

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 19 ayat (1) mencantumkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain itu DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dipilih melalui proses pemilihan umum. Lebih jauh ketentuan tentang DPR diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) yang menyatakan bahwa anggota DPR terdiri dari anggota partai politik. Pasal 68 mengungkapkan bahwa: “DPR RI merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara”. Oleh karena itu, menurut M. Marwan dan Jimmy P., (2009: 402) mengungkapkan bahwa DPR memiliki peran legislasi yakni membuat undang-undang sebagai regulasi dalam penyelenggaraan kenegaraan serta mengawasi (kontrol/pengendalian) implementasi undang-undang. Sekaitan dengan hal tersebut maka visi DPR RI Periode 2019 - 2024 yaitu Terwujudnya DPR RI sebagai Lembaga Perwakilan yang modern, berwibawa, dan kredibel. Misi 1) Menyelenggarakan fungsi DPR RI untuk pembangunan nasional dalam rangka representasi rakyat; dan 2) Memperkuat kelembagaan DPR RI sebagai penyeimbangan pemerintah.

Salah satu kelengkapan DPR yaitu komisi sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap serta dengan jumlah yang ditetapkan saat permulaan masa bakti atau permulaan Tahun Sidang. Pada saat ini (Periode 2019-2024) DPR RI memiliki 11 Komisi yang ditetapkan berdasar Keputusan Rapat Paripurna DPR RI tanggal 29 Oktober 2019. Komisi yang ada di DPR merujuk pada Undang-Undang RI Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, UU RI 2/2018 tentang Perubahan Kedua atas UU RI 17/2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Peraturan DPR RI 3/2015 tentang Perubahan atas Peraturan DPR RI 1/2014 tentang Tata

Tertib. Berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor : 44/DPR-RI/I/2019-2024 tentang Penetapan Mitra Kerja Komisi-Komisi, Badan Anggaran, dan Badan Akuntabilitas Keuangan Negara, DPR RI Masa Keanggotaan Tahun 2019-2024. Salah satu Komisi DPR RI yakni Komisi V yang memiliki ruang lingkup kerja bidang infrastruktur, transportasi, daerah tertinggal dan transmigrasi, Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika, pencarian dan pertolongan (Search and Rescue/SAR). Oleh karena itu, Komisi V DPR RI memiliki mitra kerja meliputi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Kementerian Perhubungan, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG), dan Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas).

Dalam konteks perwujudan visi dan pelaksanaan misi DPR RI melaksanakan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2019-2024, maka Komisi V mengajukan revisi terhadap UU 38/2004 tentang Jalan kepada pemerintah karena adanya beberapa ketimpangan atau tidak sesuai dengan semangat Nawacita. Ketimpangan yang dimaksud yakni jalan penghubung antardaerah terbengkalai sehingga masyarakat kehilangan kesempatan meningkatkan sumber kegiatan ekonomi yang dipicu tidak adanya kejelasan status jalan, pendistribusian kewenangan yang tumpang tindih mendorong tidak adanya pihak yang bertanggung jawab menyelenggarakan jalan. Di sisi lain, risiko dan dampak yang mengakibatkan peristiwa puncak (top event) antara lain ketidakjelasan SOP tentang penyelenggaraan jalan yang mengatur tentang pendistribusian kewenangan serta skema dan mekanisme pembiayaan penyelenggaraan jalan. Oleh karena itu, pemerintah melalui Kementerian PUPR mengajukan usulan revisi dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada Komisi V DPR-RI. Pemerintah mengajukan 904 DIM yang terdiri dari 564 DIM pada batang tubuh dan 340 DIM pada penjelasan. Hal ini didasarkan pada asumsi dasar bahwa DPR dan Pemerintah dalam penyelenggaraan jalan di Indonesia berupaya meningkatkan pemerataan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan melalui sistem, fungsi dan wewenang penyelenggaraan jaringan jalan terutama mengacu pada asas

pembantuan pelaksanaan dan pendanaan penyelenggaraan jalan daerah. Oleh karena itu, Komisi V DPR RI membentuk Panitia Kerja (Panja) untuk membahas lebih detail tentang usulan RUU. Pada tanggal 12 Januari 2022 pemerintah melalui Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia mengesahkan secara resmi UU 2/22 sebagai pengganti UU 38/2004 tentang jalan.

Dengan disahkan dan diberlakukan UU 2/2022 sebagai pembaruan regulasi penyelenggaraan jalan tugas politis Komisi V sudah dilaksanakan sesuai visi dan misi, namun bukan berarti pelaksanaan fungsi legislasinya selesai karena harus ditindaklanjuti dengan fungsi pengawasan atau upaya mengendalikan (mitigasi) risiko terhadap penyimpangan baik yang bersifat prosedural maupun implementasi regulasi yang dituangkan dalam bentuk undang-undang. Oleh karena itu, DPR RI perlu melaksanakan koordinasi dengan kementerian PUPR dan Kementerian Keuangan RI terkait pengendalian implementasi regulasi yang mengatur tentang penyelenggaraan jalan daerah sebagaimana yang diatur dalam UU No 2/2022 tentang Jalan. Dalam konteks tersebut pemerintah sebagai aparatur administratif sekaligus implementatif kebijakan memiliki risiko, dampak dari risiko serta konsekuensi yang dipengaruhi konflik-konflik intra dan inter-lembaga terkait yang terjadi dalam proses penyusunan kebijakan. Oleh karena itu, pemerintahan dalam hal ini lembaga birokratis baik kementerian maupun lembaga/badan (non kementerian) yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pada tataran implementasi dan eksekusi mulai dari tingkat nasional, provinsi sampai tingkat lokal masing-masing memiliki kepentingan, ambisi, dan tradisi yang terkadang cenderung menghambat baik pada aras input, proses maupun output dan outcome. Pelaksanaan regulasi merupakan kesempatan eksekutif atau pemerintahan melanjutkan perjuangan setelah kalah pada tahap perumusan kebijaksanaan. Dalam konteks tersebut, terutama bagi legislatif harus dilakukan pengendalian risiko untuk meminimalisir atau meniadakan risiko dalam proses implementasi UU 2/2022.

Dengan demikian, implementasi regulasi merupakan upaya

mengartikulasikan kesepakatan (antara DPR dan Pemerintahan) yang telah ditetapkan yaitu kesepakatan bahwa UU 2/2022 tentang Jalan berfungsi sebagai instrumen utama mewujudkan kesejahteraan umum melalui pengadaan prasarana dasar sebagai pelayanan publik dalam memanfaatkan sumber daya ekonomi sebagai bagian dari sistem transportasi nasional melalui pendekatan pengembangan wilayah dan meningkatkan percepatan konektivitas perekonomian serta meningkatkan pemerataan pembangunan yang berkeadilan. Stakeholder penyelenggara jalan (wewenang) yang terdiri dari beberapa kementerian, selanjutnya mengartikulasikan UU 2/2022 melalui 4 pilar utama implementasi yaitu komunikasi yang memfokuskan dorongan terhadap sumber daya untuk melakukan koordinasi sesuai dengan struktur birokrasi membangun sikap/ disposisi yang inovatif dan proaktif dengan cara optimalisasi fungsi melalui SOP yang integratif. Inilah fungsi utama implementator dalam hal ini pemerintah (Kementerian PUPR) sebagai penanggung jawab keseluruhan sistem penyelenggaraan jalan sekaligus institusi yang paling bertanggung jawab terhadap eksistensi dan keberlanjutan penyelenggaraan jalan.

Pengendalian risiko implementasi regulasi yang mengatur tentang penyelenggaraan jalan oleh Komisi V DPR RI menggunakan perangkat Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP dengan perkembangannya mengadopsi Enterprise Risk Management (ERM) pendekatan COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). ERM pendekatan COSO sebagaimana tertuang dalam Kerangka Kerja Pengendalian Internal COSO 2013 hasil pembaharuan kerangka COSO sebelumnya (1992). Menurut BPKP (2014: 68) perubahan kerangka kerja COSO 2013 berdasarkan beberapa pertimbangan yakni a) Lingkungan bisnis dan operasional ; b) Ekspektasi terhadap perwujudan konsep governance; c) Stakeholders: menuntut/mendorong transparansi dan akuntabilitas; d) Meningkatnya ekspektasi terhadap penilaian risiko di semua lini organisasi baik secara finansial dan operasional serta regulasi maupun arus informasi/IT); e) peningkatan/kompleksitas kebijakan atau regulasi baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan sebagai standarisasi secara signifikan; f)

kerusakan skala besar tata kelola dan pengendalian/mitigasi secara internal 2 dekade terakhir; g) pencegahan dan deteksi terhadap fraud di setiap tingkatan; dan h) pelaporan internal dan eksternal yang update dan bermutu.

Menurut Alijoyo (2021: 4), pengendalian risiko sebagaimana tercantum dalam International Standard (ISO) 31000 tahun 2018 merekomendasikan penggunaan Bow Tie Analysis (BTA) sebagai teknik pengendalian risiko dengan konsep menggunakan diagram dasi kupu-kupu yang menggambarkan peristiwa terjadinya suatu risiko. Pada sisi kiri mendeskripsikan pengendalian risiko secara proaktif dan sisi kanan secara protektif. Teknik BTA diawali dengan analisis pohon kesalahan (fault tree analysis - FTA) dan kemudian dibuatkan analisis pohon kejadian (Event Tree Analysis - ETA). Hal tersebut (FTA dan ETA) mengindikasikan hubungan antara penyebab dengan risiko (FTA) serta hubungan risiko dengan dampak (ETA). Bramantio dan Rachmawati (2021: 170) mengungkapkan bahwa penggunaan metode BTA secara efisien dalam memproyeksikan penyebab (causes) dan dampak (effects) serta kontrol (control measure prevention dan control measure mitigation).

Pengendalian risiko regulasi penyelenggaraan jalan harus diupayakan semaksimal mungkin oleh Komisi V DPR RI karena diindikasikan beberapa risiko yang akan mengalami peristiwa puncak seperti yang terjadi pada UU sebelumnya misalnya masyarakat kehilangan kesempatan meningkatkan sumber kegiatan ekonomi karena jalan penghubung dari dan antardaerah tidak dapat terlaksana atau terbengkalai yang dipicu ketidakjelasan status jalan, tidak ada pihak (pemerintahan) yang bertanggung jawab karena tanpa adanya pendistribusian kewenangan yang berpotensi penyalahgunaan anggaran pembiayaan karena tidak ada standard operasional yang jelas tentang mekanisme dan skema pembiayaan penyelenggaraan jalan. Berkaitan dengan hal tersebut sebagai indikator yaitu terdapat ruas jalan sepanjang 8 Km yang menghubungkan Kabupaten Toraja Utara (Kecamatan Sanggalangi') dengan Kabupaten Tana Toraja (Kecamatan Sangalla'). Jalan tersebut sudah lebih dari 10 tahun tidak pernah mengalami perubahan signifikan.

Dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) antara Komisi V DPR RI dengan

Kementerian PUPR pada tanggal 25 Januari 2022 dan tanggal 31 Maret 2023 Komisi V mendesak pemerintahan melalui Kementerian PUPR untuk mengimplementasikan UU 2/2022 yang sudah disahkan sebagai pengganti UU 38/2004. Hasil dari kedua RDP pemerintah mengeluarkan Instruksi Pemerintah Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Percepatan Peningkatan Konektivitas Jalan Daerah. Regulasi tersebut menjadi rujukan dan pedoman penyelenggaraan jalan sehingga saat pemerintahan Kabupaten Tana Toraja tertanggal 20 Maret 2023 mengajukan permohonan percepatan pembangunan infrastruktur dan kebutuhan masyarakat dengan tersedianya jalan yang representatif dapat menghubungkan pusat produksi dengan akses pemasaran dan pusat-pusat pelayanan pemerintahan, sosial, kesehatan dan pendidikan serta mewujudkan keserasian pembangunan antarwilayah dalam bentuk penanganan pengaspalan jalan pada beberapa ruas. Oleh karena itu Komisi V DPR RI sebagai mitra kerja Kementerian PUPR menindaklanjuti permohonan tersebut dan bersurat kepada Kementerian PUPR tembusan Bina Marga tertanggal 24 Maret 2023 yang intinya percepatan konektivitas jalan daerah sebagaimana tertuang dalam Inpres 3/2023 yang merujuk pada UU 2/2022 terkait pembangunan konektivitas jalan daerah sebagai kebutuhan masyarakat untuk menunjang produktivitas ekonomi sosial serta mempermudah akses masyarakat menuju pusat-pusat layanan pemerintahan. Hal ini mengindikasikan bahwa UU RI No. 2/2022 sebagai hasil revisi dari UU 38/2004 yang mengatur penyelenggaraan jalan sudah diimplementasikan untuk pembangunan infrastruktur jalan dengan berpedoman pada Inpres 2/2023.

Deskripsi di atas memotivasi penulis menganalisis melalui penelitian tentang Pengendalian Risiko Implementasi regulasi penyelenggaraan jalan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Jalan oleh Komisi V Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2019-2024. Hal ini didasarkan pada paradigma bahwa penilaian risiko mengharuskan lembaga yang memiliki kewenangan mengontrol atau fungsi pengawasan/pendendalian terhadap implementasi regulasi yang sudah disetujui oleh eksekutif dan legislatif. Adapun tindaklanjut

penelitian ini merupakan rekomendasi bagi Komisi V DPR RI untuk memperhatikan dampak perubahan lingkungan eksternal serta perubahan model penyelenggaraan pemerintahan difokuskan pengendalian regulasi dengan asumsi setiap pergantian pemerintahan, cenderung berganti juga model penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan platform politik.

B. Fokus Masalah Penelitian

DPR RI merupakan lembaga yang memperoleh mandat dari rakyat untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan yang berkeadilan. Fungsi DPR RI yaitu penganggaran (budgeting), legislasi dan pengawasan penyelenggaraan sistem penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan. Wujud nyata dari fungsi legislasi Komisi V yaitu merevisi UU 38/2004 yang dianggap tidak memberikan kesempatan pemerataan kesejahteraan atas penyelenggaraan jalan. Oleh karena itu, semangat merevisi regulasi tentang jalan sebagai salah satu pilar utama mewujudkan kesejahteraan umum yang bermartabat melalui penyediaan prasarana dasar pelayanan publik dalam pemanfaatan sumber daya ekonomi sebagai sistem transportasi nasional dengan pendekatan pengembangan wilayah untuk meningkatkan percepatan konektivitas antarpusat kegiatan perekonomian berbasis keseimbangan dan pemerataan pembangunan antardaerah dalam kesatuan ekonomi nasional. Semangat dan motivasi tersebut perlu mendapat fokus pengendalian dan implementasinya.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan fokus masalah di atas, maka yang menjadi rumusan masalah penelitian adalah:

1. Bagaimana pemetaan identifikasi implementasi Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2022 tentang Jalan oleh Komisi V Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2019-2024?
2. Bagaimana risiko implementasi Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2022 tentang Jalan oleh Komisi V Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2019-2024?
3. Bagaimana pengendalian risiko implementasi Undang-Undang RI Nomor

2 Tahun 2022 tentang Jalan oleh Komisi V Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2019-2024?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka yang menjadi tujuan penelitian yaitu:

1. Memetakan identifikasi implementasi Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2022 tentang Jalan oleh Komisi V Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2019-2024.
2. Menentukan risiko implementasi Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2022 tentang Jalan oleh Komisi V Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2019-2024.
3. Menetapkan pengendalian risiko implementasi Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2022 tentang Jalan oleh Komisi V Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2019-2024.

E. Signifikansi Penelitian

1. Secara Teoritis.

Hasil Penelitian ini dapat menjadi atau bahan pertimbangan dan masukan untuk penelitian selanjutnya yang relevan dengan penelitian ini.

2. Secara Praksis

- a. Peneliti.

Sebagai ajang untuk mengaplikasikan dan mengaaktualisasikan keterampilan dan kemampuan hasil belajar dari Program Studi Magister Pasca Sarjana Universitas Kristen Indonesia (UKI) Jakarta.

- b. Bagi Anggota Komisi V.

Menambah wawasan dan keterampilan dalam menilai risiko pengendalian terhadap implementasi regulasi

- c. Bagi DPR RI.

Sebagai bahan evaluasi dan masukan untuk merumuskan penilaian risiko pengawasan implementasi undang-undang yang disahkan.

F. Sistematika Penulisan

- Bab I : Deskripsi latarbelakang masalah yaitu semangat revisi UU 38/2004 tentang Jalan dan menarik benang merah persoalan penelitian yang dituangkan dalam fokus penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian.
- Bab II : Paparan konstruk penelitian yaitu paradigma implementasi regulasi dan pengendalian risiko sebagaimana tercantum dalam PP 60/2008 dan Bow Tie Analysis.
- Bab III : Tentang Metode Penelitian yang diawali dengan deskripsi latar, satuan kajian, dan entri, Pendekatan Penelitian, Data dan Sumber Data, Prosedur Pengambilan Data, Teknik Analisis Data, Instrumen Pengambilan Data.
- Bab IV : tentang Hasil Penelitian dan Analisis Pembahasan. Deskripsi tentang implementasi UU/2022 dan analisis menggunakan BTA
- Bab V : Berisi Simpulan dan Saran serta Implikasinya.

