serikat, sejak menjadi presiden, Joe Biden, telah menyampaikan seruan dan sikapnya yang tegas mengecam langkah rezim militer mengakhiri pemerintahan yang sah, di bawah Aung San Suu Kyi. Secara langsung dan keras, Pemerintah Biden menentang penangkapan pemimpin sipil dan langkah-langkah rezim militer dalam mengakhiri demokrasi dengan berbagai aksi kekerasan, terutama dengan menembaki para pengunjuk rasa, termasuk yang ditujukan kepada kaum perempuan dan anak-anak. Kemudian, komunitas regional yang berpengaruh di luar kawasan Asia Tenggara, yakni UE, juga menunjukkan sikap keras terhadap kudeta yang dilancarkan rezim militer di Myanmar. Wakil mereka di MU PBB, Silvio Gonzato, menyatakan pihak militer (Tatmadaw) telah melakukan pelanggaran berat atas norma-norma demokrasi fundamental dan mengabaikan keinginan mayoritas rakyat. Karena itu, masyarakat internasional tidak dapat menerima kudeta dan mengakui legitimasi rezim yang muncul darinya (Media Indonesia, 22 Juni 2021).

Lebih awal dari PBB, sejak Maret 2021, UE sudah menerapkan embargo senjata dan peralatan yang bisa digunakan junta militer untuk memantau

aktivitas dan komunikasi masyarakat dan melakukan represi internal ke rakyat sipil Myanmar. UE lebih jauh lagi telah menjatuhkan sanksi kepada 43 pejabat senior dan 6 organisasi negeri itu, dengan memberlakukan larangan bepergian. Kemudian, aset 8 Menteri, Wakil Menteri dan Jaksa Agung telah dibekukan, selain aset 3 'entitas ekonomi' atau perusahaan pemerintah yang dikendalikan junta militer dan Organisasi Veteran Perang, demi memotong sumber pembiayaan kegiatan mereka yang mengancam kehidupan rakyat Myanmar. Para pejabat itu dituding telah merusak demokrasi dan penegakan hukum serta melanggar HAM. UE telah mengenakan larangan pada bisnis kayu dan batu permata asal Myanmar, yang memberi masukan bagi kantong para elit militer negeri tersebut (Kompas, 24 Juni 2021).

Secara unilateral, Inggris, sejalan dengan AS, menjatuhkan sanksi pelarangan visa atas pejabat penting yang sama dan juga Dewan Administrasi Negara, serta akan terus meminta pertanggungjawaban sampai demokrasi dipulihkan dari tindakan subversi dan pembunuhan brutal mereka terhadap warga sipil (Media Indonesia, 24 Juni 2021). Dunia internasional semakin marah terhadap rezim militer Myanmar setelah menemukan fakta dilakukannya juga tindakan represif terhadap jurnalis dan pekerja LSM asing. Ini mengungkap perilaku anti-demokrasi lebih dalam lagi junta militer di sana.

Dunia harus mampu menekan pendukung loyal Myanmar seperti China dan Rusia, dan juga Belarus, negara-negara pemasok senjata ke negeri itu, yang menentang keputusan Majelis Umum PBB yang telah mengeluarkan resolusi untuk melakukan embargo senjata terhadap Myanmar. Resolusi MU PBB sesungguhnya merupakan sikap masyarakat internasional yang terang-terangan menentang pengambilalihan pemerintahan secara tidak sah oleh rezim militer terhadap pemerintahan sipil yang telah terbentuk serta terpilih dan memenangkan pemilu secara *fair*. Resolusi ini juga telah memerintahkan penghentian segera kekerasan yang sangat berlebihan dan mematikan warga sipil yang tengah menuntut hak demokratisnya, dengan unjuk rasa secara damai.

Resolusi PBB juga telah memerintahkan pembebasan tokoh demokrasi Aung San Suu Kyi, Presiden Win Myint dan para pejabat pemerintahan dan politisi Myanmar yang telah ditangkap secara sewenang-wenang oleh rezim pasca-kudeta. Resolusi MU PBB ini harus diindahkan oleh junta militer Myanmar, karena mengikat secara hukum dan

didukung 119 negara, sedangkan China dan Rusia abstain. Sebelumnya, Dewan Keamanan (DK) PBB urung mengeluarkan resolusi, karena khawatir akan diveto oleh dua negara adikuasa, China dan Rusia (Media Indonesia, 21 Juni 2021).

Namun, seperti telah diduga sebelumnya, sikap junta militer tidak mau kooperatif, dan melalui Kementerian Luar Negerinya menyatakan menolak, dengan alasan resolusi PBB itu diputuskan secara sepihak, dan menutup mata terhadap 119 negara anggota PBB yang mendukungnya. Tatmadaw tidak mau membebaskan Suu Kyi dan Win Myint, serta pejabat dan tokoh politik sipil Myanmar lainnya, sehingga lembaga dunia itu harus mengulangi seruannya agar mereka dibebaskan. Transisi demokratis yang didesak PBB untuk segera dipulihkan lagi (Republika, 24 Juni 2021), tentu saja semakin jauh dari kenyataan, karena perkembangan situasi politik, ekonomi, sosial dan keamanan kacau balau. Sedangkan, pembebasan 2.000 tahanan nyatanya tidak menghentikan langkah junta melakukan penangkapan baru atas aktivis politik sipil yang terus menyuarakan aspirasi demokrasi mereka (Kompas, 4 Juli 2021). Juga, ancaman hukuman baru atas kantor berita dan wartawan asing disampaikan karena mereka memakai istilah junta dalam pemberitaan (Media Indonesia, 4 Juli 2021). Tidak heran, Menlu AS, Antony Blinken kembali mengingatkan ASEAN untuk lebih keras menekan Myanmar untuk menghentikan aksi kekerasannya pada warga sipil (Sun, 15 Juli 2021). Sebaliknya, buat pemerintah junta militer, Resolusi PBB dan seruan masyarakat internasional adalah bentuk intervensi pihak asing, yang mencoba menekan dan mendikte keinginan mereka, yang kepentingannya jauh berbeda. Mereka memang ingin merebut kekuasaan yang lepas akibat kalah dalam pemilu Myanmar terakhir. Mereka tidak ingin menyerah dan diatur dunia internasional untuk kembali tunduk pada pemerintah sipil pemenang pemilu.

Kegagalan ASEAN

ASEAN sendiri, yang sudah bergeser sejak lima tahun lalu, dari sekadar perhimpunan organisasi ke komunitas kawasan, masih lemah responsnya, sehingga negara utama pendirinya masih harus mendorongnya, agar ASEAN dapat berperan optimal sebagai sebuah masyarakat kawasan, layaknya. Seperti sudah menjadi komitmen bersama bangsa-bangsa di kawasan, yang dideklarasikan di tahun 2015, ASEAN seharusnya sudah bisa membuktikan dirinya secara

utuh dan konsisten sebagai sebuah masyarakat kawasan. Dengan kata lain, sebagai konsekuensinya, semua negara anggota harus menjadikan ASEAN sebagai fokus atau 'ring satu' kebijakannya.

Di periode panjang sebelumnya, antara tahun 2004-2007, sebenarnya wacana untuk memajukan ASEAN dan parlemennya, AIPA, sudah muncul dari dalam, dari kalangan negara anggota, terutama trio Indonesia-Filipina-Malaysia. Gagasan-gagasan progresif terutama muncul dari Abdul Gafur dari grup nasional Indonesia yang tengah memimpin AIPA. Ia memang bukan tokoh progresif baru di kawasan, sebab di era sebelumnya, masih di era kejayaan otoriterisme Soeharto yang masih menjadi panutan di kalangan ASEAN, anggota-anggota grup nasional parlemen Filipina di bawah kepemimpinan Jose de Vega, sudah mengemukakan dan menjual gagasan-gagasan pembaruan yang progresif di berbagai forum AIPA. Sehingga, dapat diharapkan, AIPA tidak hanya cakap dalam menghasilkan kertas-kertas resolusi yang ribuan lembar, jika diakumulasikan dari tahun ke tahun, tetapi juga dapat berpengaruh dalam memerintahkan pengimplementasiannya.

Upaya Gafur tidak sia-sia, karena gagasan tentang perlunya terobosan untuk mencari solusi di saat darurat dirasakan perlu, walau beberapa negara anggota, seperti Singapura, dan para pendatang baru, yang belum ingin sama sekali terusik dengan sistem politik otoriterisme mereka, masih menunjukkan sikap hati-hati. Yang ingin digaribawahi di sini, dalam periode itu, Gafur telah membuka jalan bagi pembaruan statuta atau AD/ART AIPA, yang telah menggagas dapat dilakukannya sebuah Sidang Umum (*General Assembly*) darurat ketika memang amat dibutuhkan. Para pemimpin baru telah menyadari bahwa masalah-masalah yang muncul dan harus dapat diatasi ASEAN/AIPA secara mandiri akan bertambah banyak dan kompleks. Ini bukan hanya soal bencana alam, tetapi juga krisis politik dan konflik di perairan yang dibawa dari masa lalu, karena klaim tumpang-tindih, yang bukan hanya gagal sejak awal dalam mencari cara dan mekanisme penyelesaiannya, tetapi juga dalam menemukan dan menyepakati formula solusinya. Sementara, di era kepemimpinan Gafur, juga telah dibuka peluang bagi Komisi Eksekutif AIPA untuk melakukan Sidang Luar Biasa (*Extraordinary Meeting*), yang khusus, membahas krisis saat menghadapi situasi mendesak dan dibutuhkan.

Sayangnya, semua modalitas yang telah diupayakan ini, walaupun tampak masih prematur,

menjadi sia-sia belaka, karena tidak pernah dipakai, termasuk untuk membahas deadlock dalam menangani dan menindaklanjuti penyelesaian masalah LCS, akibat eskalasi ketegangan yang terus terjadi. Hal yang sama terjadi untuk masalah terkini, terkait nasib minoritas Muslim Rohingya dan kudeta militer di Myanmar yang diikuti dengan ancaman pecahnya perang saudara di sana.

Realitas memperlihatkan ASEAN, termasuk organ parlemennya, AIPA masih selalu gagal untuk menekan rezim militer Myanmar, jangankan dalam soal kudeta militer, namun juga terhadap soal nasib warga Muslim Myanmar yang secara kontinu menjadi korban kekerasan, yang mengarah pada genosida. Padahal, AIPA merupakan representasi dari suara rakyat (*vox populi*) di kawasan yang begitu besar jumlah penduduknya. Namun, sayangnya, dan amat menyedihkan, secara realistis, suara rakyat di kawasan ini tidak berarti apa-apa di mata rezim penguasa pelaku kudeta militer Myanmar.

Dengan gampangnya, junta militer menepiskan begitu saja usulan resolusi khusus tentang Rohingya yang dibawa anggota delegasi grup nasional parlemen Indonesia (DPR RI). Parlemen Myanmar sebagai pendatang baru dalam keanggotaannya dalam organisasi di kawasan ini, tanpa sungkan, menepis begitu saja resolusi bidang politik ini, tanpa mau memperhitungkan sama sekali eksistensi Indonesia sebagai salah satu pendiri, sekaligus *big brother*, di ASEAN/AIPA. Padahal, sebagian besar negara anggota ASEAN/AIPA, terutama yang terimplikasi, langsung maupun tidak langsung, selama ini telah direpotkan oleh membanjirnya pengungsi Rohingya asal Myanmar. Negara-negara anggota seperti Malaysia, Thailand, Brunei Darussalam, Filipina dan Singapura, sebenarnya sangat mendukung inisiatif delegasi parlemen Indonesia, untuk mengirimkan resolusi ini ke Komisi Politik untuk dibahas dan menjadi bagian dari acara Sidang Umum AIPA sejak pertemuan di Lombok, Nusa Tenggara Barat (Antaraneews.com, 10 September 2020).

Secara khusus, untuk merespon situasi darurat kemanusiaan di Myanmar, Indonesia telah mengambil inisiatif mengundang negara anggota ASEAN untuk menggelar pertemuan pasca-KTT Brunei di Jakarta pada 24 April 2021. Pertemuan ini telah menghasilkan 5 Butir Konsensus, yakni diakhirinya kekerasan, dilakukannya pembebasan semua tahanan politik, dibukanya pembicaraan politik, dan penunjukkan Utusan Khusus regional, serta diwujudkan janji rezim militer untuk melakukan transfer kekuasaan

secara demokratis, termasuk dengan gelar pemilu baru (The Jakarta Post, 9 Juni 2021).

Pertemuan yang dilakukan beberapa hari ini telah menyampaikan sikap keprihatinan dan meminta perhatian kepada rezim militer Myanmar untuk menindaklanjutinya, terutama untuk penghentian tindakan represif di luar batas, yang bisa memicu pecahnya perang sipil, yang dapat menimbulkan implikasi pada terganggunya instabilitas kawasan secara lebih mendalam. Belakangan ini saja, situasi kawasan Asia Tenggara sudah begitu terancam oleh meningkatnya terus eskalasi ketegangan akibat konflik di LCS dan mengalirnya secara kontinu pengungsi Rohingya dari Myanmar. Sayangnya, keputusan dan seruan yang dihasilkan pertemuan darurat ASEAN ini, yang amat jarang digelar, terus membuat sikap junta militer Myanmar bergeming (Media Indonesia, 9 Juni 2021).

Dengan kata lain, pertemuan darurat yang telah dapat digelar dengan penuh perjuangan ini, tampak sia-sia, karena tidak ada respons positif yang ditunjukkan rezim militer Myanmar, di balik sikap lambat dan obral janji atau wacananya untuk mengulur waktu (The Jakarta Post, 9 Juni 2021). Padahal, ASEAN, khususnya para anggota lama dan pendirinya, terutama Indonesia dan Malaysia, yang telah lama berdiam diri, telah berani melancarkan kecaman terhadap Myanmar, dalam berbagai kasus kekerasan dan pelanggaran HAM berat yang telah dilakukannya atas etnik minoritas Muslim dalam beberapa tahun belakangan ini.

Bersamaan dengan tindakan represif dan politik apartheid yang tidak henti mereka tunjukkan, junta militer Myanmar tetap tidak mengindahkan sikap dan seruan bersama ASEAN yang dihasilkan dan disampaikan dalam pertemuan darurat pasca-KTT. Bahkan, Suu Kyi telah dikenakan 4 pidana tambahan, yang akan membuatnya lebih lama ditahan (Republika, 15 Juli 2021). Ini membuat ASEAN semakin kehilangan kewibawaan dan relevansinya, tidak hanya di kawasan komunitasnya, melainkan juga, yang lebih buruk lagi, di mata dunia. Tidak heran, media massa internasional kemudian mempertanyakan sekaligus meratapi sikap ASEAN yang tampak sangat tidak dipedulikan dan tidak berdaya ini di tengah-tengah para anggotanya, di saat usianya sudah mencapai lebih dari enam dasawarsa. Sedangkan selama beberapa dasawarsa pasca-pembentukannya di tahun 1967, hingga awal dasawarsa 1990, ASEAN menikmati banyak pujian dan kekaguman masyarakat internasional, seiring

dengan stabilitas politik dan ekonomi yang terus dapat dipeliharanya, di saat kawasan-kawasan lainnya tidak stabil di bidang politik dan keamanan dan mengalami stagnasi dalam bidang ekonomi, bahkan terpuruk, akibat konflik berkepanjangan.

Sebagaimana telah dapat diduga sebelumnya, dalam kenyataannya, 5 Butir Konsensus ASEAN tidak dipatuhi secara komprehensif dan konsisten oleh Myanmar. Myanmar paham, ASEAN masih sulit beranjak sepenuhnya dari prinsip non-intervensi, sehingga jika anggota lain harus menghadapi masalah yang sama, tekanan bisa dikesampingkan. Pelanggaran pun akan dimaklumi, karena absennya sanksi seperti yang berlangsung selama ini dalam perjalanan ASEAN. ASEAN sendiri belum berubah, belum menjadi legal subject dan sebuah legal community, yang segala masalahnya harus diselesaikan secara hukum dengan pengenaan sanksi hukum jika dilanggar. Sikap fleksibel ASEAN menimbulkan decoupling, yang tidak efektif dalam mengambil keputusan dan menjalankan kebijakan. Ini diakui juga oleh negara anggotanya, seperti Singapura, yang belakangan ingin bersikap pragmatis dari sebelumnya. Hal ini pula yang secara jelas membedakan eksistensi ASEAN dengan Uni Eropa, yang memang benar-benar merupakan masyarakat supranasional, sebuah masyarakat kawasan yang berintegrasi atau melebur secara total (Rueland & Jetschke, 2007; Rueland & Jetschke, 2008).

Setelah melihat pertemuan darurat di Jakarta tidak menunjukkan hasil yang berpengaruh sama sekali, Menlu Retno L. Marsudi, segera merespon untuk mengikuti pertemuan Menlu ASEAN di Beijing, seperti telah disarankan Ketua dan Sekjen ASEAN, sebagai reaksi atas kunjungan mereka ke Myanmar. China diketahui sebagai patron dan pelindung junta militer Myanmar selama ini sehingga mereka sukses dari gempuran kritik dunia yang menyudutkannya, sekalipun kemudian dikenakan sanksi atau embargo senjata. Dalam pertemuan lanjutan para Menlu ASEAN yang berlangsung di Chong-qing, China, Menlu Retno telah menekankan pentingnya penunjukkan Utusan Khusus ASEAN dalam menyelesaikan krisis Myanmar ini, khususnya dengan 5 Butir Konsensus yang dihasilkan dalam pertemuan darurat Jakarta (Media Indonesia, 9 Juni 2021).

Dapat dikatakan, pasca-dicanangkannya ASEAN Community 2015, pertemuan darurat pasca-KTT di Jakarta menjadi catatan penting, mengingat ASEAN jarang mengambil sikap seperti ini dengan menggelar

sidang darurat. Seruan yang dihasilkan pertemuan Jakarta ini, terlebih, memperoleh perhatian media internasional, walaupun masih tampak biasa-biasa saja, karena ASEAN belum dapat bersikap out of the box. Rezim militer Myanmar menganggap seruan ASEAN sepi saja, sebab, seperti selama ini, Pemerintah Myanmar, negara kecil dan anggota baru di ASEAN, tahu bahwa ASEAN adalah komunitas regional yang tidak bergigi, walaupun diharapkan sejak lama oleh dunia internasional dapat menunjukkan sikap sebaliknya.

Realitasnya, ASEAN memang belum berubah. Constructive engagement tidak bisa dan telah gagal membuat Myanmar dapat berubah untuk memperbaiki diri, agar sesuai dengan harapan, visi dan target pembentukan Komunitas ASEAN di tahun 2015, terutama sebagai sebuah komunitas politik serta sosial dan budaya yang telah berkembang menguat. Pendekatan konstruktivisme dan neo-konstruktivisme pun menjadi kehilangan relevansi penjelasannya dengan melihat realitas perkembangannya yang seperti ini (Rueland & Jetschke, 2007). Sehingga, cara terbaik ASEAN untuk bisa memberdayakan ASEAN untuk memperbaiki kinerjanya selama ini adalah dengan mendorong reformasi drastis ASEAN dengan mengamandemen basis hukumnya, yakni ASEAN Charter, dengan membuat ketentuan baru pemberian sanksi bagi anggota yang tidak taat.

Tanpa sanksi, sebagaimana yang berlangsung dalam dasawarsa-dasawarsa sebelumnya, interaksi anggota dalam ASEAN tidak mengasilkan perubahan sikap ke arah yang dominan dan lebih baik. Dengan absennya pemberian sanksi, seperti penerapan isolasionisme, embargo, dan lain-lain, aksi kekerasan rezim penguasa sulit dihentikan. ASEAN harus belajar dari sukses MU PBB dalam menekan Pemerintah Netanyahu dalam menghentikan pemboman Israel atas pemukiman warga sipil Palestina di Jalur Gaza melalui resolusi yang dihasilkan gelar sidang daruratnya.

Hanya dengan jalan ini, ASEAN dapat bergerak lebih bebas dan konsisten menjadi komunitas kawasan, melenyapkan sikap ewuh-pakewuh-nya. Ia harus dapat bergerak maju untuk menyingkirkan prinsip non-intervensi dengan menjalankan perubahan radikal. ASEAN secara lebih jelas lagi harus dapat mengintroduksi kebijakan yang bersifat supranasional, melampaui batas teritorial dan kedaulatan nasional yang kaku, yang telah diperlihatkan dalam beberapa dasawarsa selama

ini, sejak ia berdiri. Eksistensi ASEAN dapat semakin maju sebagaimana sebuah masyarakat kawasan, walaupun tidak bisa menyamai Uni Eropa (UE), karena memang latar belakang berdirinya berlainan. Adapun langkah melakukan amandemen Piagam ASEAN ke arah yang lebih dapat merespon tantangan dan masalah yang berkembang di kawasan, harus sudah diwacanakan dan segera dimulai, jika masyarakat di kawasan ini tidak ingin mengalami stagnasi dan menuju kelumpuhan. Terlebih lagi, diharapkan, jika tidak ingin instabilitas berkembang meluas di kawasan ini.

Perlunya Melindungi Warga Sipil Myanmar

Langkah prioritas dan mendesak yang harus segera dilakukan ASEAN/AIPA adalah menghentikan tindakan kekerasan terstruktur dan sistematis yang terus dilancarkan rezim militer sejak lama kepada warga sipil Myanmar. Tindakan kekerasan rezim belakangan semakin memuncak dengan maraknya aksi pembungkaman dan perlawanan warga sipil atas rezim yang menolak membebaskan pemimpin mereka, Aung San Suu Kyi. Aksi penangkapan, apalagi disertai kekerasan, terhadap warga sipil yang melakukan hak-hak demokratis mereka dengan melakukan unjuk rasa secara damai, harus dihentikan, agar anarkisme tidak meluas hingga ke berbagai wilayah negeri itu, karena aparat penguasa melakukan tindakan yang tidak proporsional, dengan membakar desa-desa.

Juga, tindakan represif pemerintah Myanmar yang melebar kemana-mana, yang menysasar kaum perempuan dan anak, pun harus dihentikan. Seruan Ketua Komisi Tinggi HAM PBB (UNHCR), Michelle Bachelet, kepada para petinggi Tatmadaw Myanmar, agar menahan diri, harus diperhatikan. Jika tidak, korban kaum perempuan dan anak yang berjatuh akan bertambah banyak. Situasi ini akan kian membenarkan laporannya yang menyatakan bahwa yang tengah berlangsung di Myanmar adalah human rights catastrophe dan humanitarian tragedy, dengan junta militer sebagai satu-satunya pihak yang bertanggung jawab (The Jakarta Post, 15 Juni 2021).

Sangat disayangkan, ASEAN sendiri belum bisa mengambil keputusan yang lebih baik dan tegas, karena keputusan penunjukan Utusan Khusus yang di-endorse Menlu RI ini belum ditindaklanjuti oleh negara anggota ASEAN lainnya. Sementara, kekerasan pasca-kudeta terus meningkat, karena milisi sipil yang terbentuk melancarkan perlawanan

bahkan di daerah-daerah yang selama ini aman dari konflik. Mereka menggunakan senjata berburu dan senjata yang diproduksi secara darurat di pabrik-pabrik di dalam hutan untuk melawan Tatmadaw dalam rangka melindungi diri (Media Indonesia, 29 Juni 2021).

Tatmadaw, junta militer, pun segera melancarkan pembalasan dengan mengerahkan helikopter dan artileri mereka secara optimal untuk merespon perlawanan milisi di Negara Bagian Chin dan sepanjang perbatasan dengan Thailand dan India. Laporan Kantor Koordinasi Masalah-masalah Kemanusiaan (OCHA) PBB mengungkap, gelombang kekerasan yang terjadi secara kontinu dan meningkat telah menyebabkan sebanyak 230.000 orang mengungsi keluar Myanmar akibat pertempuran dan ketidakamanan yang melanda negeri itu dewasa ini (Media Indonesia, 29 Juni 2021).

Sedangkan terhadap etnik minoritas Rohingya, solusi permanen yang anti diskriminatif harus terus didorong, dengan mengakui dan memberikan mereka status kewarganegaraan yang setara, dan dengan melindungi mereka sebagai kelompok yang rawan perundungan dari kelompok mayoritas warga negeri itu. Secara khusus, terkait dengan kebebasan sipil, dibutuhkan tekanan ASEAN pada militer Myanmar untuk menghormati dan memberikan perlindungan pada warga sipil. Mereka harus menjamin dan menghormati implementasi kebebasan politik yang mendasar bagi warganya, terutama dalam berhimpun serta menyuarakan aspirasi dan ekspresinya di muka umum. ASEAN, sebagai sebuah masyarakat kawasan harus dapat memaksa dan menekan anggotanya untuk mengikuti dan menjalankan standar politik demokratis yang umum, dengan memberikan jaminan dan melindungi HAM warganya.

ASEAN harus dapat memaksa rezim militer Myanmar yang telah melakukan kudeta dan tengah berkuasa untuk mengimplementasikan ASEAN Charter, khususnya demi memperkuat realisasi komunitas politik di kawasan. Secara simultan, AIPA harus mampu menekan Myanmar untuk mematuhi resolusi-resolusi tidak hanya di bidang politik, tetapi juga di bidang ekonomi dan sosial, yang telah dibuat selama ini dalam rangka melindungi HAM warga negara anggotanya. Ini artinya, warga Myanmar harus diberikan jaminan keamanan dalam memiliki penghidupan dan pekerjaan, serta kehidupan sosial yang aman dari tekanan dan intervensi politik pemerintah.

Namun, amat disayangkan, kontradiktif dengan

tekad semula untuk mewujudkan sebuah komunitas kawasan, di saat dibutuhkan untuk mengatasi masalah yang terjadi di salah satu anggotanya, perkembangan AIPA telah mencapai titik nadir, tidak berdaya sama sekali meresponnya. Myanmar sendiri, saat menjadi tuan rumah *General Assembly* ke-38 tahun 2018, tidak mau memperlihatkan sedikitpun niat baik untuk membahas nasib warga minoritas Rohingya.

Itulah sebabnya, tidak pernah terjadi sebelumnya, demi menghormati semangat solidaritas ASEAN, yang menjadi dasar tetap dapat bertahannya ASEAN dalam beberapa dasawarsa ini, sejak didirikan pada tahun 1967, Indonesia bersikap keras, meradang, menolak semua resolusi politik yang dihasilkan GA ke-38 AIPA di Myanmar (Sekretariat Nasional ASEAN, 6 September 2018). Sehingga, tampak ganjil, ASEAN/AIPA justru tidak mampu menghadapi respons negara anggota barunya yang terus bermasalah dan terang-terangan menentang harapan dan keinginan negara anggota perintis dan pendiri ASEAN, terutama Indonesia, negara terbesar di kawasan.

Masih terkait isu pelanggaran HAM, terkait nasib dan kondisi etnik minoritas Rohingya yang semakin terkatung-katung, Pemerintah RI sendiri pada April 2021 telah mengambil inisiatif mendekati Pemerintah China (Antarnews.com, 2 April 2021) untuk turut menekan rezim militer Myanmar agar melunakkan sikapnya, dengan mau membicarakan isu ini, melalui penyelesaiannya yang baik dan tuntas. Inisiatif RI logis dan sudah tepat, mengingat China adalah negara yang telah banyak mengalirkan bantuan ekonomi dan investasi untuk pembangunan infrastruktur negeri itu. Tetapi, setelah dua bulan berlangsung, langkah yang telah diambil Menlu Retno L. Marsudi, belum tampak kemajuannya. Sehingga, penggunaan kartu China belum memberi hasil sama sekali, dan belum terlihat tanda-tanda Pemerintah China melakukan pendekatan, apalagi tekanan, kepada penguasa Myanmar. Hal ini logis, mengingat China telah menjadi negara pelindung Myanmar, tempat ia bergantung, karena peran investasi China yang dominan dalam pembangunan infrastruktur negeri itu dewasa ini (Kompas, 13 Agustus 2021). Sebaliknya, bagi China, bersama Kamboja, Myanmar telah menjadi pion kecil untuk menjadi jangkar kepentingannya, yang dipenuhi kebutuhan dana pembangunannya, di luar yang dapat disediakan lembaga internasional dan negara donor yang ramah.

Tatmadaw selalu mengabaikan seruan ASEAN/AIPA agar mereka mau meng-handle masalah

Rohingya secara lebih baik dan ramah. Apalagi dengan tekanan dalam menghentikan kekerasan atas warga sipil pasca-kudeta, efektivitasnya belum tampak. Laporan terkini mengungkap, 25 orang tewas akibat ‘pertarungan’ warga sipil dengan pihak militer (France24, 5 Juli 2021). Situasinya akan berbeda, jika Myanmar telah menjadi pihak yang ikut meratifikasi dan terikat dalam Konvensi Politik dan Konvensi Anti-Penyiksaan PBB. Sementara, maraknya pandemi COVID-19 memperburuk kondisi warga sipil, karena sistem kesehatan semakin tidak berdaya menangani korban yang terus berjatuhan (The Jakarta Post, 19 Juli 2021).

Perlunya Mendorong Demokratisasi di Myanmar

Untuk mengakhiri ketidakpastian masa depan politik Myanmar dan anarkisme yang menyertainya, ASEAN/AIPA harus dapat mendorong rezim militer yang telah melakukan kudeta untuk memenuhi janjinya menggelar pemilu baru. Logis, pemilu ini harus jauh lebih baik, terbuka dan fair pelaksanaannya dibandingkan dengan pemilu sebelumnya, yang telah dimenangkan Suu Kyi dengan Partai Liga Nasional-nya, tetapi dituding melakukan kecurangan. Untuk mencegah ‘kecurangan,’ yang telah dituduhkan, namun sulit dipercaya terjadi karena para pelaksana dan pengawasnya adalah aparat junta, kehadiran pihak ketiga yang independen, yakni pemantau yang beragam dari berbagai negara harus diperbolehkan. Demikian juga dengan kehadiran media massa yang menjadi pengawas dari waktu kewaktu, bersama-sama dengan LSM domestik yang beragam dan independen.

Selanjutnya, negara-negara ASEAN/AIPA yang lebih maju, dengan bekerja sama dengan LSM lokal dan asing, perlu ikut mendorong untuk dapat berlangsungnya reformasi struktur keamanan (*security sector reform*) di negeri Myanmar. Langkah ini penting untuk membuat wajah militer Myanmar tidak anti-demokrasi, namun berangsur dapat bergeser menjadi profesional. Mereka tidak perlu lagi memerintah secara permanen, ataupun berdwi-fungsi seperti militer Indonesia (TNI) di masa lalu. Dengan kecakapan dan berbagai pengalaman yang dimilikinya selama lebih tiga dasawarsa di bawah Orde Baru, Indonesia dapat menjadi pendorong reposisi militer secara damai dan elegan, tanpa membuat rezim militer Myanmar merasa tidak nyaman dan bereaksi kian agresif.

Walaupun tidak mudah pada permulaannya, militer harus dapat dibuat paham terhadap dan bersedia tunduk pada praktik demokrasi dan supremasi sipil secara gradual, dengan pertimbangan untung-ruginya dalam jangka panjang bagi anak-bangsa negeri itu. Pendidikan politik (*civic education*) akan mengambil peranan penting untuk itu. Reward and punishment akan menjadi penentu kendali sukses atau gagalnya perubahan sikap junta untuk mau tunduk pada kehendak masyarakat atau dunia internasional. Peran badan-badan multilateral, terutama PBB, dalam terlibat mendukung ‘operasi demokratisasi Myanmar’ dengan mengatur *reward and punishment* sebagai solusi yang membutuhkan waktu panjang ini akan menjadi strategis, penting dan signifikan.

Parlemen perlu mendukung LSM dan partai-partai politik di Myanmar untuk bisa kembali menjalankan kebebasan dan menikmati kehidupan politik mereka. Jadi, baik secara formal maupun informal, dukungan dan kolaborasi politik harus dilakukan. Dalam hal ini, masyarakat sipil di negara anggota ASEAN dapat bekerja sama membangun jejaring untuk membantu mitra mereka di negara tetangganya yang tengah bermasalah itu.

Kerja sama yang lebih kuat dapat dibangun dengan mendorong terbentuknya kemitraan dengan LSM di negara maju, yang memiliki kapasitas dan fasilitas jauh lebih baik, sehingga dapat menciptakan pengaruh yang lebih signifikan. Di sini, peran Uni Eropa, terutama yayasan politik Jerman, seperti Hanss Seidel Stiftung (HSS) dan Konrad Adenauer Stiftung (KAS), yang telah menginisiasi pendidikan politik dalam beberapa tahun belakangan di sana, dapat dikembangkan. Organisasi masyarakat sipil Myanmar tidak boleh menggantungkan harapannya hanya pada Pemerintah AS maupun LSM-nya, seperti National Democratic Institute (NDI), yang telah berperan aktif selama ini dalam membantu demokratisasi di berbagai kawasan, termasuk di Asia Tenggara.

Penutup

Tindakan rezim atau junta militer Myanmar menjadikan negara itu semakin bermasalah di dunia internasional, khususnya sebagai anggota ASEAN/AIPA. Kudeta yang mereka lancarkan dan aksi kekerasan eksekutif atas tuntutan demokratisasi warga telah menyulut perang saudara yang semakin mendestabilisasi situasi politik dan keamanan

kawasan Asia Tenggara. Myanmar kini telah menjadi titik panas baru, pemicu konflik/perang dan instabilitas, di kawasan yang akan berkontribusi besar bagi instabilitas, di luar pengungsi Rohingya dan konflik LCS yang keduanya belum teratasi secara efektif dan tuntas. Kudeta militer, kandasnya harapan pada demokrasi dan perang sipil yang berkepanjangan di Myanmar, tanpa tekanan dunia internasional yang efektif dan solusi pelanggaran HAM yang berlangsung akan menjadikan kawasan Asia Tenggara dipenuhi *boat people* yang akan menyita energi ASEAN yang besar lagi untuk menyelesaikannya.

Kudeta junta telah memicu solidaritas internasional untuk menekan Myanmar dan menjadi batu ujian kembali bagi ASEAN untuk menilai eksistensinya di depan para anggotanya dan komunitas internasional. Bersama kekuatan besar, terutama yang pro-demokrasi dan menghargai HAM, kemampuan ASEAN dalam menyelesaikan masalah kudeta Myanmar, pada akhirnya akan dinilai, apakah dapat memperlihatkan kemajuannya, ataukah masih mengalami stagnasi, sebagai sebuah kekuatan komunitas regional baru di abad ke-21. Respons ASEAN terhadap rekomendasi yang disampaikan untuk perbaikan Piagam ASEAN akan menentukan eksistensi selanjutnya di masa depan. Sedangkan AIPA sebagai komunitas parlemen kawasan, eksistensinya juga tergantung pada (kemajuan) langkah ASEAN. Ini dilatarbelakangi realitas karena ASEAN lebih dulu hadir, walaupun seharusnya institusi parlemen lebih bisa diterima masyarakat di kawasan ini dalam mengintroduksi dan sekaligus melegitimasi perubahan yang berusaha digagas dan disodorkannya, termasuk untuk mendorong perubahan di ASEAN agar dapat berlangsung secara lebih progresif atau maju lagi.

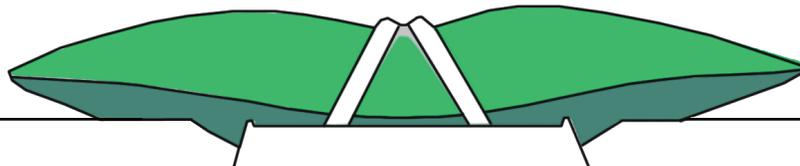
Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Drs. Simela Victor Muhamad, M.Si., atas ulasannya terhadap naskah ini.

Pustaka Acuan

- Agustin, D. dan Jaramaya, R. "Militer bakar desa di Myanmar". *Republika*, 19 Juni 2021.
- Aivanni, N. "Menlu Retno tekankan penunjukan utusan khusus". *Media Indonesia*, 27 Juni 2021.
- Anja, J. and Rueland, J. (2009). Decoupling rhetoric and practice: the cultural limits of ASEAN cooperation. *The Pacific Review*, 22 (2), hlm. 179-203.
- Aravindan, A. "Singapore says ASEAN not as effective as hoped in Myanmar". *The Jakarta Post*, 21 Agustus 2021, hlm. 2.
- "Aung San Syu Kii hadapi pidana tambahan". *Republika*, 15 Juli 2021.
- "Bachelet dorong dunia satukan tuntutan". *Kompas*, 15 Juni 2021.
- "Bela Rohingya, Delegasi Indonesia Tolak Seluruh Resolusi AIPA". *Sekretariat Nasional ASEAN*, 6 September 2018.
- "China transfer dana proyek ke Junta". *Kompas*, 13 Agustus 2021.
- "Dukungan Rusia bagi ASEAN". *Kompas*, 8 Juli 2021.
- "HRW kritik data pengungsi Rohingya". *Media Indonesia*, 19 Juni 2021.
- "Indonesia fight for resolution on Rohingya aids at AIPA". *Antaraneews.com*, 10 September 2020, diakses pada 18 Juni 2021.
- Jaramaya, R. "Konsensus Myanmar untuk ASEAN segera diterapkan". *Republika*, 9 Juni 2021.
- "Junta bebaskan ribuan tahanan". *Kompas*, 4 Juli 2021.
- "Junta Myanmar tak turuti tuntutan ASEAN". *Media Indonesia*, 9 Juni 2021.
- Karyza, D. "ASEAN faces fresh waves of forced migration amid Myanmar crisis," *The Jakarta Post*, June 15, 2021.
- "Kekerasan di Myanmar meningkat". *Media Indonesia*, 29 Juni 2021.
- "Konflik bersenjata tak berujung". *Kompas*, 24 Juni 2021.
- Kurnialam, A. "880 orang tewas selama kudeta di Myanmar". *Republika*, 27 Juni 2021.
- Larson, Nina. "United Nations urged to probe sharing of Rohingya data". *The Jakarta Post*, 19 Juni 2021.
- _____. "Raising violence leads to 'right catastrophe' in Myanmar". *The Jakarta Post*, 15 Juni 2021.
- "Menlu Retno bahas situasi di Myanmar dengan Menlu China". *Antaraneews.com*, 2 April 2021, diakses pada 18 Juni 2021.
- "Militer Myanmar ancam kantor berita asing yang sebut Junta". *Media Indonesia*, 4 Juli 2021.
- "Myanmar belum patuhi konsensus ASEAN". *Media Indonesia*, 3 Agustus 2021.
- "Myanmar seizes arms cache near Mandalay". *The Jakarta Post*, 27 Juni 2021.

- “Myanmar tolak embargo senjata PBB”. *Media Indonesia*, 24 Juni 2021.
- Nainggolan, P.P. (2018). *Indonesia dan rivalitas China, Jepang dan India*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Nainggolan, P.P. (2020). *Masalah-masalah Keamanan Abad ke-21*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Thant, M. (2021). “Myanmar’s coming evolution: what will emerge from collapse?”. *Foreign Affairs*, July/August 2021.
- “PBB minta kembali Suu Kyi dibebaskan”. *Media Indonesia*, 4 Juli 2021.
- Thet Htar Mya Yee San. “Military slows Myanmar’s response to Covid-19”. *The Jakarta Post*, 19 Juli 2021.
- “Pemimpin Junta Myanmar hadir konperensi keamanan”. *Media Indonesia*, 22 Juni 2021.
- Rueland, J. and Jetschke, A. (2008). “40 years of ASEAN: perspectives, performance and lessons for change.” *The Pacific Review*, 21(4), hlm. 397-409.
- Rueland, J. and Jetschke, A. (2007). *The ASEAN Way: Cultural Origins and Change*. Freiburg: University of Freiburg.
- Septiari, D. “Transparent response Myanmar: ASEAN mission appeared to legitimize regime during visit.” *The Jakarta Post*, 9 Juni 2021.
- “UE jatuhkan sanksi baru kepada Myanmar”. *Media Indonesia*, 24 Juni 2021.
- “US pushes ASEAN to end Myanmar violence”. *Sun*, 15 Juli 2021.



Kepatuhan Masyarakat terhadap PPKM sebagai Upaya Penanggulangan Covid-19 di Indonesia

Tri Rini Puji Lestari

Peneliti Madya
Kesehatan Masyarakat
tri.lestari@dpr.go.id

Keywords

PPKM,
compliance,
behavior change

Abstract

The implementation of the PPKM policy since the Covid-19 pandemic in Indonesia was carried out as an effort to suppress the rate of transmission of the Corona virus in the community. However, the reality of the still high daily number of Covid-19 cases in several areas outside Java-Bali shows that there are still various PPKM violations by certain community groups. This paper discusses a number of PPKM policies implemented during the pandemic and various factors that affect community compliance with the PPKM. The method used in this paper is qualitative. The results of the discussion show that there are several factors that cause people to not comply with PPKM. The number of daily Covid-19 cases in some areas of Java-Bali has decreased, but in some areas outside Java-Bali it has increased. This is due to the low compliance of people outside Java-Bali to PPKM. In addition to external factors and endogenous factors, there are several other factors that cause people to not comply with PPKM, including motivation, level of change in style and needs, perception of the severity of health problems, knowledge, impact of change, culture, and level of satisfaction, and quality of health services received. A special strategy is needed so that the community voluntarily obeys PPKM. The quality of people who make changes and consistency in making changes are the keys to success. This requires cooperation between the government and the community.

Daftar Isi

Pendahuluan	134
Konsep Kebijakan Berbasis Partisipasi.....	135
Penerapan PPKM	136
Strategi ke Depan.....	138
Penutup	139
Ucapan Terima Kasih	139
Pustaka Acuan	140

Kata Kunci

PPKM,
kepatuhan,
perubahan perilaku

Abstrak

Penerapan kebijakan PPKM sejak terjadinya pandemi Covid-19 di Indonesia, dilakukan sebagai upaya untuk menekan laju penularan virus Corona di tengah masyarakat. Namun, realita masih tingginya jumlah kasus harian Covid-19 di beberapa wilayah di luar Jawa-Bali menunjukkan bahwa masih terjadi berbagai pelanggaran PPKM oleh kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Tulisan ini membahas sejumlah kebijakan PPKM yang diterapkan selama pandemi dan berbagai faktor yang memengaruhi kepatuhan masyarakat terhadap PPKM tersebut. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah kualitatif. Hasil pembahasan menunjukkan, ada beberapa faktor yang menyebabkan masyarakat tidak patuh terhadap PPKM. Jumlah kasus harian Covid-19 di beberapa wilayah Jawa-Bali menurun, namun di beberapa wilayah luar Jawa-Bali justru meningkat. Hal ini dikarenakan masih rendahnya kepatuhan masyarakat di luar Jawa-Bali terhadap PPKM. Selain faktor eksternal dan faktor endogen, ada beberapa faktor lain yang menyebabkan masyarakat tidak patuh terhadap PPKM antara lain motivasi, tingkat perubahan gaya dan kebutuhan, persepsi keparahan masalah kesehatan, pengetahuan, dampak dari perubahan, budaya, dan tingkat kepuasan serta kualitas pelayanan kesehatan yang diterima. Diperlukan strategi khusus agar dengan sukarela masyarakat mau patuh terhadap PPKM. Kualitas dari orang yang melakukan perubahan dan konsistensi dalam melakukan perubahan menjadi kunci kesuksesan. Untuk itu perlu kerja sama antara pemerintah dan masyarakat.

Pendahuluan

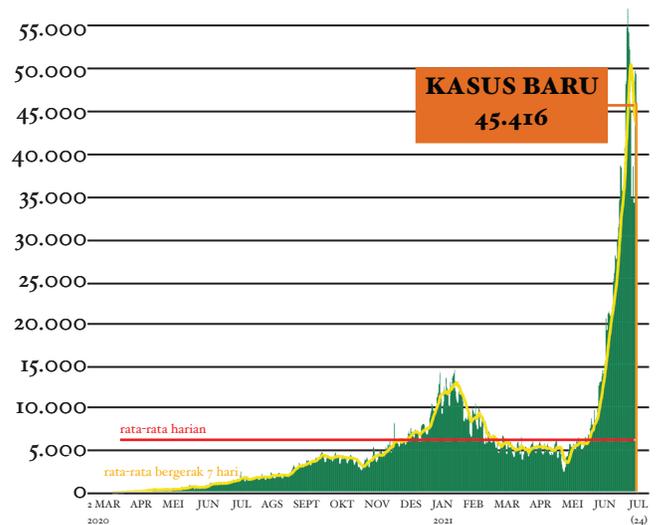
Satu setengah tahun sudah berlalu sejak pertama kasus Covid-19 ditemukan di Indonesia (2 Maret 2020), namun pandemi belum juga berakhir. Berbagai upaya dilakukan untuk menekan laju penularan virus Corona seperti: PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar), PPKM (Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat) Jilid I dan II, PPKM Mikro, PPKM Darurat, serta PPKM Level 3 dan 4. Bahkan pada Juli 2021, Presiden Jokowi menetapkan, Indonesia dalam kondisi darurat kesehatan masyarakat, karena sejak minggu terakhir Juni 2021 terjadi penambahan kasus harian yang terus meningkat di atas 20.000 kasus.

Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) ditujukan untuk keselamatan masyarakat dari virus Corona. PPKM Jilid I diberlakukan pada wilayah dengan status zona merah di Jawa-Bali (11-25 Januari 2021). Namun, karena hasilnya dianggap belum maksimal (46 kabupaten/kota mengalami peningkatan kasus aktif dan 44 kabupaten/kota mengalami peningkatan kematian), maka pada 7 provinsi di Jawa-Bali (Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali) diperpanjang menjadi PPKM jilid II sampai 8 Februari 2021 (Dzulfaroh, 2021).

PPKM Jilid I dan II lebih pada pembatasan aktivitas publik (perkantoran, mal, bandara, dan tempat umum lainnya). Namun realitanya, penyebaran Covid-19 justru banyak terjadi pada level komunitas. Berdasarkan Inmendagri No. 23 Tahun 2021, diberlakukan PPKM Mikro (penerapan PKM di tempat umum dan komunitas). Pada PPKM Mikro, Pos Komando (Posko) penanganan Covid-19 diperkuat, dengan mempertimbangkan kriteria zonasi pengendalian wilayah hingga tingkat Rukun Tetangga (RT) dan kriteria level situasi pandemi, penentuannya berdasarkan asesmen.

Kebijakan PPKM Darurat merupakan perpanjangan dari PPKM Mikro. PPKM Darurat diterapkan karena jumlah kasus terindikasi positif Covid-19 harian terus bertambah melebihi 20 ribu kasus. Diharapkan PPKM Darurat, jumlah kasus dapat diturunkan menjadi 10 ribu kasus. Namun, pelanggaran PPKM tidak berkurang dan jumlah kasus secara dinamis juga terus bergerak naik.

Per 24 Juli 2021, penambahan kasus baru mencapai 45.416 kasus dengan jumlah kumulatif 3.166.505 kasus (*positivity rate* 25,2%) dan Indonesia masuk peringkat kesatu di dunia dalam penambahan kasus Covid-19. Berikut adalah gambaran utuh pergerakan penambahan kasus Covid-19 di Indonesia



Grafik I. Pertambahan Kasus Baru Covid-19 di Indonesia Sejak 2 Maret 2020 sampai 24 Juli 2021

Sumber: Kemenkes, 2021.

sejak 2 Maret 2020 sampai 24 Juli 2021 (Covid19.go.id, 2021).

Grafik tersebut menunjukkan peningkatan jumlah kasus baru secara tajam mulai akhir Juni 2021 (di atas 20.000 kasus per hari). Tingginya angka tersebut menunjukkan, penularan virus Corona masih terjadi karena masyarakat banyak yang tidak patuh protokol kesehatan.

Berdasarkan data Satuan Tugas (Satgas) Covid-19, pemantauan kedisiplinan protokol kesehatan sejak 18 November 2020 menunjukkan, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap protokol kesehatan belum memuaskan. Tren penurunan kepatuhan terhadap protokol kesehatan terjadi saat liburan panjang (27 November 2020), di mana kepatuhan memakai masker (58,32%) dan menjaga jarak (43,46%). Artinya, liburan panjang menjadi pemicu utama penurunan kepatuhan disiplin protokol kesehatan (Covid19.go.id, 2020).

Sampai saat ini pergerakan jumlah kasus Covid-19 di Indonesia masih dinamis seiring aktivitas dan mobilitas masyarakat. Lonjakan kasus masih terjadi, khususnya setelah hari raya dan libur panjang. Ketidapatuhan masyarakat yang berdampak pada peningkatan jumlah kasus positif Covid-19 menjadi catatan tersendiri. Pemerintah terkesan berjalan sendirian dalam penanganan Covid-19.

Melalui PPKM diharapkan laju penularan Covid-19 dapat ditekan dan kapasitas rumah sakit dapat terkendali sehingga tidak terjadi *over capacity*. Selain itu, juga dilakukan program vaksinasi Covid-19, untuk membuat sistem kekebalan tubuh masyarakat agar mengenali dan mampu melawan saat terkena penyakit Covid-19. Program ini diharapkan dapat menurunkan angka kesakitan dan kematian akibat Covid-19, mendorong terbentuknya *herd immunity* (kekebalan kelompok), serta pada akhirnya dapat meminimalkan dampak ekonomi dan sosial (Covid19.go.id, 2020).

Ada 4 faktor yang memengaruhi keberhasilan suatu kebijakan: (1) komunikasi; (2) sumber daya; (3) sikap birokrasi atau pelaksana; (4) struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi (Akib, 2010).

Ketidakpatuhan masyarakat terhadap protokol kesehatan merupakan indikasi adanya ketidaksesuaian persepsi masyarakat dengan pemerintah. Jika ini dibiarkan, akan rentan terjadi peningkatan jumlah kasus, yang pada akhirnya banyak nyawa tidak tertolong karena kolapsnya rumah sakit dan kelelahan tenaga kesehatan (Kompas, 2021). Hal ini juga tidak sejalan dengan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, "Setiap orang berhak sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan" dan Pasal 34 ayat (3), "Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan" (Arifianto, 2021).

Terjadinya lonjakan kasus Covid-19 yang beriringan dengan meningkatnya angka kematian juga menunjukkan masih belum sejalannya kebijakan pemerintah dengan kepentingan masyarakat. Berdasarkan data Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), ada beberapa indikasi ketidakberhasilan pemerintah dalam penanganan Covid-19: (1) terjadinya peningkatan jumlah kasus Covid-19 yang diperparah dengan jumlah rumah sakit yang kehabisan oksigen sehingga mengakibatkan puluhan pasien Covid-19 meninggal dunia (termasuk tingginya angka kematian tenaga kesehatan). Hal ini karena (1) Pemerintah abai, alih-alih menutup/membatasi mobilitas masyarakat, namun justru mempromosikan wisata; (2) Pemerintah lambat menyingkapi ledakan kasus. Begitu juga instruksi yang diterbitkan hanya oleh kementerian yang berdasarkan undang-undang bukan oleh presiden; (3) Pemerintah terlalu fokus pada sektor ekonomi; (4) Pemerintah masih denial (menolak/mengabaikan) akan adanya ledakan kasus; (5) Pemerintah tidak mengupayakan secara sistematis upaya *testing, tracing, dan treatment* (3T),

serta melakukan upaya pembungkaman terhadap masyarakat yang mengkritisi penanganan pandemi Covid-19 (Hidayat, 2021).

Setelah lebih dari setengah tahun diterapkan kebijakan PPKM (dari PPKM Jilid I sampai PPKM Level 3-4), pelanggaran PPKM masih terjadi. Dengan metode kualitatif, tulisan ini membahas tentang PPKM dan berbagai faktor yang memengaruhi kepatuhan masyarakat.

Konsep Kebijakan Berbasis Partisipasi

Arti kata "partisipasi" menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah "berperan serta" atau "keikutsertaan". Secara politis, partisipasi dimaknai sebagai keikutsertaan untuk ikut ambil bagian, dalam kapasitasnya sebagai warga negara. Keikutsertaan yang dilakukan bukan hanya dalam menyetujui atau menolak proposal kebijakan pemerintah, tetapi juga turut mengusulkan adanya kebijakan tertentu jika diperlukan, walaupun kebijakan tersebut belum disiapkan oleh pemerintah. Jadi partisipasi tidak selalu dikaitkan dengan keikutsertaan terhadap agenda pemerintah.

Konsep partisipasi kemudian berkembang dan memiliki pengertian yang beragam. Menurut Gaventa dan Valderama (1999), dalam pembangunan yang demokratis ada 3 tradisi partisipasi yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga. Sedangkan menurut Sumarto (2003), partisipasi warga diartikan sebagai suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang memengaruhi kehidupan mereka. Dalam argumen efisiensi, partisipasi merupakan instrumen atau alat untuk mencapai hasil dan dampak program/kebijakan yang lebih baik. Dalam argumen demokratisasi dan pemberdayaan, partisipasi merupakan sebuah proses untuk meningkatkan kapasitas individu-individu, sehingga menghasilkan sebuah perubahan yang positif bagi kehidupan mereka. Dalam hal ini, hubungan kekuasaan dalam sebuah proses yang partisipatif yang mengarah pada upaya-upaya perubahan dan pemberdayaan dari masyarakat itu sendiri, sehingga harus ada kesamaan hubungan kekuasaan dalam perencanaan maupun pelaksanaan program/kebijakan pembangunan (Sumarto, 2003).

Berdasarkan uraian di atas, ada 2 pengertian partisipasi. (1) Partisipasi masyarakat dalam pembangunan sebagai dukungan rakyat dengan

ukuran kemampuan masyarakat untuk ikut menanggung biaya pembangunan (materi dan nonmateri). (2) Partisipasi masyarakat dalam pembangunan sebagai kerja sama antara perencana dan rakyat dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan, dan mengembangkan hasil pembangunan yang telah dicapai. Besar kecilnya partisipasi masyarakat tidak hanya diukur dengan kemauan untuk menanggung biaya pembangunan, tetapi juga dengan ada tidaknya hak rakyat untuk ikut menentukan arah, tujuan, dan pelaksanaan.

Secara sosiologis, pengertian partisipasi dilihat dari keterlibatan seseorang dalam suatu kegiatan, mulai dari menentukan tujuan, perencanaan, pelaksanaan, dan *monitoring*, dengan dilandasi oleh kesadaran atau tujuan itu. Partisipasi masyarakat sangat penting karena dapat mencegah terjadinya gejala sosial terhadap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Pelibatan masyarakat dalam membuat kebijakan, sebagai faktor utama dalam *good governance* (Sumarto, 2003).

Keberpihakan masyarakat dalam sebuah kebijakan, memerlukan keterbukaan baik "*openheid*" maupun "*openbaarheid*" sangat penting bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Di sisi lain, keberpihakan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, juga merupakan salah satu cara untuk meyakinkan masyarakat bahwa pembuatan kebijakan publik dilakukan secara demokratis.

Wujud suatu kebijakan berbasis partisipatif, menurut Wilcox (1994) dapat dilihat dari 5 level partisipasi: (1) pemberian informasi; (2) konsultasi; (3) pembuatan keputusan bersama; (4) melakukan tindakan bersama; (5) mendukung aktivitas yang muncul atas swakarsa masyarakat. Kemunculan 5 level partisipasi ini disesuaikan dengan tingkat kepentingan yang hendak dicapai (Muhammadiyah, 2013). Dalam sebuah kebijakan strategis yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak (seperti penanganan Covid-19), tentunya kelima level partisipasi tersebut secara penuh harus ada. Sedangkan jika pada pengambilan keputusan yang bersifat teknis (contohnya jadwal pelaksanaan vaksinasi) maka dengan pemberian informasi saja kepada masyarakat sudah memadai.

Keuntungan dari pembuatan kebijakan publik berbasis partisipasi: (1) adanya peningkatan kualitas kebijakan publik yang dihasilkan; dan (2) dapat mendatangkan keuntungan bagi masyarakat (Muhammadiyah, 2013).

Penerapan PPKM

Pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan PPKM dan melalui gugus tugas (Satgas) percepatan penanganan Covid-19 membuat pedoman dan protokol kesehatan 5M (mencuci tangan dengan sabun dan air mengalir; memakai masker; menjaga jarak; menjauhi kerumunan; dan mengurangi mobilitas). Sedangkan upaya untuk mencapai kekebalan kelompok dilakukan vaksinasi.

Tahun 2021 Pemerintah mengeluarkan kebijakan pengetatan pembatasan mobilitas masyarakat untuk menjaga konsistensi kepatuhan masyarakat dalam penerapan protokol kesehatan, mulai dari kebijakan PPKM Jilid I dan II, PPKM Mikro, dan PPKM Darurat, hingga PPKM berlevel 1-4. Penentuan jenis kebijakan PPKM II didasarkan pada situasi dan kondisi perkembangan penularan penyakit Covid-19. Berdasarkan WHO, ada beberapa kriteria di masing-masing kabupaten/kota untuk menentukan status level PPKM. Penilaian juga diukur dengan indikator kasus konfirmasi harian, tingkat *Bed Occupancy Ratio* (BOR), dan pencapaian vaksinasi.

Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) No. 1 Tahun 2021 tentang pemberlakuan pembatasan kegiatan untuk pengendalian penyebaran *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19), kebijakan PPKM berfokus pada beberapa sektor yaitu tempat kerja atau perkantoran, kegiatan belajar mengajar, restoran atau tempat makan, mal atau pusat perbelanjaan, dan tempat ibadah di Jawa Bali. Sedangkan untuk sektor esensial dan kegiatan konstruksi diizinkan tetap dilakukan dengan protokol kesehatan yang ketat. Pada 11-25 Januari 2021 kebijakan PPKM Jilid I mulai diterapkan, namun karena dianggap hasilnya belum maksimal maka sampai 8 Februari 2021, ada 7 provinsi yang dilakukan perpanjangan kebijakan PPKM (PPKM Jilid II).

Selama PPKM Jilid II penyebaran penyakit Covid-19 di level komunitas lebih banyak terjadi. Untuk itu, mulai 9 Februari 2021 Pemerintah mengambil langkah kebijakan dengan memberlakukan PPKM Mikro di seluruh provinsi di Indonesia. Berdasarkan Inmendagri No. 23 Tahun 2021, pendekatan PPKM Mikro dilakukan sampai ke tingkat RT/RW di wilayah yang berpotensi penularan Covid-19. Pada PPKM Mikro, pelaksanaan pembatasan kegiatan masyarakat harus mempertimbangkan perkembangan zona risiko wilayah masing-masing. Selama ini penerapan PPKM Mikro sudah mengalami beberapa kali perpanjangan. Kemudian pada 3-20 Juli 2021 diberlakukan PPKM

Tabel 1. Kriteria Penentuan Level PPKM 1 – 4 Berdasarkan Standar WHO

Kriteria	Level 1	Level 2	Level 3	Level 4
Angka kasus konfirmasi Covid-19 per 100.000 per minggu	<20 orang	20 orang	50-100 orang	>100 orang
Kejadian rawat inap rumah sakit per 100.000 penduduk	<5 orang	<10 orang	10-30 orang	>30 orang
Angka kematian per 100.000 penduduk	<1 orang	<2 orang	<5 orang	>5 orang

Sumber: Kompas, 31 Juli 2021

Darurat di Jawa-Bali. Kebijakan PPKM Darurat diterapkan untuk menekan laju peningkatan kasus Covid-19 yang sedang mengkhawatirkan di masyarakat. Pada mulanya PPKM Darurat menyasar kabupaten/kota dengan status zona merah di Jawa-Bali. Namun, sesuai Inmendagri No. 15, 16, dan 18 Tahun 2021, pada 12-20 Juli 2021 PPKM Darurat ditambah cakupannya ke luar Jawa-Bali, yaitu Provinsi Kepulauan Riau, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Lampung, NTB, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, dan Papua Barat (Farisa, 2021).

Setelah habis waktu PPKM Darurat, berdasarkan asesmen, dilakukan perpanjangan PPKM. Namun berdasarkan Inmendagri No. 22 Tahun 2021, istilah PPKM Darurat diubah namanya menjadi PPKM Level 4 Covid-19 di Jawa-Bali. Penetapan level berdasarkan indikator penyesuaian upaya kesehatan masyarakat dan pembatasan sosial yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan (mengacu WHO). Jika hasil asesmen menunjukkan perbaikan, maka suatu wilayah dapat diperpanjang dengan PPKM Level 3.

Sesuai Inmendagri No. 26 Tahun 2021, penetapan PPKM Level 3 di wilayah dengan kriteria level situasi pandemi berdasarkan hasil asesmen oleh Kementerian Kesehatan. Selama PPKM Level 3, setiap wilayah harus lebih mengoptimalkan Pos Komando (Posko) Penanganan Covid-19 di tingkat desa dan kelurahan untuk pengendalian penyebaran Covid-19.

Berdasarkan perkembangannya, penambahan kasus harian Covid-19 di Indonesia tercatat masih tertinggi di dunia. Per 27 Juli 2021, sehari setelah perpanjangan PPKM Level 4 Jawa-Bali ada penambahan kasus positif Covid-19 sebanyak 45.203 dari total kasus sebanyak 3.239.936 kasus (positif rate 45,2%), baik yang menjalani perawatan di rumah sakit maupun isolasi mandiri. Penambahan tersebut menempatkan Indonesia di posisi pertama negara dengan angka kematian harian tertinggi di dunia (2.069 kematian), di bawah Brasil dengan tambahan 1.320 kematian.

Kasus Covid-19 di sejumlah wilayah di Pulau Jawa-Bali menurun, namun di beberapa wilayah di luar Jawa-Bali justru meningkat. Penurunan kasus di Jawa-Bali terlihat dari keterisian BOR di sejumlah wilayah seperti Semarang (dari 92% ke 66%) dan Jakarta (dari 76% ke 85%). Sedangkan peningkatan kasus terjadi di Jambi, Palembang, Kalimantan Selatan, dan Kendari, yang berdampak pada kebutuhan pasokan oksigen, obat Covid-19 dan vitamin. Kelangkaan oksigen, obat Covid-19, dan vitamin ditemukan di beberapa daerah. Permasalahan distribusi yang tidak merata dan harga yang melambung, perlu segera diatasi (Bona, 2021).

Terkait kepatuhan masyarakat terhadap PPKM, di lapangan ditemukan beberapa kelompok masyarakat (di Aceh, Sumatera Barat, Makasar, DKI Jakarta, Bandung, dan Ambon) yang tidak menghiraukan Surat Edaran Menteri Agama tentang Penerapan Protokol Kesehatan dalam Penyelenggaraan Shalat Idul Adha dan Pelaksanaan Kurban Selain itu, di beberapa wilayah seperti Probolinggo, Surabaya, Bondowoso, Jember, Merauke, Maluku, Makasar, dan Medan, juga ditemukan adanya penolakan masyarakat yang anggota keluarganya dinyatakan meninggal karena Covid-19 (yang berujung pada pengambilan paksa jenazah), serta ada penolakan isolasi walaupun hasil pemeriksaan PCR positif Covid-19 (Bona, 2021).

Beberapa variabel penyebab peningkatan kasus positif Covid-19 adalah kombinasi antara: (1) faktor eksternal berupa pelanggaran PPKM, seperti mobilisasi masyarakat yang disertai rendahnya kesadaran memakai masker; dan (2) faktor endogen berupa mutasi virus Covid-19, seperti munculnya varian Delta. Kondisi ini perlu menjadi catatan dan evaluasi pemerintah untuk segera dicarikan solusinya.

Secara nasional, jumlah kasus aktif Covid-19 periode 5-11 Agustus 2021 menunjukkan penurunan, walau secara umum jumlah *positivity rate* masih di atas 20% (standar WHO di bawah 5%) dan penambahan angka kematian harian tercatat masih di atas 1.000

kasus. Tingkat keterisian tempat tidur rumah sakit, secara nasional juga menunjukkan penurunan, di angka 48,14%, karena penurunan BOR rumah sakit di sejumlah wilayah Indonesia (Jakarta sekitar 29,4%, Jawa Barat 32%, Jawa Tengah 38,3%, Jawa Timur 52,3%, Banten 33,4%, dan Daerah Istimewa Yogyakarta 54,7%).

PPKM Darurat diperluas ke beberapa daerah (Jawa-Bali dan di luar Jawa-Bali) secara bertahap sesuai zona perkembangan status Covid-19 setiap daerah. PPKM Darurat diharapkan mampu menekan laju penularan Covid-19 harian yang masih di atas 20.000 kasus. Sejumlah sanksi atas pelanggaran PPKM Darurat untuk masyarakat dan kepala daerah diberlakukan, guna mencapai target yaitu menurunnya jumlah kasus Covid-19, agar kurang dari 10.000 kasus per hari.

Terkait kepatuhan masyarakat terhadap PPKM, dilihat dari level kabupaten/kota, kecamatan dan kelurahan/desa masih bervariasi (walau ada kabupaten/kota yang tidak melaporkan). Berdasarkan data Satgas Penanganan Covid-19, tingkat kepatuhan memakai masker yang rendah (<75%) untuk level kabupaten/kota sebanyak 18,76%, level kecamatan sebanyak 25,04%, dan pada level kelurahan/desa sebanyak 25,97%. Sedangkan untuk kepatuhan menjaga jarak, tercatat yang memiliki tingkat kepatuhan menjaga jarak rendah (<75%) level kabupaten/kota sebanyak 22,11%, level kecamatan sebanyak 29,17%, dan level kelurahan/desa sebanyak 26,90%. Berdasarkan data tersebut, tingkat kepatuhan menjaga jarak tercatat lebih rendah dibanding kepatuhan menggunakan masker.

Berdasarkan laporan Satgas Penanganan Covid-19, tingkat kepatuhan memakai masker yang rendah (<75% penduduk) ditemukan di Kalimantan Tengah (97,87%), Bali (97,66%), DKI Jakarta (96,50%), D.I.Yogyakarta (95,75%), dan Kalimantan Timur (95,25%). Rata-rata kepatuhan memakai masker yang rendah ditemukan restoran/kedai (80,40%), tempat ibadah (84,40%), rumah (84,56%), jalanan umum (85,88%), dan tempat wisata (86,40%). Kepatuhan menjaga jarak dan menghindari kerumunan yang rendah ditemukan di Bali (96,44%), Kalimantan Tengah (96,08%), D.I.Yogyakarta (94,06%), Kalimantan Timur (93,01%), dan Papua (92,80). Lokasi ditemukannya kepatuhan menjaga jarak dan menghindari kerumunan yang rendah rata-rata di restoran/kedai (76,69%), tempat ibadah (80,67%), rumah (84,23), tempat wisata (85,49%), dan jalanan umum (86,36%).

Berdasarkan data di atas, dari 5 wilayah dengan tingkat kepatuhan PPKM rendah (<75%), lebih banyak berada di luar Pulau Jawa (Kalimantan Tengah, Bali, Kalimantan Timur, dan Papua) dengan lokasi terbanyak di tempat-tempat umum (*public area*) seperti restoran/kedai. Jika tidak segera ditangani maka peningkatan kasus harian virus Covid-19 yang pernah terjadi di Pulau Jawa akan terulang. Untuk itu perlu evaluasi terhadap implementasi kebijakan protokol kesehatan di tempat-tempat umum.

Kepatuhan masyarakat terhadap PPKM sangat berarti dalam mempercepat penanganan Covid-19. Namun, praktiknya tidak mudah. Pelanggaran PPKM yang terjadi selama ini menggambarkan bahwa Informasi dan pemahaman masyarakat terhadap Covid-19 masih rendah, dan ada ketidaksesuaian persepsi yang diyakini masyarakat dengan pemerintah. Ada hubungan antara pengetahuan masyarakat dengan kepatuhan terhadap protokol kesehatan (Atiqoh & Devi, 2020).

Menurut Koziar (2010), ada beberapa faktor yang memengaruhi kepatuhan seseorang antara lain motivasi, tingkat perubahan gaya dan kebutuhan, persepsi keparahan masalah kesehatan, pengetahuan, dampak dari perubahan, budaya, dan tingkat kepuasan serta kualitas pelayanan kesehatan yang diterima (Novi, 2021). Diperlukan strategi agar keenam faktor tersebut dapat terwujud.

Strategi ke Depan

Secara epidemiologis, proses terjadinya penyakit dipengaruhi oleh interaksi antara agen penyakit, manusia (*host*) dan lingkungan sekitarnya. Penyakit terbagi menjadi 2, menular dan tidak menular. Proses terjadinya penyakit menular sebagai akibat dari interaksi antara agen penyakit (mikroorganisme hidup), manusia, dan lingkungan sekitarnya (Djafri, 2016).

Aspek penularan penyakit di antara manusia memiliki tiga sifat: (1) waktu generasi (*generation time*), masa antara masuknya penyakit pada pejamu tertentu sampai masa kemampuan maksimal pejamu tersebut dapat menularkan penyakit kepada pejamu lain tanpa menimbulkan gejala klinis; (2) kekebalan kelompok, tingkat kemampuan atau daya tahan suatu kelompok penduduk tertentu terhadap serangan atau penyebaran penyakit menular tertentu berdasarkan tingkat kekebalan sejumlah anggota kelompok tersebut. *Herd immunity* merupakan faktor utama dalam proses kejadian wabah di suatu wilayah, serta kelangsungan penyakit pada suatu kelompok

penduduk tertentu; (3) angka serangan (*attack rate*), sejumlah kasus yang berkembang atau muncul dalam suatu satuan waktu tertentu di suatu kelompok yang anggotanya mengalami kontak serta memiliki risiko/kerentanan terhadap penyakit tersebut (CDC, 2010).

Strategi penanganan penyakit menular secara umum dilakukan dengan menghilangkan sumber penyakit, yaitu menemukan dan mencari kasus secara proaktif, kemudian dilakukan pengobatan hingga sembuh. Upaya ini biasa dikenal dengan sebutan 3T (*testing, tracing, dan treatment*). Sedangkan strategi untuk menghindari terjadinya kontak langsung diberlakukan PPKM. Melalui PPKM, masyarakat diarahkan untuk berperilaku sehat dengan protokol kesehatan 3M (memakai masker; mencuci tangan dengan sabun dan air mengalir; dan menjaga jarak) dan sekarang dikenal dengan sebutan 5M (memakai masker; mencuci tangan dengan sabun dan air mengalir; menjaga jarak; menjauhi kerumunan; dan mengurangi mobilitas). Selain itu, strategi penanganan penyakit menular untuk mencapai kekebalan kelompok dilakukan vaksinasi.

Ketidakpatuhan masyarakat terhadap PPKM dapat mengakibatkan semakin banyaknya daerah yang berisiko tinggi terhadap penambahan kasus Covid-19 (zona merah). Di sisi lain, walau jumlah kasus di Pulau Jawa sudah mulai menurun, namun sikap kewaspadaan sangat diperlukan, karena penurunan yang terjadi selama ini belum 100%.

Mengubah perilaku hidup sehat dengan patuh protokol kesehatan tidak mudah. Perubahan perilaku merupakan proses perubahan yang dialami berdasarkan apa yang telah dipelajari, baik dari peran perantara keluarga, teman, lingkungan atau dari diri sendiri. Proses perubahan perilaku sangat ditentukan oleh kondisi dan kebutuhan seseorang. Contoh, bagi orang yang berpendapatan harian akan sangat sulit jika selama PPKM diminta tetap di rumah tanpa diimbangi dengan jaminan pemenuhan kebutuhan hidupnya. Menurut Rogers, ada 5 faktor penyebab seseorang berubah: (1) perubahan mempunyai nilai keuntungan; (2) perubahan sesuai nilai-nilai masyarakat; (3) kompleksitas (semakin mudah diterapkan, maka akan semakin mau seseorang berubah); (4) dapat dibagi (perubahan bukan sesuatu yang tabu); dan (5) dapat dikomunikasikan.

Menurut Kotler, mengubah perilaku seseorang dapat dilakukan dengan berbagai cara: (1) paksaan (melalui peraturan perundang-undangan); (2) imbalan materi (uang/barang) atau nonmateri (pujian); (3) membina hubungan baik; (4) menanamkan kesadaran

dan motivasi; (5) menunjukkan contoh-contoh (Notoatmodjo, 2014). Jadi proses perubahan perilaku pada seseorang sangat variatif, tergantung cara yang digunakan serta waktu yang digunakan. Cara ke-4 merupakan cara yang tidak memaksa, walau memerlukan waktu relatif lama tetapi perubahan perilaku juga dapat bertahan lebih lama. Kelima cara tersebut dapat digunakan secara kombinasi, sesuai sasaran yang dituju.

Ada hal penting lainnya yang memengaruhi keberhasilan perubahan perilaku masyarakat agar patuh PPKM, yaitu kualitas orang yang melakukan perubahan dan konsistensi upaya perubahan, karena perubahan perilaku merupakan respons seseorang terhadap stimulus. Perubahan perilaku sangat tergantung pada kualitas dan intensitas dari stimulus yang diterima. Misalnya kredibilitas kepemimpinan dan gaya bicara sangat menentukan keberhasilan perubahan perilaku seseorang, kelompok atau masyarakat. Kebersinambungan atau konsistensi dalam melakukan perubahan juga berpengaruh pada kelanggengan perubahan perilaku. Jadi agar masyarakat patuh PPKM, upaya perubahan perilaku menjadi tanggung jawab bersama. Perlu ada kerja sama pemerintah dan masyarakat.

Penutup

Jumlah kasus harian Covid-19 di beberapa wilayah Jawa-Bali menurun, namun di beberapa wilayah luar Jawa-Bali justru meningkat. Hal ini dikarenakan masih rendahnya kepatuhan masyarakat di luar Jawa-Bali terhadap PPKM. Selain faktor eksternal dan faktor endogen, ada beberapa faktor lain yang menyebabkan masyarakat tidak patuh terhadap PPKM, antara lain motivasi, tingkat perubahan gaya dan kebutuhan, persepsi keparahan masalah kesehatan, pengetahuan, dampak dari perubahan, budaya, dan tingkat kepuasan serta kualitas pelayanan kesehatan yang diterima.

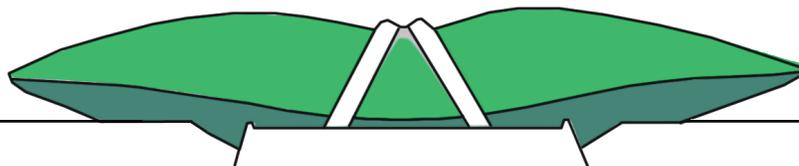
Diperlukan strategi khusus agar dengan sukarela masyarakat mau patuh terhadap PPKM. Kualitas dari orang yang melakukan perubahan dan konsistensi dalam melakukan perubahan menjadi kunci kesuksesan. Untuk itu perlu kerja sama antara pemerintah dan masyarakat.

Ucapan Terima Kasih

Terima kasih kepada Dr. dr. Tri Yunis Miko Wahyono, M.Sc. atas ulasanya terhadap naskah ini.

Pustaka Acuan

- Akib, H. (2010). Implementasi kebijakan: apa, mengapa, dan bagaimana. *Jurnal Administrasi Publik*, 1(1), 1-11
- Arifianto, B. (2021, Juli 6). Konsorsium masyarakat untuk kesehatan publik: sudah pencitraan Indonesia baik-baik saja. *Pikiran.rakyat.com*. Diakses 4 Agustus 2021, diakses dari <https://www.pikiran-rakyat.com/bandung-raya/pr-012171395/konsorsium-masyarakat-untuk-kesehatan-publik-sudah-pencitraan-indonesia-baik-baik-saja?page=5>
- Atiqoh & Devi. (2020). Hubungan antara pengetahuan masyarakat dengan kepatuhan menggunakan masker sebagai upaya pencegahan penyakit covid-19 di Ngronggah. *Jurnal Ilmiah Rekam Medis dan Informatika Kesehatan*, 10(1), 52-55.
- Bona, M.F. (2021, Juli 27). IDI: kasus covid-19 mulai meningkat di luar Jawa dan Bali. *Beritasatu.com*. Diakses 10 Agustus 2021, diakses dari <https://www.beritasatu.com/kesehatan/806351/idi-kasus-covid19-mulai-meningkat-di-luar-jawa-dan-bali>
- Budianto, E. (2010). *Pengantar epidemiologi*. Jakarta: Penerbit Buku Kedokteran EGC.
- CDC. (2010). *Principles of epidemiology in public health practice*. Atlanta: CDC.
- Covid19.go.id. (2020, April 8). *Empat strategi pemerintah atasi covid-19*. Diakses 7 Agustus 2021, diakses dari <https://covid19.go.id/p/berita/empat-strategi-pemerintah-atasi-covid-19>
- Covid19.go.id. (2021, Juli 24). *Peta sebaran covid-19*. Diakses 25 Juli 2021, diakses dari <https://covid19.go.id/peta-sebaran-covid19>
- Djafri, D. (2016). Permodelan epidemiologi penyakit menular. *Jurnal Kesehatan Masyarakat Andalas*, 10(1), 1-2.
- Dzulfaroh, A.N. (2021, Januari 22). 7 provinsi di Jawa-Bali yang terapkan PPKM hingga 8 februari 2021. *Kompas.com*. Diakses 7 Agustus 2021, diakses dari <https://www.kompas.com/tren/read/2021/01/22/070100965/7-provinsi-di-jawa-bali-yang-terapkan-ppkm-hingga-8-februari-2021?page=all>
- Farisa, F.C. (2021, Juli 9). Daftar daerah luar Jawa-Bali yang terapkan PPKM darurat mulai 12 Juli. *Kompas.com*. Diakses 7 Agustus 2021, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2021/07/09/18054401/daftar-15-daerah-luar-jawa-bali-yang-terapkan-ppkm-darurat-mulai-12-juli?page=all>
- Hidayat, R. (2021, Juli 5). Pemerintah dinilai gagal tangani covid-19, Ini Indikasinya!. *Hukumonline.com*. Diakses 5 Agustus 2021, diakses dari <https://m.hukumonline.com/berita/baca/1t60e2f8052846a/pemerintah-dinilai-gagal-tangani-covid-19-ini-indikasinya/?page=all>
- Muhammadiyah. (2013). Partisipasi publik sebagai strategi mewujudkan good governance otonomi daerah, government role to increasing Araeveue Village, Bajeng District Gowa Regency. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Otoritas*, 3(1), 57-66.
- Novi, A. (2021). Faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan masyarakat terhadap protokol kesehatan Covid-19. *Jurnal Ilmiah Permas: Jurnal Ilmiah Stikes Kendal*, 11(1), 113-124.
- Notoatmodjo, S. (2014). *Promosi kesehatan, teori dan aplikasinya*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Saptoyo, R.D.A. (2021, Juli 31). Ini perbedaan aturan PPKM level 1,2,3 dan 4. *Kompas.com*. Diakses 7 Agustus 2021, diakses dari <https://www.kompas.com/tren/read/2021/07/31/150000165/ini-perbedaan-aturan-ppkm-level-1-2-3-dan-4>
- Sumarto, H.S.J. (2003). *Inovasi, partisipasi dan good governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.



Kebijakan Fiskal dalam Pemulihan Ekonomi pada Masa Pandemi Covid-19

Mandala Harefa

Peneliti Utama
Ekonomi dan Kebijakan Publik
mandhar@dpr.go.id

Keywords

Spending,
deficit,
fiscal,
income,
economic recovery

Abstract

Due to a dramatic increase in the spread of Covid-19, economic conditions were in a state of extreme uncertainty until mid-2021. With the changing dynamics, the government must be able to establish fiscal policies that are flexible and responsive while yet being accountable and measurable. To stabilize the economy, a large countercyclical fiscal policy is required. If the government does not respond to the economic slump with an unprecedented expansionary fiscal policy, the impact of the downturn will be much bigger. During the pandemic, the state budget tries to ensure the safety of Indonesian citizens and to preserve the economy from the disastrous effects of the delta strain Covid-19. This analysis aims to discuss fiscal policy in economic recovery during the pandemic time. The analysis demonstrates that fiscal policy has been a key tool in dealing with Covid-19, particularly during the activity restriction (PPKM). Expansionary fiscal policy, on the other hand, causes the deficit to increase, which in turn requires financing from loans and tax policies.

Daftar Isi

Pendahuluan	142
Realisasi Kebijakan Fiskal 2020 dan 2021.....	143
Penguatan Kebijakan guna Kebijakan Fiskal Pemulihan Ekonomi 2022-2023 masa Pandemi Covid-19	144
Penutup	149
Ucapan Terima Kasih.....	149
Pustaka Acuan	150

Kata Kunci

belanja,
defisit,
fiskal,
pendapatan,
pemulihan ekonomi

Abstrak

Kondisi perekonomian sampai dengan pertengahan tahun 2021 dalam situasi ketidakpastian yang luar biasa akibat lonjakan drastis penyebaran Covid-19. Dengan dinamika yang semakin meningkat, tentunya pemerintah harus mampu merancang kebijakan fiskal yang fleksibel dan responsif namun tetap akuntabel dan terukur dalam penerapannya. Kebijakan fiskal yang sangat ekspansif (*countercyclical*) yang signifikan diperlukan dalam menstabilkan perekonomian. Dampak pemburukan ekonomi akan jauh lebih besar jika pemerintah tidak melakukan langkah penanganan melalui kebijakan fiskal yang ekspansif yang luar biasa. APBN selama pandemi telah bekerja sangat keras untuk melindungi keselamatan rakyat Indonesia dan melindungi perekonomian dari hantaman dahsyat akibat Covid-19 varian delta. Analisis ini bertujuan membahas kebijakan fiskal dalam pemulihan ekonomi pada masa pandemi. Hasil analisis memperlihatkan bahwa kebijakan fiskal telah menjalankan perannya sebagai instrumen utama dalam penanganan Covid-19 terutama pada saat PPKM darurat dan level 4. Namun, kebijakan fiskal yang ekspansif memiliki konsekuensi semakin melebarnya defisit, yang pada akhirnya memerlukan pembiayaan yang berasal dari pinjaman dan kebijakan perpajakan.

Pendahuluan

Pada awal bulan Juli 2021, Presiden Joko Widodo resmi mengeluarkan kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat. Kebijakan tersebut diambil untuk memperketat aktivitas masyarakat untuk mencegah penyebaran Covid-19 agar tidak semakin meluas. Sebelum kebijakan PPKM Darurat, pemerintah lebih dahulu menerapkan PPKM Mikro yang difokuskan di daerah Jawa-Bali akibat melonjaknya kasus Covid-19 selama beberapa waktu terakhir. Sampai bulan Juli 2021, pandemi mengalami eskalasi jumlah yang terpapar dan menelan korban jiwa yang besar di Indonesia. Dampak pandemi berkelanjutan ini sangat luar biasa, memberikan tekanan pada perekonomian, stabilitas sistem keuangan, dan ketahanan sosial masyarakat miskin dan rentan. Kondisi ini sangatlah berat mengingat konsekuensi yang ditimbulkan berdampak luas.

Terlebih bila perpanjangan kebijakan PPKM level 3 atau 4 masih terus dilakukan pemerintah pusat hingga kuartal III tahun 2021. Pembatasan mobilitas ini tentunya akan memiliki konsekuensi terhadap fiskal dalam anggaran serta menahan laju pertumbuhan ekonomi di kuartal III tahun 2021 (Ismoyo, 2021). Pembatasan mobilitas mempengaruhi aktivitas ekonomi masyarakat secara luas yang mengakibatkan perlambatan ekonomi dan turunnya daya beli masyarakat. Situasi ini dikhawatirkan akan mendorong negara-negara di dunia termasuk Indonesia ke dalam resesi dalam dua triwulan terakhir.

Dalam menghadapi kondisi tersebut, sejak tahun lalu pemerintah melalui kebijakan fiskal sudah mengambil langkah pencegahan dan penanganan Covid-19 serta program pemulihan ekonomi nasional (PEN). Kebijakan fiskal berperan sebagai *countercyclical* bagi perekonomian, menahan laju perlambatan ekonomi. Kebijakan fiskal dalam dalam pagu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sangat terbatas, karena menurunnya penerimaan negara akibat perlambatan ekonomi dihadapkan dengan meningkatnya kebutuhan belanja pemerintah dalam rangka mendukung PEN. Permasalahan selanjutnya tentunya dipastikan akan semakin melebarnya defisit anggaran pemerintah.

Dengan melihat kondisi tersebut, beban fiskal pada tahun ini semakin berat menyusul prognosis alokasi dana untuk kebutuhan program perlindungan sosial yang melampaui pagu anggaran dan pendapatan belanja negara tahun 2021. Sementara itu, penyaluran

berbagai program perlindungan sosial sering kali kurang tepat sasaran. Berdasarkan catatan, alokasi anggaran perlindungan sosial dalam pagu APBN 2021 mencapai Rp408,8 triliun. Sementara itu, data Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa prognosis APBN 2021 untuk pelaksanaan perlindungan sosial mencapai Rp491,5 triliun. Angka tersebut berpotensi kembali membengkak sejalan dengan besarnya dampak PPKM Darurat (Arif & Prata, 2021). APBN sebagai instrumen kebijakan fiskal berperan penting dalam penanganan pandemi, pencapaian target PEN, dan sasaran makro ekonomi yang diarahkan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Keberhasilan dari pelaksanaan PPKM Darurat Jawa-Bali akan menjadi *game changer* penting dari penanganan pandemi Covid-19 dan pemulihan ekonomi tanah air. Untuk mengantisipasi dampak PPKM Darurat, APBN 2021 sebagai instrumen kebijakan fiskal harus bergerak antisipatif dan fleksibel dengan menyediakan dukungan bagi masyarakat dan dunia usaha. Di sisi lain, dukungan dan gotong royong dari pelaku pasar keuangan diharapkan dalam bentuk *confidence* terhadap kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah serta optimis atas prospek pemulihan ekonomi ke depan. Hal ini akan menjadi faktor penting untuk menjaga stabilitas sektor keuangan domestik yang selanjutnya menjadi salah satu fondasi penting dari pemulihan perekonomian (Badan Kebijakan Fiskal, 2021).

Dengan pembatasan aktivitas yang berimbas pada kegiatan ekonomi, maka hal ini mengakibatkan pengurangan jam kerja, *output*, dan konsumsi. Tidak hanya konsumsi masyarakat, komponen pertumbuhan lain yaitu investasi dan net ekspor juga mengalami penurunan. Pada situasi seperti ini, satu satunya komponen yang dapat diandalkan adalah kebijakan fiskal melalui belanja pemerintah yang ekspansif. Dalam perekonomian yang tertekan, kebijakan fiskal yang akan diambil biasanya diindikasikan berkarakter *procyclical* yang cenderung memperkuat siklus bisnis, berarti pada saat resesi pemerintah menerapkan kebijakan kontraksioner berupa pengetatan fiskal. Sebaliknya, kebijakan *countercyclical* merupakan kebijakan yang melawan arus siklus bisnis, yakni pada saat resesi pemerintah menerapkan kebijakan ekspansif berupa pelonggaran fiskal dan moneter (Karminsky *et al.*, 2004).

Bila belanja pemerintah negatif maka ini sifatnya *procyclical*, padahal fungsi kebijakan fiskal adalah meng-*counter*, jika semua komponen negatif

maka harus ada komponen positif untuk menahan kontraksi yang lebih dalam. Untuk mengantisipasi hal tersebut, maka, belanja di tahun 2021 harus lebih tinggi dari tahun 2020. Dengan demikian belanja didesain untuk menimbulkan *multiplier effect* yang tinggi (Nazara, 2021), Karakter kebijakan fiskal Indonesia memang lebih cenderung asiklikal atau bahkan *procyclical*. Kesimpulan tersebut juga diperkuat oleh riset di Bank Indonesia (2012) bahwa kebijakan fiskal Indonesia cenderung bersifat asiklikal secara agregat atau justru *procyclical* jika berdasarkan pengelompokan pengeluaran atau belanja. Sifat siklikalitas yang demikian berpotensi memberikan tekanan instabilitas dalam perekonomian (Alesina & Tabellini, 2005: 2). Mengingat kondisi yang mendekati resesi, maka kebijakan *procyclical* merupakan kebijakan yang mengikuti arus siklus saja. Dalam situasi pada saat resesi, pemerintah mau tidak mau menerapkan kebijakan kontraksioner, dimana kebijakan *countercyclical* merupakan kebijakan yang melawan arus siklus dengan menerapkan kebijakan ekspansif berupa pelonggaran fiskal dan termasuk moneter.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka tulisan ini bertujuan membahas kebijakan fiskal dalam pemulihan ekonomi tahun 2022 dan 2023 dalam masa pandemi Covid-19. Dari hasil pembahasan ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada anggota DPR RI dalam rangka perencanaan, pengawasan dan rekomendasi terkait kebijakan fiskal dibahas bersama pemerintah. Terutama setelah adanya PPKM darurat dan level 4 yang bila berlanjut terlalu lama berdampak semakin beratnya beban APBN yang merupakan instrumen dalam kebijakan fiskal. Implikasi lanjutan ekonomi bisa masuk ke titik kritis yang lebih menekan jika dibandingkan dengan awal pandemi 2020. Kajian kualitatif dengan teknik pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan. Studi kepustakaan yang bersumber dari buku, karya tulis ilmiah, makalah, dokumen-dokumen negara, koran, dan situs internet. Informasi dari studi pustaka tersebut kemudian dianalisis secara deskriptif.

Realisasi Kebijakan Fiskal 2020 dan 2021

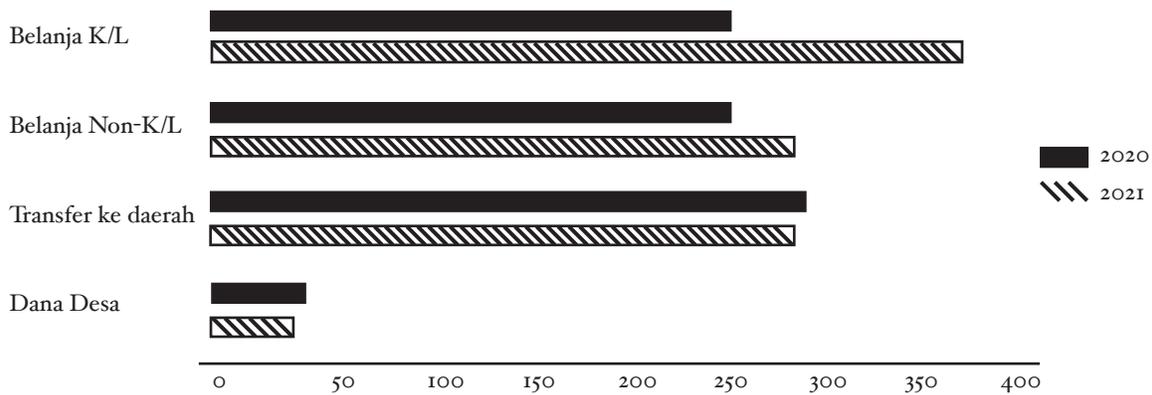
Belajar dari pengalaman di tahun 2020 sampai pertengahan tahun 2021, stimulus fiskal yang cukup memang diperlukan untuk mendorong perekonomian disamping penanggulangan pandemi. Namun demikian, penurunan kasus positif Covid-19

merupakan syarat mutlak agar berbagai program stimulus fiskal dapat secara efektif berdampak pada pemulihan perekonomian.

Diterbitkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang disahkan oleh DPR RI bersama pemerintah menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, termasuk Program Penanganan Covid-19 dan PEN yang masih dijalankan dalam merespons pandemi Covid-19. Berdasarkan peraturan tersebut pemerintah telah melakukan kebijakan *countercyclical* untuk percepatan penanganan Covid-19 sekaligus akselerasi pemulihan sosial-ekonomi. Secara garis besar respons kebijakan fiskal tersebut difokuskan untuk pencegahan, pengendalian, dan penanganan Covid-19 dengan dukungan tambahan anggaran di Bidang Kesehatan sebesar Rp75 triliun dan perlindungan sosial bagi masyarakat miskin dan rentan melalui program jaring pengaman sosial sebesar Rp110 triliun. Disamping itu, untuk memitigasi penurunan di berbagai sektor ekonomi yang terdampak, terutama sektor UMKM, pemerintah juga memberikan dukungan industri dan UMKM sebesar Rp70,1 triliun serta program PEN Rp150 triliun. Besarnya tambahan alokasi anggaran tersebut, total sebesar Rp405,1 triliun, menunjukkan besarnya *magnitude* dari krisis sosial dan ekonomi yang diakibatkan oleh pandemi Covid-19 yang juga mengancam stabilitas perbankan khususnya, dan sektor keuangan pada umumnya (Kemenkeu, 2021: 102).

Selanjutnya kebijakan fiskal dari sisi penerimaan dan pengeluaran pemerintah ternyata sangat besar perannya dalam menanggulangi dampak Covid-19. Di bidang fiskal, kebijakan fokus kembali pada kegiatan serta revisi pengalokasian anggaran juga telah dilakukan pemerintah. Presiden Joko Widodo telah menerbitkan Inpres No. 4/2020, tentang instruksi kepada semua jajaran kementerian serta para pimpinan termasuk di dalamnya para pejabat di tingkat daerah untuk mempercepat pemfokusan kembali kegiatan, realokasi anggaran juga dalam pengadaan barang jasa yang merupakan upaya untuk menangani wabah Covid-19 (Kamaluddin, 2021).

Dari data yang dipublikasikan Kementerian Keuangan (Kemenkeu), realisasi belanja negara dalam APBN selama pandemi mencapai Rp945,7 triliun hingga Mei 2021. Nilainya tumbuh 12,1 persen dibandingkan periode yang sama tahun lalu sebesar Rp843,9 triliun. Realisasi belanja negara tersebut juga mencapai 34,4 persen dari targetnya yang sebesar Rp2.750 triliun. Secara rinci, realisasi belanja negara



Grafik I. Realisasi Belanja Negara (Mei 2020/2021)

Sumber : Kementerian Keuangan, 2021

oleh kementerian/lembaga mencapai Rp359,8 triliun hingga Mei 2021. Jumlahnya meningkat 33,07 persen dibandingkan pada Mei 2021 yang sebesar Rp270,4 triliun. Realisasi belanja non-kementerian/lembaga sebesar Rp287,9 triliun hingga Mei 2021. Angkanya tumbuh 7,82 persen dibandingkan pada periode yang sama tahun lalu sebesar Rp267 triliun. Sementara, realisasi transfer ke daerah hingga Mei 2021 mengalami penurunan 0,7 persen menjadi Rp275,7 triliun. Hal serupa dialami dana desa yang penyalurannya turun 22,6 persen menjadi Rp22,3 triliun. Adapun realisasi belanja tersebut masih lebih tinggi dibandingkan penerimaan negara yang sebesar Rp726,4 triliun. Alhasil, Indonesia masih mengalami defisit APBN sebesar Rp219,3 triliun hingga bulan kelima tahun ini seperti yang ditampilkan pada Grafik 1 (Bayu, 2021).

Melebarinya defisit APBN tersebut merupakan kebijakan fiskal dengan skema progresif dalam penanganan kesehatan, perlindungan masyarakat yang rentan, insentif untuk sektor yang terdampak secara langsung, dan penguatan stabilitas keuangan. Kebijakan fiskal dari sisi penerimaan terlihat dari realisasi pendapatan negara dan hibah hingga akhir bulan pertama triwulan kedua 2020 mengalami tekanan, dimana baru mencapai 31,21 persen dari target pada APBN-Perpres 54/2020 atau secara nominal berjumlah Rp549,51 triliun. Jumlah tersebut terealisasi dari Penerimaan Pajak dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang masing-masing mencapai Rp434,33 triliun dan Rp114,50 triliun, serta realisasi dari hibah sebesar Rp0,67 triliun. Pencapaian ini merupakan dampak pembatasan mobilitas yang berakibat hampir

semua jenis pajak tumbuh negatif selama periode Januari-April 2020, di mana PPh Badan berkontraksi negatif 15,23 persen akibat perlambatan ekonomi yang terlihat dari pertumbuhan negatif setoran masa dan tahunan. Demikian juga PPh/PPN Impor berkontraksi negatif 8,90 persen seiring kontraksi kegiatan impor nasional. Dampak ekonomi dari Covid-19 mulai terefleksikan dalam penerimaan pajak, akibat perluasan penerapan pembatasan, dimana hal ini juga tercermin dari PPN DN yang hanya tumbuh 0,82 persen secara bruto (Puspasari, 2021).

Dalam realisasinya, anggaran program PEN di semester I-2021 sebesar Rp305,5 triliun. Angka tersebut setara dengan 41,02 persen dari total pagu sebesar Rp744,75 triliun. Realisasi dana tersebut telah tersalurkan dalam lima program hingga akhir Juli 2021. *Pertama*, realisasi anggaran kesehatan sebesar Rp65,5 triliun, setara 30,47 persen dari pagu Rp214,95 triliun. *Kedua*, realisasi anggaran perlindungan sosial sebesar Rp91,84 triliun, setara dengan 48,89 persen terhadap total anggaran Rp187,84 triliun. *Ketiga*, realisasi dukungan program Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) dan korporasi sebesar Rp52,52 triliun setara dengan 32,58 persen dari pagu Rp161,2 triliun. *Keempat*, realisasi program prioritas sebesar Rp47 triliun, setara dengan 39,85 persen terhadap total anggaran sebesar Rp117,94 triliun. *Kelima*, realisasi insentif dunia usaha sebesar Rp43,35 triliun, atau sama dengan 68,9 persen terhadap pagu sebesar Rp62,83 triliun (Tabel 1). Sementara dari sisi perlindungan akan disalurkan selama periode PPKM darurat dan level 4 yang diperpanjangnya (Santoso, 2021).

Tabel 1. Realisasi PEN 2021 per Semester I (Rp Triliun)

Keterangan	Pagu	Realisasi	%
Kesehatan	214,95	65,50	30,47
Perlindungan Sosial	187,84	91,84	48,89
Program Prioritas	117,04	47,00	39,85
Dukungan UMKM dan Korporasi	161,20	52,52	32,58
Insentif Usaha	62,83	43,45	68,90
Total	744,75	305,50	41,02

Sumber: Kementerian Keuangan, Tahun 2021

Pelaksanaan APBN 2021 dalam merespons melonjaknya kasus Covid-19 berfokus pada peningkatan penanganan sektor kesehatan dan perlindungan sosial yang sangat dibutuhkan masyarakat. Dalam program penanganan kesehatan yang dialokasikan sebesar Rp214,95 T terdapat beberapa program utama dengan alokasi sebesar Rp57,85 T yang di dalamnya termasuk klaim perawatan pasien dengan alokasi sebesar Rp65,9 T, insentif nakes Rp18,4 T penyediaan obat Covid-19 dari alokasi awal Rp0,77 T ditambah Rp0,4 T (2 juta paket obat isoman) sehingga total pagunya sebesar Rp1,17 T, pembangunan RS darurat sebesar Rp2,75 T pengadaan vaksin Rp47,6 T dan pelaksanaan vaksinasi di daerah Rp6,5 T dengan *output* sekitar 432,8 juta dosis vaksin, kemudian penambahan suplai oksigen melalui pengadaan dalam negeri dan luar negeri dianggarkan sebesar Rp0,37 T, penebalan PPKM mikro di daerah sebesar Rp0,79 T, serta insentif perpajakan kesehatan dengan alokasi sebesar Rp20,85 T dalam bentuk pembebasan pajak atau DTP untuk vaksin dan alat kesehatan, juga penanganan kesehatan lainnya dengan alokasi sebesar Rp45,93 T (Anggraeni, 2021). Diharapkan dengan fokus pada sektor kesehatan melalui vaksinasi paling tidak sampai 70 persen dari jumlah penduduk dalam melindungi diri dan tercapainya kekebalan komunal (*herd immunity*).

Strategi kebijakan fiskal yang bersifat ekspansif dalam menjalankan kebijakan *countercyclical* dalam upaya meningkatkan aktivitas ekonomi, terlihat dari peningkatan realisasi pelaksanaan APBN sampai dengan semester I tahun 2021. Realisasi pendapatan negara mencapai Rp886,9 triliun atau tumbuh 9,14 persen (*year on year/yoy*) mencapai 50,9 persen dari

target APBN tahun 2021 (Kemenkeu, 2021). Namun demikian, pemerintah harus mengejar pertumbuhan pada kisaran 15 persen per bulan untuk mengejar target pertumbuhan tahunan sebesar 9,7 persen. Karena di sisi lain pemerintah memberikan insentif pajak yang merupakan program PEN tahun 2021 hingga 30 Juli telah mencapai Rp48,35 T atau 77 persen dari pagu Rp61,83 T dari berbagai insentif pajak (Elena, 2021).

Berkaca pada kondisi tersebut, tentunya penerimaan pendapatan negara merupakan salah satu komponen utama dalam struktur APBN dalam kebijakan fiskal, selain belanja negara dan pembiayaan anggaran. Pendapatan negara, yang meliputi penerimaan perpajakan, PNBPN, dan penerimaan hibah menjadi sumber utama pembiayaan pembangunan dan program-program pemerintah. Karena pemerintah harus mewaspadai risiko pembengkakan defisit mengingat semakin terbatasnya sumber penerimaan akibat pembatasan kegiatan ekonomi. Dalam sisi penerimaan perlu berbagai upaya pemerintah agar pendapatan negara dapat dioptimalkan untuk mencapai tujuan nasional, termasuk meningkatkan produktivitas dan mendorong transformasi ekonomi nasional dalam menghadapi kondisi pandemik yang tidak ada kepastian. Alternatif lainnya adalah upaya mobilisasi pendapatan negara dilakukan dalam bentuk optimalisasi penerimaan pajak maupun reformasi pengelolaan PNBPN.

Kebijakan Fiskal Pemulihan Ekonomi 2022–2023 Masa Pandemi Covid-19

Berdasarkan realisasi beberapa kebijakan stimulus fiskal memang menjadi sorotan dan pro kontra di masyarakat. Namun, secara umum pemerintah pun menjaga anggaran defisit tidak melebihi 3 persen, demi kesehatan perekonomian jangka panjang. Namun, berdasarkan perkiraan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) terhitung potensi defisit anggaran pada tahun ini mencapai 5,8 persen terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), lebih dalam dibandingkan dengan target pemerintah yakni 5,7 persen terhadap PDB. Membesarnya angka itupun dapat dipertahankan dengan catatan pemerintah berhasil memungut penerimaan pajak secara signifikan untuk menambal celah defisit yang disebabkan oleh membengkaknya alokasi belanja PPKM yang berlanjut.

Dalam menghadapi pandemi Covid-19 dengan PPKM darurat, sangat sulit bila pemerintah

menerapkan kebijakan fiskal agar penerimaan dan pengeluaran negara dapat menjaga pertumbuhan ekonomi maupun kestabilan perekonomian. Karena dari sisi penerimaan, pemerintah harus memperhatikan fleksibilitas pemberian kontribusi penerimaan dari PPN dan PPh Badan yang selama ini menjadi andalan pemerintah.

Sedangkan dari sisi pengeluaran atau belanja, pemerintah harus mampu memperhatikan realisasi penggunaan dana tersebut agar tepat sasaran dan mengutamakan kegiatan prioritas pencegahan pandemi Covid-19. Untuk menekan defisit anggaran terhadap pembiayaan-pembiayaan pemerintah dapat melakukan refocusing atau revisi terhadap anggaran yang ada di APBN untuk dioptimalkan penggunaannya selama masa pandemi Covid-19. Peningkatan pengeluaran pemerintah dapat dikatakan ekspansif apabila kegiatan tersebut dibiayai dengan peningkatan defisit. Akan tetapi pengeluaran pemerintah dapat dikategorikan sebagai kontraktif jika dibiayai dengan peningkatan pajak karena kebijakan tersebut dapat berimplikasi pada meningkatnya peran sektor publik (Surjaningsih, *et al.*, 2012: 396). Dikhawatirkan defisit anggaran terancam lepas kendali menyusul belanja negara yang

membengkak tanpa diiringi dengan penerimaan pajak yang memadai. Terlebih pada tahun ini dan tahun berikutnya prospek penerimaan pajak masih cukup suram, mengingat tidak ada kepastian sampai kapan pandemi selesai.

Untuk itu pengelolaan fiskal tahun 2022 dan jangka menengah sudah seharusnya diarahkan untuk mendorong pengelolaan fiskal yang fleksibel untuk melakukan *countercyclical* dengan tetap memelihara berkelanjutan dalam jangka menengah serta lebih fokus untuk mendukung pemulihan sekaligus secara simultan melakukan reformasi untuk penguatan fondasi agar mampu keluar dari *middle income trap* walaupun akan menghadapi tantangan yang sangat berat. Searah dengan kebijakan fiskal tahun 2021 tersebut, maka kerangka makro fiskal tahun 2022 dapat diproyeksikan sebagai berikut: pendapatan negara akan semakin meningkat ke kisaran 10,18 s.d. 10,44 persen PDB. Belanja negara akan mencapai kisaran 14,69 s.d. 15,30 persen PDB. Keseimbangan primer akan mulai bergerak menuju positif di kisaran -2,31 s.d. -2,65 persen PDB. Defisit akan semakin mengecil ke -4,51 s.d. -4,85 persen PDB. Rasio utang akan tetap terkendali di kisaran 43,76 s.d. 44,28 persen PDB (Tabel 2).

Tabel 2. Kerangka Fiskal Jangka Menengah Tahun 2020–2024 dan RAPBN 2022

Keterangan	Rp Triliun	%PDB	RAPBN 2022
Pendapatan Negara	1.823,5–1.895,4	10,18–10,44	1.840,7
Penerimaan Perpajakan	1.499,3–1.528,7	8,37–8,42	1.506,9
PNBP	322,4–363,1	1,80–2,00	333,2
Hibah	1,8–3,6	0,01–0,02	0,6
Belanja Negara	2.630,6–2.776,6	14,69–15,30	2.708,7
Belanja Pusat	1.859,6–1.991,6	10,38–10,97	1.938,3
TKDD	771,0–785,0	4,30–4,32	770,4
Keseimbangan Primer	(413,0–481,9)	(2,31–2,65)	(463,3)
Defisit	(807,0–881,3)	(4,51–4,85)	(868,0)
Persen Defisit			(4,85)
Pembiayaan	807,0–881,3	4,51–4,85	868,0
Utang Netto		- 4,81–5,80	(17,7)
Investasi		-(0,3–0,95)	-
Rasio Utang		- 43,76–44,28	-

Sumber: Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2022, Tahun 2021 dan Nota Keuangan dan RAPBN 2022.

Tentunya pencapaian tersebut dapat berjalan dengan akselerasi pemulihan ekonomi, reformasi struktural, dan reformasi fiskal, sehingga kebijakan fiskal tahun 2022 akan efektif, *prudent*, dan *sustainable*. Dalam RAPBN 2022 akan dilanjutkan dukungan terhadap proses pemulihan ekonomi dan reformasi struktural. Dalam hal ini, RAPBN 2022 seharusnya tetap fokus pada dukungan kesehatan dan penguatan perlindungan masyarakat dengan tetap fleksibel serta antisipatif dalam menghadapi ketidakpastian. Pendapatan negara 2022 ditargetkan mencapai Rp1.840,7 triliun atau tumbuh 6 persen. Sementara, belanja negara dialokasikan sebesar Rp2.708,7 triliun atau tumbuh 0,4 persen. Kebijakan fiskal terlihat masih ekspansif dalam mengantisipasi pandemi, namun defisit diturunkan ke 4,85 persen.

Dengan melihat kondisi beban fiskal yang besar tersebut, lembaga pemeringkat *Standard and Poor's* (S&P) pernah mengingatkan bahwa Indonesia menghadapi tantangan untuk mengembalikan rasio defisit fiskal ke 3 persen pada 2023. Lembaga itu memproyeksikan konsolidasi fiskal akan berjalan secara gradual. Kondisi defisit fiskal akan semakin melebar tahun ini menjadi 5,7 persen dan diharapkan dapat menurun 4,2 persen pada 2022. Untuk itu pemerintah diharapkan dapat menjaga komitmen untuk mengembalikan disiplin fiskal, meskipun ketidakpastian akibat pandemi masih sangat tinggi (Alika, 2021).

Berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Perppu No. 1 Tahun 2020, pemerintah hanya memiliki tiga tahun anggaran untuk membuka defisit APBN lebih dari 3 persen PDB. Pada tahun 2022 nanti adalah waktu terakhir bagi pemerintah memanfaatkan kebijakan pelebaran defisit. Artinya, pada 2023, defisit APBN akan kembali mengacu pada UU Nomor 17 Tahun 2003, yakni tidak lebih dari 3 persen. Dengan demikian desain ekonomi makro yang dibuat pemerintah harus efektif dan terukur sehingga bisa menaikkan iklim ekonomi yang kondusif dan menjamin postur keuangan negara yang kredibel dan akuntabel (Supriyatna, 2021).

Dalam hal ini sangat sulit kebijakan fiskal yang ditempuh pemerintah untuk menstimulasi perekonomian agar ekonomi tumbuh optimal dan berkelanjutan. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Komitmen untuk menghadirkan pengelolaan fiskal yang sehat dan efektif diperlukan dalam menopang pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Untuk mencapai tujuan tersebut,

kebijakan fiskal perlu didesain agar mampu merespons dinamika perekonomian global maupun domestik, menjawab tantangan dan mendukung target pembangunan secara optimal. Sebaliknya, kapasitas dalam RAPBN 2022 juga sangat dipengaruhi pertumbuhan, terutama pendapatan negara dari berbagai potensi dengan adanya berbagai aktivitas perekonomian.

Sejalan dengan hal tersebut maka APBN perlu didesain agar produktif, efisien, berdaya tahan agar mampu meredam berbagai ketidakpastian serta mengendalikan risiko jangka pendek, menengah, dan panjang dengan menyusun skenario terburuk. Hal ini sangat diperlukan agar dalam pelaksanaan APBN tetap mampu menopang program-program prioritas menuju tercapainya kesehatan dan kesejahteraan, walaupun di tengah risiko ketidakpastian kapan pandemi berakhir.

Risiko fiskal secara umum dapat didefinisikan sebagai berbagai faktor yang dapat melemahkan peran kebijakan fiskal dalam menstimulasi perekonomian dan mewujudkan kesejahteraan. Berbagai faktor tersebut tidak hanya membuat kebijakan fiskal gagal mencapai tujuan yang diharapkan, melainkan dapat pula mengganggu kemampuan fiskal memenuhi kewajiban. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan risiko fiskal menjadi penting dalam pelaksanaan kebijakan fiskal pada tahun berjalan dan pada tahun 2022 (Kemenkeu, 2021: 193).

Maka dari itu, identifikasi sumber risiko fiskal perlu untuk dilakukan dalam melaksanakan reformasi kebijakan fiskal dalam mengantisipasi bila pandemi berkepanjangan. Untuk menghadapi kondisi tersebut, reformasi kebijakan fiskal menjadi sangat penting untuk dilakukan terutama dalam kondisi pandemi Covid-19 ini. Mengingat kebutuhan anggaran sangat besar, maka selain untuk mendorong penerimaan negara yang tengah tertekan, tentunya untuk menciptakan sistem perpajakan yang lebih adil bagi masyarakat. Dalam menahan pelebaran defisit, peningkatan penerimaan sangat penting dilakukan untuk mengembalikan kondisi fiskal menjadi lebih sehat dan berkelanjutan. Sebab, saat ini kebijakan fiskal diarahkan untuk menangani dampak dari Covid-19, sehingga membuat pemerintah harus memperlebar defisit anggaran dan menambah sejumlah utang. Kebijakan ini harus ditempuh agar bisa membiayai belanja negara yang meningkat tajam, sedangkan di sisi lain penerimaan terkontraksi (Sembiring, 2021).

Tabel 3. Tantangan Fiskal pada Masa Pandemi

Komitmen Akselerasi Pemulihan dan Reformasi Fiskal PEN 2020	
Penerimaan melemah <i>Tax ratio</i> menurun <i>Tax buoyancy</i> di bawah 1 Pendapatan berbasis SDA menurun Sektor informal dan <i>digital/economy</i> belum sepenuhnya tertangkap di perpajakan	Ruang fiskal terbatas Risiko penerimaan yang masih rendah Belanja operasional yang masih besar <i>Mandatory spending</i> cukup besar
Risiko fiskal meningkat <i>Deficit primary balance</i> melebar Defisit APBN masih besar <i>Debt to ratio</i> meningkat	Fiskal harus konsolidatif Defisit kembali maks 3% PDB di 2023 Menjaga level belanja untuk operasional pemerintahan & mendorong perekonomian

Sumber: Rangkuman dari Kementerian Keuangan, Tahun 2021

Sementara itu, kebijakan fiskal menghadapi tantangan dalam pengelolaannya ke depan antara lain:

(1) Kecenderungan penurunan penerimaan negara (secara persentase terhadap PDB), (2) peningkatan risiko fiskal yang terefleksi dari defisit, *negatif primary balance*, dan rasio utang yang meningkat, (3) keterbatasan ruang fiskal sebagai dampak kombinasi pelemahan di sisi pendapatan dan meningkatnya beban utang (pokok dan bunga) yang mengganggu fleksibilitas dalam pengelolaan fiskal ke depan, serta (4) pemenuhan komitmen *fiscal rule deficit* maksimal 3 persen PDB pada tahun 2023 (Kemenkeu, 2021: 102). Hal ini tentunya harus menjadi perhatian pemerintah karena tahun 2022 merupakan tahun terakhir dari amanat UU No 2 Tahun 2020 mengenai defisit yang diperbolehkan di atas 3 persen dan harus menjadi tahun transisi yang seharusnya dipenuhi (Tabel 3).

Meskipun menjadi tantangan berat dalam pengelolaan APBN, konsolidasi skenario fiskal pada tahun 2022 dan 2023 tetap harus dilakukan. Urgensi konsolidasi fiskal dapat dilihat dari beberapa perspektif yaitu pertumbuhan ekonomi berkelanjutan, risiko makro fiskal, dan konsistensi kebijakan. Urgensi konsolidasi fiskal dalam perspektif pertumbuhan ekonomi berkelanjutan antara lain: (1) dalam kondisi ketidakpastian yang masih tinggi, fungsi kebijakan fiskal sebagai alat stabilisasi dan distribusi lebih efektif, (2) peran belanja negara dalam mendorong pertumbuhan dalam 10 tahun terakhir terus melemah, sehingga hanya mengandalkan belanja negara saja sebagai instrumen mendorong pertumbuhan menjadi kurang efektif, (3) memanfaatkan hasil reformasi struktural melalui Undang-Undang Cipta Kerja yang diharapkan mengakselerasi perekonomian, (4) menghindari

crowding out yang mendorong peningkatan *yield* yang menghambat investasi swasta.

RAPBN 2022 akan dibiayai dengan memanfaatkan sumber-sumber pembiayaan. Bila merujuk defisit RAPBN tahun anggaran 2022 direncanakan sebesar Rp868.019,1 miliar atau sebesar 4,85 persen dari PDB. Defisit RAPBN 2022 memiliki arti penting sebagai langkah untuk mencapai konsolidasi fiskal, mengingat tahun 2023 defisit anggaran diharapkan dapat kembali ke level paling tinggi 3 persen terhadap PDB. Sumber pembiayaan dalam menutup defisit anggaran tentunya yang aman dan dikelola secara hati-hati, agar keberlanjutan fiskal terjaga (Kemenkeu NK dan RAPBN, 2022). Hal ini sangat berat mengingat peningkatan lonjakan penyebaran Covid-19 bulan Juli 2021, dimana pemerintah melakukan kebijakan PPKM Darurat yang masih berlanjut butuh anggaran yang besar. Sedangkan di sisi pendapatan, pajak tidak bisa diandalkan pada saat krisis sehingga hanya mengandalkan utang. Dampaknya diperkirakan realisasi defisit tahun 2021 akan lebih besar dibandingkan dengan target di APBN 2021 sebesar 5,7 persen dari PDB.

Pemerintah harus mengambil kebijakan yang komprehensif di bidang kebijakan fiskal dalam menghadapi Covid-19 dengan PPKM darurat bila berkepanjangan. Di bidang fiskal, sebaiknya pemerintah melakukan kebijakan refocusing kegiatan dan realokasi anggaran yang terukur. Dari sisi penerimaan, pemerintah harus memperhatikan pemberian kontribusi penerimaan dari PPN dan PPh Badan. Sedangkan dari sisi pengeluaran mau tidak mau harus meningkatkan, namun pemerintah harus mampu memperhatikan realisasi penggunaan

dana tersebut agar tepat sasaran dan mengutamakan kegiatan prioritas pencegahan pandemi untuk menekan defisit anggaran. Strategi kebijakan fiskal yang berpengaruh terhadap *output* dan inflasi pada perekonomian Indonesia, dapat dilihat dari kebijakan pemerintah yang tertuang dalam 3 stimulus utama yakni penanganan/pengendalian Covid-19, perlindungan sosial (*social safety net*), dan insentif dunia usaha yang termaktub dalam program PEN.

Penutup

Melihat kondisi serta dinamika dalam penanganan pandemi melalui PPKM darurat dan lanjutannya, menciptakan kondisi fiskal dalam realisasinya, tingkat kerentanannya masih tinggi. Hal ini sudah berada dalam batas toleransi dimana akan semakin memperberat dalam mendukung sustainabilitas fiskal. Situasi ini berpotensi meningkatkan risiko defisit dan peningkatan jumlah utang, karena strategi dalam menentukan posisi kebijakan fiskal dipaksa untuk ekspansif/kontraktif. Dengan diimplementasikannya pendekatan tersebut dalam perumusan kebijakan ekspansif/kontraktif, diharapkan kebijakan fiskal yang ditempuh pemerintah fokus untuk menjaga penuntasan penanganan pandemi dengan tetap memperhatikan kesinambungan fiskal dan sekaligus stabilitas makro ekonomi.

Dalam menghadapi pandemi, perumusan kebijakan fiskal harus selaras dengan siklus perekonomian yang dampaknya sangat luas. Tantangan struktural yang harus diatasi dalam perekonomian Indonesia yakni bagaimana kebijakan fiskal harus bersifat antisipatif, responsif, dan pragmatis, namun tetap fokus pada tercapainya tujuan jangka panjang. Kebijakan fiskal telah menjalankan perannya sebagai instrumen utama dalam penanganan Covid-19 dan proses pemulihan ekonomi, khususnya kebijakan PPKM Darurat di tahun 2021 sampai tahun 2022. Kebijakan fiskal memang harus terus merespons secara cepat dan tepat melalui berbagai skenario dinamika perekonomian yang masih dibayangi ketidakpastian yang tinggi akibat pandemik. Oleh karena itu, instrumen kebijakan fiskal APBN terus diperkuat untuk merespons dampak negatif peningkatan kasus Covid-19 kepada perekonomian. Ekspektasi pemulihan ekonomi perlu terus didorong, namun pengendalian pandemi termasuk mempercepat pelaksanaan vaksinasi untuk kekebalan komunal dan kedisiplinan masyarakat dalam menerapkan

protokol kesehatan 5M akan sangat menentukan laju pemulihan ekonomi ke depan.

Melihat perkembangan terakhir, pandemi Covid-19 masih sulit diprediksi, bila kondisi berlanjut, diperkirakan kondisi fiskal dan perekonomian semakin melemah. Pemerintah yang berkomitmen untuk menempatkan APBN sebagai instrumen fiskal dalam melindungi masyarakat dan perekonomian Indonesia, tentunya tetap memperhatikan angka defisit yang akan semakin melebar. Hal ini perlu mendapat perhatian serius memenuhi kebutuhan belanja prioritas yang berkualitas dalam penanganan Covid-19, termasuk untuk PEN. Dalam menghadapi ketidakpastian terutama akibat pandemi Covid-19, DPR RI mewajibkan pemerintah tetap mengedepankan prinsip kehati-hatian (*prudent*), akuntabel, dan transparan. Untuk itu sangat penting bagi DPR untuk selalu melakukan koordinasi dan pengawasan terhadap arah kebijakan fiskal dalam penanganan pandemi. Demikian pula dari sisi penerimaan, terutama dalam perluasan basis pajak dan insentif fiskal lebih terarah serta terukur agar searah kondisi ekonomi. Catatan tambahan dalam menggali potensi pajak melalui revisi Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan (RUU KUP) melalui perubahan beberapa komponen, agar lebih adil bagi masyarakat maupun sektor usaha. Harus memperhatikan iklim investasi dengan tetap memperhatikan kondisi beberapa objek pajak baru yang akan dikenakan pajak.

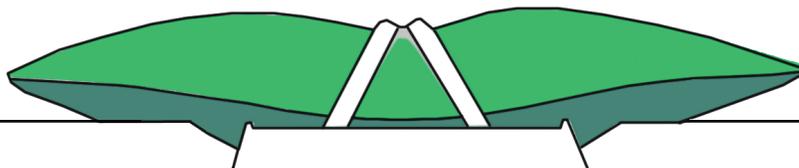
Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Prof. Dr. Carunia Mulya Hamid Firdausy, M.A. atas ulasannya terhadap naskah ini.

Pustaka Acuan

- Alesina & Tabellini. (2005). Why is fiscal policy often procyclical?. *National Bureau Of Economic Research (NBER) Working Paper*, 11600.1050 Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138
- Alika, R. (2021, Juli 5). Penerimaan negara baru separuh target, defisit APBN semester I Rp283 T. *Katadata.co.id*. Diakses 28 Juli 2021, diakses dari <https://katadata.co.id/ameidyonasution/berita/60e2ff1a1bfee/penerimaan-negara-baru-separuh-target-defisit-apbn-semester-i-rp283-t>.
- Anggraeni, F. (2021). *Penanganan kesehatan dan perlindungan sosial adalah prioritas utama (APBN kita juli 2021)*.

- Diakses 4 Agustus 2021, diakses dari [https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/penanganan-kesehatan-dan-perlindungan-sosial-adalah-prioritas-utama-\(apbn-kita-juli-2021\)](https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/penanganan-kesehatan-dan-perlindungan-sosial-adalah-prioritas-utama-(apbn-kita-juli-2021))
- Arief, T. & Prata, W. P. (2021, Juli 19). Pemerintah naikkan anggaran PEN, beban fiskal makin tambun. *Bisnis.com*. Diakses 26 Juli 2021, diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210719/10/1419210/pemerintah-naikkan-anggaran-pen-beban-fiskal-makin-tambun>.
- Badan Kebijakan Fiskal. (2021). *Laporan Ekonomi dan Keuangan*, Edisi 28 Juni s.d. 4 Juli 2021. Diakses dari https://fiskal.kemenkeu.go.id/data/document/weeklynews/WR_persen2028_persen20Juni_persen20s.d_persen204_persen20Juli_persen202021.pdf.
- Bayu, D.J. (2021, Juni 22). Realisasi belanja negara sebesar Rp945,7 triliun hingga Mei 2021. *Katadata.co.id*. Diakses 28 Juli 2021, diakses dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/06/22/realisasi-belanja-negara-sebesar-rp-9457-triliun-hingga-mei-2021>
- Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan Bank Indonesia. (2012). Siklikalitas kebijakan fiskal di Indonesia. *Catatan Riset No.11/15/DKM/BRE/CR.*, 14 April 2012.
- Elena, M. (2021). APBN 2021: pelebaran defisit tak terelakkan, bisnis Indonesia. Diakses 5 Agustus 2021.
- Ismoyo, B. (2021, Juli 26). PPKM tak kunjung usai, pengamat sebut ekonomi nasional bisa di bawah 3,7 persen. *Tribunnews.com*. Diakses 27 Juli 2021. Diakses dari <https://www.tribunnews.com/bisnis/2021/07/26/ppkm-tak-kunjung-usai-pengamat-sebut-ekonomi-nasional-bisa-di-bawah-37-persen?page=1>
- Kamaluddin. (2021, Juli 18). Arah kebijakan fiskal menghadapi dampak pandemi. *MediaIndonesia.com*. Diakses 20 Juli, diakses dari <https://mediaIndonesia.com/opini/419346/arah-kebijakan-fiskal-menghadapi-dampak-pandemi>
- Karminsky, G.L., Reinhart, C., & Vegh, C.A. (2004). When it rains, it pours: procyclical capitals flows and policies. *NBER Macroeconomics Annual*. 19: 11-53.
- Kementerian Keuangan (2021, 12 Juli). Realisasi APBN semester I-2021: pelaksanaan APBN yang responsif dan fleksibel dalam mendukung pengendalian covid-19 dan pemulihan ekonomi. *SP-4/DJA/2021*, Diakses 28 Juli 2021, diakses dari <https://anggaran.kemenkeu.go.id/api/Medias/3e578758-74b7-4ddc-949e-ff8bd1558f00>
- Kementerian Keuangan. (2020). *Kerangka Ekonomi Makro (KEM) dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (PPKF)*. Mei Tahun 2021
- Kementerian Keuangan. (2021). *Kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tahun 2022: pemulihan ekonomi dan reformasi struktural tahun 2021*.
- Kementerian Keuangan. (2021). *Nota keuangan beserta RAPBN tahun Anggaran 2022*. Bab: 5 Defisit dan Pembiayaan Anggaran.
- Nazara, S. (2021). Gas dan rem pemerintah untuk akselerasi pemulihan dan pertumbuhan berkelanjutan. *Warta Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal*, Edisi I/2021, No.ISSN.2337-6309
- Puspasari, R. (2021, Mei 20). *Kebijakan fiskal pemerintah yang prudent dalam menghadapi pandemi*. Diakses 19 Juli 2021, diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/siaran-pers/siaran-pers-kebijakan-fiskal-pemerintah-yang-pruden-dalam-menghadapi-pandemi/>
- Santoso, Y.I. (2021, Agustus 2). Hingga semester I-2021, realisasi penyerapan anggaran PEN baru 41,02 persen. *Kontan.co.id*. Diakses 3 Agustus 2021, diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/hingga-semester-i-2021-realisasi-penyerapan-anggaran-pen-baru-4102>
- Sembiring, L.J. (2021, Juli 2). Sri Mulyani pamer jurus ppkm darurat di depan ekonom dunia!. *CNBC*. Diakses 12 Juli 2021, dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210702133202-4-257752/sri-mulyani-pamer-jurus-ppkm-darurat-di-depan-ekonomi-dunia/1>,
- Supriyatna, I. (2021, April 27). Kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro 2022 harus tepat dan akurat. *Suara.com*. Diakses 10 Juli 2021, diakses dari <https://www.suara.com/bisnis/2021/04/27/082935/kebijakan-fiskal-dan-kerangka-ekonomi-makro-2022-harus-tepat-dan-akurat?page=all>
- Surjaningsih, N., Utari, G.A., & Trisnanto, B. (2012). Dampak kebijakan fiskal terhadap output dan inflasi. *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, 14.



PANDUAN PENULISAN PARLIAMENTARY REVIEW

1. PARLIAMENTARY REVIEW merupakan *review* terhadap suatu isu aktual dan/atau strategis dari sudut pandang keilmuan yang berbeda dalam rangka memenuhi kebutuhan Anggota DPR RI atas informasi yang lebih variatif dan mendalam.
2. Naskah ditulis dengan huruf Arial ukuran 12, spasi 1,5, pada kertas A4 dengan margin atas 2,54 cm; bawah 2,54 cm; kiri 3,17 cm; dan kanan 3,17 cm.
3. Jumlah halaman naskah minimal 15 halaman dan maksimal 17 halaman. Jika terdapat data pendukung (tabel, diagram, gambar, dan grafik) dalam naskah maka jumlah halaman naskah minimal 13 halaman dan maksimal 15 halaman.
4. Artikel ditulis dengan menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar.
5. Sistematika penulisan:
 - I. Judul, nama, dan alamat email penulis
 - II. Abstrak dan kata kunci
 - III. Pendahuluan (latar belakang, permasalahan, tujuan, tinjauan pustaka)
 - IV. Metode Penelitian (jika tulisan merupakan hasil penelitian)
 - V. Hasil dan Pembahasan
 - VI. Penutup (kesimpulan dan rekomendasi)
 - VII. Ucapan terima kasih
 - VIII. Daftar Pustaka
6. Judul ditulis dengan huruf kapital.
7. Nama penulis, jabatan, bidang kepakaran, dan alamat e-mail dicantumkan pada halaman pertama setelah judul.
8. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris dengan huruf Arial, ukuran 11, spasi 1, sebanyak 150-200 karakter, yang menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan secara ringkas dan jelas.
9. Kata kunci ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, 3-5 kata.
10. Penulisan sumber kutipan atau rujukan menggunakan sistem catatan perut (*APA Styles*), dengan tetap dimungkinkan catatan kaki hanya untuk menerangkan.



Diterbitkan oleh:
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Penulisan Kutipan berdasarkan APA 6th edition

JENIS SUMBER	KUTIPAN / CATATAN dalam teks	DAFTAR PUSTAKA
Buku	(APA, 2010) (Garrod & Wilson, 2003: 45)	Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat Terbit: Penerbit. American Psychological Association. (2010). <i>Publication manual of the APA Style (6th ed.)</i> . Washington, DC: Author. Garrod, B., & Wilson, J. (2003). <i>Marine ecotourism: issues and experiences</i> (book 7). England: Channel View Publications.
Artikel (Bagian dalam Buku)	(Haybron, 2008: 440)	Penulis. (Tahun). Judul Artikel, dalam Editor (ed), <i>Judul Buku (halaman artikel)</i>. Tempat Terbit: Penerbit. Haybron, D.M. (2008). Philosophy and the science of subjective well-being, dalam M. Eid & R. J. Larsen (ed.), <i>The Science of Subjective Well-Being</i> (hlm. 435-450). New York: Guilford Press.
Buku <i>Online</i> (penulis lembaga, dll)	(Kumar, 2012: 9)	Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat: Penerbit. Diakses dari URL. Kumat, S.R.. (2012). <i>Case studies in marketing management</i> . Dehli: Pearson. Diakses dari http://books.google.com/books .
Buku tanpa penulis		<i>Judul Buku (edisi)</i>. (Tahun). Tempat: Penerbit <i>Merriam Webster's Dictionary</i> (12th ed). (2007). Springfield, MA: Merriam Webster
Database <i>Online</i>	(Bloomberg, 2008)	Institusi. (Tahun). <i>Judul Publikasi</i> [Jenis data]. Diakses dari URL Bloomberg. L.P. (2008). <i>Return on Investment for Apple Inc 12/31/00 to 01/30/08</i> [Database]. Diakses 21 Mei 2013, diakses dari https://www.bloomberg.com/professional/solution/data-and-content/ .

Publikasi Pemerintah	(BPKP, 2014: 120)	<p>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi. Tempat: Penerbit.</p> <p>BPKP. (2014). <i>Laporan kinerja tahun 2014</i>. Samarinda: Dinas Pendidikan & Kebudayaan Provinsi Kalimantan Timur. https://doi.org/10.3402/gha.v9.31964.</p> <p>Publikasi <i>Online</i>: Institusi. (Tahun). Judul Publikasi (nomor publikasi). Tempat: Penerbit. Diakses dari URL.</p> <p>Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan RI. (2011). <i>Peraturan Mendiknas tentang Satuan Pengawasan Intern</i> (Permen-diknas Nomor 47 tahun 2011). Diakses dari http://spi.um.ac.id/uploads/...SPI.pdf.</p>
Jurnal	(Kyriakides, Archambault, & Janosz, 2009: 3).	<p>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. halaman. Doi:xxx.xxx.</p> <p>Kyriakides, L., Archambault, I., & Janosz, M. (2009). Searching for stages of effective teaching: a study testing the validity of the dynamic model in Canada. <i>Journal of Classroom Interaction</i>, 6(5), 1-12. https://doi.org/10.4319/10.2013.58.2.0489.</p> <p>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. Halaman. Diakses dari URL.</p> <p>Kim, C., Mirusmonov, M., & Lee, I. (2010). An empirical examination of factors influencing the intention to use mobile payment. <i>Computers in Human Behavior</i>. 26. 310-322. Diakses dari http://www.sciencedirect.com.</p>
Working paper	(Benito & Young, 2002: 7)	<p>Penulis. (Tahun). Judul working paper (Nama Seri dan nomor jika ada). Tempat: Penerbit.</p> <p>Benito, A., & Young, G. (2002). <i>Financial pressure and balance sheet adjustments by UK Firms</i> (Bank of England No. 168). London: Bank of England.</p>
Majalah	(Barile, 2011:14)	<p>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah, volume, halaman.</p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&RL News</i>. Tempo, 1-7 April 2019, 13-15.</p> <p>Majalah <i>Online</i>: Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah. Diakses dari URL.</p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&RL News</i>. Diakses dari http://crln.acrl.org/content/72/4/222.full.</p>

Prosiding	(Herculano-Houzel, et al., 2008:12594)	<p>yang diterbitkan secara berkala (<i>online</i>): Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Kegiatan, lokasi, Volume. Halaman. doi:xx.xxxxxx.</p> <p>Herculano-Houzel, S., Collins, C.E., Wong, P., Kaas, J.H. & Lent, R. (2008). The basic nonuniformity of the cerebral cortex. <i>Prosiding The National Academy of Sciences, USA, 105</i>, 12593-12598. doi:10.1073/pnas.0805417105</p>
		<p>yang diterbitkan dalam bentuk buku: Penulis. (Tahun). Judul Artikel. dalam Nama editor (Ed.), Judul terbitan, Volume. Halaman. doi:xx.xxxxxx.</p> <p>Katz, I., Gabayan, K., & Aghajan, H. (2007). A multi-touch surface using multiple cameras. Dalam J. Blac-Talon, W. Phillips, D. Popescu, & P. Scheunders (Ed.), <i>Lectures Notes in Computer Science: Vol. 4678. Advance Concepts for Intelligent Vision Systems</i> (hlm. 97-108). doi:10.1073/pnas.0805417105.</p>
Surat Kabar	(Mediastara, 2019)	<p>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar, halaman.</p> <p>Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. <i>Kompas</i>, hlm. 13.</p> <p>Surat Kabar <i>Online</i>: Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar. Diakses dari URL.</p> <p>Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. <i>Detiknews.com</i>. Diakses dari https://news.detik.com/berita/d-4439464/prabowo-ajak-mantan-panglima-nato-as-ceramah-di-hambalang.</p>
Disertasi, Tesis <i>Online</i>	(Young, 2007: 34)	<p>Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Tersedia dari nama database. (nomor rekod).</p> <p>Young, R.F. (2007). <i>Crossing boundaries in urban ecology</i> (doctoral dissertation). Tersedia dari Proquest Dissertation & Theses Database. (UMI No. 327681).</p> <p>disertasi yang tidak dipublikasikan: Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Nama Institusi, Tempat.</p> <p>Young, R.F. (2007). <i>Crossing boundaries in urban ecology</i> (doctoral dissertation). University of Melbourne, Melbourne.</p>

Transkrip wawancara (Smith, 2018)	Nama Interviewee. (Tahun). Judul Wawancara/Pewawancara: nama interviewer, Institusi, Tempat.
	Smith, M.B. (2018). <i>Perbaikan Kurikulum PPG dalam Revisi Undang-Undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen</i> /Pewawancara: Ujianto Singgih Prayitno, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta.
Undang-Undang Kesehatan Jiwa, 2014)	Nama undang-undang (Tahun) Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa (2014).
Blog (Surachman, 2013)	Penulis. (Tahun, tanggal). Judul Artikel/blog. Pesan pada URL. Surachman, A. (2013, 25 Mei). Akses E-Resources Perpustakaan Nasional RI. Tulisan pada http://arifs.blog.ugm.ac.id .
Website penulis tanpa penulis (“How do you reference a web page that lists no author?”, 2019)	Judul. (Tahun). Diakses dari URL. How do you reference a web page that lists no author?. (2019). Diakses dari https://www.apastyle.org/learn/faqs/web-page-no-author

Penulisan catatan perut berdasarkan penulis

Jumlah penulis	Kutipan pertama	Format dalam teks
Tanpa penulis yang dapat diidentifikasi. kutip dalam teks beberapa kata awal dari daftar pustaka (biasanya judul) dan tahun		untuk bantuan gratis (“Studi Finds,” 2007). Buku <i>Pedoman Penyelenggaraan PPP</i> (2017).
1 penulis	Surachman (2013:13)	(Surachman, 2013:13).
2 penulis	Walker dan Allen (2004)	(Walker & Allen, 2004)
3 penulis	Bradley, Ramirez, dan Soo (1999: 1687)	(Bradley, Ramirez, & Soo, 1999: 1687)
4 penulis	Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Bradley et al., 1999: 1687)
5 penulis	Walker, Allen, Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Walker et al., 1999: 1687)
6 atau lebih penulis	Wasserstein et al. (2005)	(Wasserstein et al., 2005)
Kelompok (yang dapat diidentifikasi berdasarkan singkatannya)	National Institute of Mental Health (NIMH, 2003)	(NIMH, 2003)
Kelompok (tanpa singkatan)	Universitas Indonesia (1988)	(Universitas Indonesia, 1988)
Anonim		(Anonim, 1998)

