

EFEKTIVITAS LARANGAN ANGGOTA PARTAI POLITIK UNTUK MENCALONKAN DIRI MENJADI KETUA RT/RW DI KOTA SURABAYA

Arya Rahman Hakim

S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya
arya.rahmanhakim@yahoo.com

Hananto Widodo, SH., M.H.

S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya
hanantowidodo@unesa.ac.id

Abstrak

Larangan anggota partai politik untuk mencalonkan diri menjadi Ketua Rukun Tetangga (RT) dan Ketua Rukun Warga (RW) di Surabaya yang diatur dalam Pasal 22 Ayat 1 *juncto* Pasal 39 Ayat 1 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pembentukan Organisasi Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan, Rukun Warga dan Rukun Tetangga (Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016) telah membatasi hak politik seseorang. Disisi lain aturan ini telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain dan memiliki kendala dalam penerapannya. Beberapa fakta di lapangan menunjukkan telah terjadi pelanggaran anggota partai politik menjabat menjadi Ketua RT atau Ketua RW setelah Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 berlaku. Salah satunya Ketua RW Krembangan Bhakti 2 yang dijabat oleh anggota partai politik yaitu dari Partai Demokrasi Perjuangan (PDIP). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas hukum dan kendala Pasal 22 Ayat 1 *juncto* Pasal 39 Ayat 1 Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 dalam hal larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi ketua RT dan Ketua RW di Kota Surabaya. Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis sosiologis. Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh melalui wawancara kepada informan serta data sekunder yang diperoleh melalui studi literatur meliputi peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, jurnal skripsi, buku-buku teks, jurnal ilmiah, surat kabar dan bahan internet. Pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dan dokumentasi. Data yang didapatkan kemudian diolah dan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 tidak efektif, hal ini dikarenakan hanya terpenuhinya satu faktor efektivitas hukum dari kelima faktor efektivitas hukum. Faktor efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto meliputi faktor hukum, penegak hukum, sarana, masyarakat dan kebudayaan. Pertama, faktor hukum menunjukkan Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (UU Partai Politik) terutama dalam hak politik. Kedua, penegak hukum belum jelas dan tidak ada pengawasan baik bentuk *preventif* maupun *represif*. Faktor sarana, sosialisasi aturan tersebut dilakukan melalui www.jdih.surabaya.go.id. Faktor masyarakat dan kebudayaan menunjukkan bahwa telah terjadi pelanggaran dari aturan tersebut dikarenakan kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat. Kendala yang dihadapi adalah mencari calon Ketua RT dan RW itu sulit. Kesulitan tersebut dikarenakan Ketua RT dan RW adalah jabatan sosial sehingga tidak banyak masyarakat bersedia menjadi Ketua RT dan RW. Masyarakat Surabaya beranggapan tugas Ketua RT dan RW itu sulit, banyak tugas dan tanggung jawab.

Kata Kunci: Efektivitas Hukum, Larangan, Anggota Partai Politik, Ketua RT dan RW.

Abstract

Prohibition of political party members to nominate his Self become the head of Neighborhood Association (RT) and Citizens Association (RW) in Surabaya town which regulated in Article 22 Paragraph 1 *juncto* Article 39 Paragraph 1 of Mayor of Surabaya Regulation Number 38 Year 2016 Concerning Implementation of Local Regulation of Surabaya City Number 15 Year 2003 About Guidelines for Establishment of Organization of Resilience Institution Village communities, Citizens Association and Neighborhood Association (Perwali Surabaya Number 38 Of 2016) has limited someone political rights. On the other hand, this rule is considered contrary to the other laws and regulations and has obstacles in its application. Several facts on the implementation indicate that there has been a violation of political party member who has served as Chairman of RT or RW Chair after Perwali Surabaya Number 38 of 2016 applies. One of the example is the Chairman of RW in Krembangan Bhakti 2 which is held by members of political parties namely from the Party Struggle for Democratic (PDIP). This research is to analyze how to the legal effectiveness and the obtacle of article 22 Paragraph 1 and Article 39 Paragraph 1 Mayor of Surabaya Regulation Number 38 Of 2016 about prohibition of political

party members to nominate his self as chairman RT and RW in Surabaya town. The type of research in this research is sociological juridical research. The problem approach used is a qualitative approach. The data used are primary data obtained through interviews to informants as well as secondary data obtained through literature studies including legislation, research results, thesis journals, textbooks, scientific journals, newspapers and internet materials. Data collection is done by interview and documentation. The data obtained is then processed and analyzed by descriptively qualitatively. The results showed that Perwali Surabaya Number 38 of 2016 is ineffective, this is because only one factor of legal effectiveness are fulfilled from five factors of legal effectiveness. Factors of legal effectiveness according to Soerjono Soekanto include legal factors, law enforcement, facilities, society and culture. First, the legal factor shows Perwali Surabaya Number 38 of 2016 is contrary to the Contitution of 1945 (UUD 1945), the Contitution Number 39 of 1999 about Human Rights (Human Rights Law) and the Contitution Number 2 Of 2008 about Political Party (the Contitution Political Party), especially in political rights. Secondly, law enforcement is unclear and there is no oversight whether preventive nor repressive forms. Means factor, socialization of that rule is done through www.jdih.surabaya.go.id. Community and cultural factors show that violations of the rule had occured because of the lack of legal awareness of the community. The obstacle faced is to find the candidate for RT and RW Chairman is difficult. The difficulty is caused by the Head of RT and RW is the social position so not many people are to be Chairman of RT and RW. Society of Surabaya assumed the task of the Head of RT and RW is difficult, too much tasks and responsibilities.

Keywords: Legal Effectiveness, Prohibition, Political Party Member, Head of RT and RW.

PENDAHULUAN

Keluarnya Peraturan Walikota Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pembentukan Organisasi Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan, Rukun Warga dan Rukun Tetangga (Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016) telah menimbulkan permasalahan baru. Hal ini dikarenakan pada Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 adanya larangan anggota partai politik untuk mencalonkan diri menjadi Ketua Rukun Tetangga (RT) dan Ketua Rukun Warga (RW). Aturan tersebut diatur dalam Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1. Yang menjelaskan mengenai syarat-syarat untuk mencalonkan diri menjadi Ketua RW dan Ketua RT, diantaranya:

“Setiap calon pengurus RW harus memenuhi syarat: 1) Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; 2) Sebagai penduduk setempat minimal 6 (enam) bulan secara terus menerus yang dibuktikan dengan Kartu Keluarga/Kartu Tanda Penduduk; 3) Usia paling sedikit 21 (dua puluh satu) tahun atau pernah kawin; 4) Berpendidikan paling rendah Sekolah Lanjutan Atas atau sederajat; 5) Lurah dan perangkat Kelurahan tidak diperbolehkan merangkap menjadi pengurus RW atau RT di wilayah kerjanya; 6) Tidak merangkap jabatan pada Lembaga Kemasyarakatan lainnya dan bukan merupakan anggota salah satu partai politik dibuktikan dengan surat pernyataan; 7) Sanggup menggerakkan swadaya gotong-royong masyarakat dan mempunyai kemauan untuk berkerja dan membangun”.

Hal yang perlu digarisbawahi dalam syarat-syarat menjadi ketua RT dan ketua RW adalah adanya larangan

merangkap jabatan dan bukan anggota salah satu partai politik. Artinya anggota partai politik dilarang untuk mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW.

Keluarnya Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan (Pemendagri Nomor 5 Tahun 2007) yang melarang anggota partai politik menjadi lembaga anggota kemasyarakatan. Pasal 20 Ayat 2 menjelaskan bahwa “Lembaga Kemasyarakatan tidak boleh merangkap jabatan pada Lembaga Kemasyarakatan lainnya dan bukan merupakan anggota salah satu partai”. Pasal tersebut menjelaskan adanya larangan lembaga kemasyarakatan merangkap jabatan dan larangan an anggota partai politik untuk mencalonkan menjadi Ketua RT dan Ketua RW.

Pemendagri Nomor 5 Tahun 2007 yang melarang anggota partai politik untuk menjabat sebagai ketua RT dan Ketua RW secara tersirat dan tersurat telah membatasi dan mengekang hak politik seseorang. Pemendagri Nomor 5 Tahun 2007 dianggap telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terutama dalam hal hak seseorang untuk dipilih dan memilih, dalam hal ini dipilih untuk menjadi Ketua RT dan Ketua RW.

Muncul permasalahan baru ketika Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 sudah berlaku namun beberapa wilayah yang melakukan pemilihan Ketua RT dan RW masih ada anggota partai politik yang mencalonkan diri bahkan telah menjabat menjadi Ketua RT dan Ketua RW. Disalah satu wilayah di Surabaya yaitu wilayah Krembangan tepatnya di Krembangan Bhakti 2 Ketua RW terpilih yang baru merupakan ketua RW yang berasal dari anggota partai politik yaitu Partai Demokrasi

Perjuangan (PDIP). Apakah hal tersebut tetap sah menurut Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016. Adakah sanksi bagi anggota partai politik yang terpilih menjadi Ketua RT dan/atau RW tersebut.

Berdasarkan permasalahan yang sudah dijelaskan dalam latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah: *pertama*, efektivitas Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 dalam hal larangan anggota partai politik mencalonkan diri sebagai ketua RT dan ketua RW di Kota Surabaya. *Kedua*, kendala Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 dalam hal larangan anggota partai politik mencalonkan diri sebagai ketua RT dan Ketua RW di Kota Surabaya.

Adapun tujuan penelitian ini adalah *pertama*, untuk menganalisis bagaimana efektivitas Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 dalam hal larangan anggota partai politik mencalonkan diri sebagai ketua RT dan Ketua RW di Kota Surabaya. *Kedua*, untuk menganalisis kendala Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 dalam hal larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi ketua RT dan Ketua RW di Kota Surabaya.

Definisi mengenai RT telah disebutkan di dalam Pasal 1 Angka 10 Pemendagri Nomor 5 Tahun 2007 yang menjelaskan bahwa:

“Rukun Tetangga, untuk selanjutnya disingkat RT atau sebutan lainnya adalah lembaga yang dibentuk melalui musyawarah masyarakat setempat dalam rangka pelayanan pemerintahan dan kemasyarakatan yang ditetapkan oleh Pemerintah Desa atau Lurah”.

Sedangkan untuk syarat menjadi ketua RT atau pengurus RT diatur di dalam Pasal 39 Ayat 1 Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 menjelaskan bahwa : “syarat menjadi Ketua RT tidak merangkap jabatan pada Lembaga Kemasyarakatan lainnya dan bukan merupakan anggota salah satu partai politik serta dibuktikan dengan surat pernyataan”

Adapun susunan pengurus RT diantaranya meliputi, ketua RT, wakil ketua, sekretaris, bendahara dan seksi-seksi. Ketua RT memiliki tugas diantaranya membantu Pemerintah Desa dan Lurah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan memelihara kerukunan hidup warga. Sedangkan fungsi ketua RT diantaranya adalah pendataan kependudukan dan pelayanan administrasi pemerintahan lainnya, pemeliharaan keamanan, ketertiban dan kerukunan hidup antar warga serta penggerak swadaya gotong royong dan partisipasi masyarakat di wilayahnya. Ketua RT memiliki hak untuk memilih dan dipilih, dan hak untuk menyampaikan saran-saran dan pertimbangan kepada pengurus RW mengenai hal-hal yang berhubungan dengan kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Mengenai definisi Rukun Warga (RW) telah disebutkan dalam Pasal 1 Angka 9 Pemendagri Nomor 5

Tahun 2007 menjelaskan bahwa “Rukun Warga, untuk selanjutnya disingkat RW atau sebutan lainnya adalah bagian dari kerja lurah dan merupakan lembaga yang dibentuk melalui musyawarah pengurus RT di wilayah kerjanya yang ditetapkan oleh Pemerintah Desa atau Lurah”. Pengertian RW juga dapat diartikan sebagai gabungan dari beberapa RT disatu wilayah kerja yang sama. Satu RW biasanya terdiri atas minimal 5 RT. Sedangkan untuk syarat menjadi Ketua RW atau pengurus RW diatur dalam Pasal 22 Ayat 1 Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016. Syarat menjadi Ketua RW salah satunya adalah tidak merangkap jabatan pada Lembaga Kemasyarakatan lainnya dan bukan merupakan anggota salah satu partai politik serta dibuktikan dengan surat pernyataan.

Adapun susunan pengurus RW diantaranya meliputi, ketua RW, wakil ketua, sekretaris, bendahara dan seksi-seksi. Ketua RT memiliki tugas diantaranya membantu Pemerintah Desa dan Lurah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan menggerakkan swadaya gotong royong dan partisipasi masyarakat. Sedangkan fungsi ketua RW diantaranya adalah pendataan kependudukan dan pelayanan administrasi pemerintahan lainnya, pemeliharaan keamanan, ketertiban dan kerukunan hidup antar warga serta penggerak swadaya gotong royong dan partisipasi masyarakat di wilayahnya. Ketua RW berhak untuk memilih dan dipilih, dan hak untuk menyampaikan saran-saran dan pertimbangan kepada Lurah dan/atau kepala desa mengenai hal-hal yang berhubungan dengan kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Efektivitas hukum memiliki dua suku kata yaitu efektivitas dan hukum. Kata efektivitas menurut KBBI berasal dari kata “efektif” yang memiliki makna ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesanya); membawa hasil, berhasil guna (tentang usaha atau tindakan); mulai berlakunya (tentang undang-undang peraturan). Efektivitas adalah perbandingan positif antara hasil yang dicapai dengan masukan yang digunakan dalam menyelesaikan pekerjaan tepat waktunya untuk mencapai tujuan atau sasaran yang ditetapkan (Sondang Siagi, 1991:71). Definisi-definisi mengenai efektivitas tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa efektivitas adalah suatu konsep pengukuran dimana apakah suatu hal (target) yang diharapkan sudah berhasil atau tercapai sesuai dengan tujuan yang diharapkan dan apakah hal tersebut memiliki hasil guna setelah tujuan hal tersebut tercapai.

Efektivitas hukum memiliki makna bahwa hukum akan efektif apabila tujuan hukum dan penerapan hukum dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan yang dapat menimbulkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang sudah dirancang dapat diwujudkan dalam kehidupan sosial

masyarakat, dan jika terjadi kegagalan, maka kemungkinan dapat terjadi pembedaan. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, diantaranya: a) Faktor hukum itu sendiri (undang-undang); b) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk hukum dan pihak yang menerapkan hukum itu sendiri; c) Sarana atau fasilitas untuk mencapai penegakkan hukum; d) Faktor masyarakat, hal ini berkaitan dengan lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan; e) Faktor kebudayaan, budaya merupakan hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup (Soerjono Soekanto, 2008:8).

Faktor pertama dari efektivitas hukum adalah hukum itu sendiri. Ukuran efektivitas pada elemen pertama dari efektivitas hukum diantaranya adalah sebagai berikut: a) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu harus tersusun secara sistematis; b) Peraturan mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu harus sinkron secara hierarki dan tidak ada pertentangan; c) Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu harus sudah mencukupi kebutuhan masyarakat. d) Diundangkannya peraturan-peraturan tertentu harus sesuai dengan persyaratan yuridis yang sudah ada (Soerjono Soekanto, 2008:80).

Faktor kedua yang menentukan efektivitas hukum adalah faktor penegak hukum. Penegak hukum harus dapat melakukan tugasnya dengan baik. Ditinjau dari faktor penegak hukum, efektivitas hukum tergantung pada: a) Keterikatan petugas oleh peraturan-peraturan yang ada; b) Sejauh mana petugas diberikan wewenang untuk membuat kebijakan; c) Sarana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum; d) Teladan atau contoh seperti apa yang diberikan oleh petugas kepada masyarakat; e) Derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada kewenangannya (Soerjono Soekanto, 2008:82).

Faktor ketiga yang menentukan efektivitas hukum adalah sarana dan prasarana. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum.

Faktor keempat dan kelima yang menentukan efektivitas hukum adalah masyarakat dan kebudayaan. Adanya derajat kepatuhan terhadap hukum oleh masyarakat merupakan salah satu indikator bahwa hukum itu berfungsi di dalam masyarakat. Faktor terakhir yang menentukan efektivitas hukum adalah faktor kebudayaan. Kebudayaan memiliki fungsi yang sangat besar bagi masyarakat, yaitu untuk mengatur agar masyarakat tahu bagaimana harus bertindak, berbuat dan menentukan sikapnya ketika berhubungan dengan orang

lain. Kebudayaan merupakan suatu garis pokok mengenai perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan dan apa yang dilarang.

Efektifitas hukum dapat terwujud apabila semua faktor-faktor terwujudnya efektivitas hukum berjalan dengan baik dan sebagaimana mestinya. Baik dari faktor peraturan perundang-undangan itu sendiri, aparat penegak hukumnya, sarana, kebudayaan dan juga masyarakat yang taat dan sadar akan hukum tersebut. Keseluruhan faktor-faktor tersebut merupakan satu kesatuan yang harus dijalankan agar efektivitas hukum suatu peraturan perundang-undangan dapat terwujud dan berjalan.

METODE

Jenis penelitian dalam penelitian ini termasuk jenis penelitian yuridis empiris. Pemilihan jenis penelitian ini didasarkan pada pemikiran ilmu hukum normatif akan tetapi jenis penelitian ini bukan mengkaji mengenai sistem norma dalam suatu peraturan perundang-undangan, namun penelitian ini akan mengamati interaksi dan reaksi yang terjadi ketika norma itu diterapkan di dalam masyarakat. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan kualitatif yaitu pendekatan yang tidak mengutamakan statistik. Untuk mendapatkan data dalam pendekatan kualitatif peneliti menggunakan metode wawancara. Peneliti melakukan wawancara kepada informan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

Lokasi penelitian akan dilakukan di Surabaya. Lokasi penelitian akan dibagi sesuai dengan informasi yang dibutuhkan, diantaranya di Kantor Pemerintah Kota Surabaya (Bagian Hukum), Kantor DPRD Kota Surabaya (Bagian Hukum), serta RT/RW yang ada di Surabaya terutama di RT/RW di wilayah Krembangan dan Tambaksari.

Penelitian yuridis empiris yang menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif sangat membutuhkan informan. Informan dalam penelitian ini diantaranya: Pak Maskur selaku Ketua Sub Bagian Penyusunan Produk Hukum Bagian Hukum Pemerintah Kota Surabaya, Ibu Hj. Siti Maryam selaku Anggota Komisi A Bagian Hukum dan Pemerintahan DPRD Kota Surabaya serta Ketua RT/RW yang ada di lingkup wilayah Krembangan dan Tambaksari di Surabaya.

Jenis data yang dipakai yaitu data primer dan data sekunder. Data primer didapatkan dari hasil wawancara secara langsung kepada informan. Data Sekunder diperoleh secara tidak langsung atau data yang diperoleh dari kajian terhadap berbagai literatur. Seperti peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, jurnal skripsi, buku-buku teks, jurnal ilmiah, surat kabar dan bahan internet.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara kepada informan dan dokumentasi. Informasi dan data yang sudah dikumpulkan dari hasil wawancara kepada informan akan diperiksa kembali terutama dalam hal kelengkapan jawaban yang diperoleh selama tahap wawancara. Selanjutnya, data akan diklasifikasikan secara sistematis, sehingga akan memudahkan peneliti melakukan analisis. Data yang sudah didapatkan dan diolah di dalam penelitian akan dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Suatu aturan hukum dapat dikatakan efektif apabila: a) Kelima faktor efektifitas hukum terpenuhi, dengan perbandingan (5:0); b) Empat faktor efektifitas hukum terpenuhi satu faktor tidak terpenuhi, dengan perbandingan (4:1); c) Tiga faktor efektifitas hukum terpenuhi dua faktor tidak terpenuhi, dengan perbandingan (3:2).

Suatu aturan hukum dianggap tidak efektifitas apabila: a) Kelima faktor efektifitas hukum tidak terpenuhi, dengan perbandingan (0:5); b) Satu faktor efektifitas hukum terpenuhi empat faktor lainnya tidak terpenuhi, dengan perbandingan (1:4); c) Dua faktor efektifitas hukum terpenuhi tiga faktor lainnya tidak terpenuhi, dengan perbandingan (2:3).

Suatu aturan hukum dikatakan efektif apabila kelima faktor efektifitas hukum terpenuhi dan/atau minimal 3 samapai 4 faktor efektifitas hukum tersebut terpenuhi. Suatu aturan dikatakan tidak efektif apabila kelima faktor efektifitas tidak terpenuhi dan/atau minimal 3 sampai 4 faktor efektifitas tersebut tidak terpenuhi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Pemerintahan Kota Surabaya

Surabaya adalah salah satu kota metropolitan yang ada di Indonesia dan merupakan ibu kota Provinsi Jawa Timur. Letak Surabaya berhadapan langsung dengan Laut Jawa dan Selat Madura serta berada di Pantai Utara Pulau Jawa Bagian Timur.

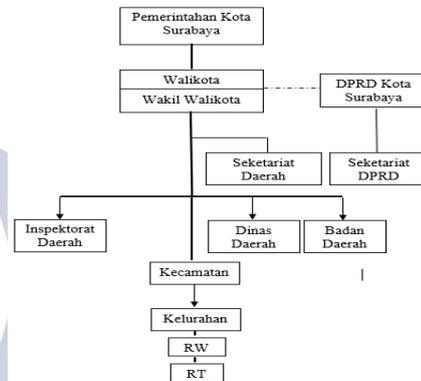
Dasar hukum pemerintahan kota Surabaya adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah). Pada Pasal 2 UU Pemerintahan Daerah Ayat 1 dan 2 menjelaskan bahwa :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota. Daerah Kabupaten dan Kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas Kelurahan dan/atau Desa.”

Artinya, Surabaya merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan salah satu daerah yang ada di Provinsi Jawa Timur. Surabaya berstatus sebagai kota yang menjadi bagian dari Provinsi Jawa Timur dan

dipimpin oleh seorang Walikota dan Wakil Walikota. Walikota dan Wakil Walikota membawahi koordinasi atas satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD Kota Surabaya, Badan-badan Daerah, Dinas-dinas Daerah, Inspektorat, Kecamatan yang dikepalai oleh seorang camat serta Kelurahan yang dikepalai oleh seorang lurah. Berikut adalah struktur organisasi perangkat daerah Kota Surabaya.

Struktur Pemerintahan Kota Surabaya



Sumber: diolah sendiri

Dari struktur organisasi diatas dapat disimpulkan bahwa instansi daerah yang ada pada lingkup Pemerintahan Kota Surabaya mempunyai tugas dan fungsi masing-masing sesuai dengan kedudukannya.

Gambaran Efektivitas Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 Dalam Hal Larangan Anggota Partai Politik Mencalonkan Diri Sebagai Ketua RT dan Ketua RW di Kota Surabaya

Efektivitas Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 yang melarang anggota partai politik untuk mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW di Kota Surabaya yang telah diberlakukan sejak Oktober 2016 dianggap belum menunjukkan keefektifannya. Hal ini dikarenakan, larangan anggota partai politik untuk mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW yang diatur dalam Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya seperti Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (UU Partai Politik) terutama dalam hak politik. Adanya larangan anggota partai politik untuk mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW telah bertentangan dengan hak berdemokrasi dan hak berpolitik warga negara.

Menurut hasil wawancara kepada informan yaitu Bapak Maskur selaku Ketua Bagian Hukum Pemerintahan Kota Surabaya dan Ibu Hj. Siti Maryam selaku anggota Komisi A Bagian Hukum dan Pemerintahan

DPRD Surabaya yang juga menjabat sebagai Ketua Pansus Raperda RT dan RW. Didapatkan informasi bahwa menurut Ibu Hj. Siti Maryam Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 yang melarang anggota partai politik untuk mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan RW itu telah bertentangan dengan hak demokrasi dan hak politik. Disisi lain, menurut Bapak Maskur Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 tidak melanggar atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain, karena pembuatan Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 berdasarkan pada Pemendagri Nomor 5 Tahun 2007.

Mengenai permasalahan pertentangan Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 dengan peraturan perundang-undangan lain juga dijelaskan oleh informan lainnya yaitu Bapak Ahmad (Ketua RW 02 Krembangan Bhakti) dan Bapak Soeparmo (Ketua RT 04 Gubeng Masjid) yang merupakan anggota partai politik. Menurut Bapak Ahmad dan Bapak Soeparmo aturan larangan anggota politik menjabat menjadi Ketua RT dan Ketua RW tidak relevan karena bertentangan dengan hak berdemokrasi, hak bermufakat, hak berserikat, dan hak berpolitik. Menurut Bapak Ahmad dan Bapak Soeparmo Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 bertentangan dengan UUD 1945 terutama dalam hak demokrasi dan hak politik.

Mengenai faktor penegak hukum berhubungan dengan bentuk pengawasan setelah Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 berlaku dianggap kurang bahkan tidak ada. Menurut Ibu. Hj. Siti Maryam pengawasannya kurang, bahkan untuk proses sosialisasi Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 disosialisasikan hanya pada masing-masing camat. Menurut Bapak Ahmad dan Pak Soeparmo tidak ada pengawasan dari pemkot baik saat dimulainya masa pemilihan Ketua RT dan Ketua RW sampai menjabat tidak ada pengawasan dari pemkot dalam bentuk apapun. Hal ini dibuktikan dengan adanya pelanggaran-pelanggaran, banyak di wilayah Surabaya hampir keseluruhan anggota partai politik menjabat menjadi Ketua RT dan Ketua RW seperti di wilayah Tambak Sari, Sawahan, Gubeng, dan hampir keseluruhan wilayah di Surabaya.

Gambaran Kendala Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 dalam hal Larangan Anggota Partai Politik Mencalonkan Diri sebagai Ketua RT dan Ketua RW di Kota Surabaya

Kendala di dalam Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 dalam hal larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW, berhubungan dengan calon Ketua RT dan RW itu sendiri.

Menurut Bapak Maskur, adanya larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW salah satu tujuan adalah untuk memberikan

kesempatan kepada masyarakat biasa untuk menjabatnya. Hal ini dikarenakan, mencari calon Ketua RT dan Ketua RW di Surabaya itu sulit. Sehingga dengan adanya aturan ini diharapkan dapat memberikan kesempatan kepada warga (bukan anggota partai politik) Surabaya untuk menjadi Ketua RT maupun Ketua RW.

Hasil wawancara kepada Ibu Hj. Siti Maryam didapatkan informasi bahwa mencari calon Ketua RT dan Ketua RW di Surabaya itu sulit. Hal ini dikarenakan ada beberapa alasan, diantaranya: 1) Ketua RT dan RW merupakan jabatan sosial sehingga jarang orang bersedia mencalonkan diri; 2) Kurangnya kesadaran hubungan sosial masyarakat, hal ini berhubungan dengan seseorang itu bermanfaat atau tidak bagi lingkungan di sekitarnya; 3) Rata-rata yang menjadi Ketua RT dan RW adalah orang yang sama, maksudnya adalah bahwa seseorang bisa menjabat menjadi Ketua RT dan Ketua RW lebih dari 1 (satu) kali, bahkan ada yang lebih dari 2 (kali) menjabat; 4) Adanya kesulitan dalam mencari Ketua RT dan Ketua RW yang bisa mengayomi; 5) Adanya aturan diperbolehkannya seseorang yang sebelumnya telah menjabat untuk menjabat lagi menjadi Ketua RT dan Ketua RW, dengan alasan apabila tidak ada calon Ketua RT dan Ketua RW lain.

Hasil wawancara peneliti kepada Bapak Ahmad dan Bapak Soeparmo mengenai kendala Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 didapatkan informasi, antara lain: 1) Adanya kesulitan untuk mencari calon Ketua RT dan Ketua RW karena Ketua RT dan Ketua RW merupakan jabatan sosial; 2) Adanya anggapan menjadi Ketua RT dan Ketua RW memiliki banyak tugas dan tanggung jawab; 3) Jabatan Ketua RT dan Ketua RW maksimal dijabat dalam waktu 2 periode, namun dilapangan banyak yang menjabat lebih dari 2 (dua) kali masa jabatan; 4) Adanya anggapan bahwa aturan untuk menjadi Ketua RT dan Ketua RW itu sulit; 5) Meskipun jabatan Ketua RT dan Ketua RW merupakan jabatan sosial namun Ketua RT dan Ketua RW harus dijabat oleh seseorang yang berkompeten.

Kendala Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 adalah terutama dalam hal mencari calon Ketua RT dan Ketua RW itu sendiri. Hal yang paling mendasar dari sulitnya mencari calon Ketua RT dan Ketua RW adalah karena jabatan Ketua RT dan RW adalah jabatan sosial sehingga jarang yang bisa bahkan tidak mau menjabatnya. Selain itu, menjadi Ketua RT dan Ketua RW itu memiliki banyak tugas dan tanggung jawab, sehingga akan menyita banyak waktu.

PEMBAHASAN

Efektivitas Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 dalam hal Larangan Anggota Partai Politik Mencalonkan Diri sebagai Ketua RT dan Ketua RW di Kota Surabaya

Berdasarkan hasil penelitian, peneliti akan membahas dan menjelaskan permasalahan dalam penelitian ini dari 2 (dua) sudut faktor efektivitas hukum yaitu *pertama*, dari faktor hukum itu sendiri dan yang *kedua*, dari faktor penegak hukum.

Faktor Hukum Itu Sendiri (peraturan perundang-undangan)

Keluarnya Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Terutama dalam hal pengaturan mengenai larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW.

Larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW diatur dalam Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016. Pasal 22 Ayat 1 Angka 6 menjelaskan bahwa “Calon Ketua RW dilarang merangkap jabatan pada Lembaga Kemasyarakatan lainnya dan bukan merupakan anggota salah satu partai politik dibuktikan dengan surat pernyataan”. Pasal 39 Ayat 1 juga menjelaskan bahwa “Calon Ketua RT dilarang merangkap jabatan pada Lembaga Kemasyarakatan lainnya dan bukan merupakan anggota salah satu partai politik dibuktikan dengan surat pernyataan”. Kedua pasal tersebut secara jelas telah melarang anggota partai politik untuk menjabat menjadi Ketua RT dan Ketua RW.

Keluarnya Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 yang mengatur larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW didasarkan pada Pemendagri Nomor 5 Tahun 2007. Pasal 20 Ayat 2 menjelaskan bahwa “Pengurus Lembaga Kemasyarakatan tidak boleh merangkap jabatan pada Lembaga Kemasyarakatan lainnya dan bukan merupakan anggota salah satu partai politik”. Yang dimaksud pengurus lembaga kemasyarakatan meliputi ketua, wakil ketua, sekretaris, bendahara dan bidang-bidang sesuai kebutuhan. Sedangkan yang dimaksud lembaga kemasyarakatan sesuai Pasal 7 adalah meliputi: 1) Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LPMD/LPMK); 2) Lembaga Adat; 3) Tim Penggerak PKK Desa/Kelurahan; 4) RT/RW; 5) Karang Taruna Lembaga Kemasyarakatan lainnya.

Pasal 20 Ayat 2 Pemendagri Nomor 5 Tahun 2007 secara jelas menyebutkan bahwa anggota partai politik dilarang mencalonkan diri maupun menjabat menjadi Ketua RT dan RW. Hal ini menyebabkan, Pasal 20 Ayat 2 Pemendagri Nomor 5 Tahun 2007 telah mengekang dan

membatasi hak politik seseorang, baik dalam hal mencalonkan maupun dicalonkan menjadi ketua RT dan Ketua RW.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang merupakan dasar sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, juga mengatur mengenai hak berdemokrasi dan hak berpolitik. Pasal 28 ayat (2) UUD 1945 menjelaskan bahwa “Setiap orang memiliki kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya yang ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal 28E Ayat 3 UUD 1945 menjelaskan bahwa “Setiap orang berhak atas berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat”. UUD 1945 telah menjamin hak setiap warga negaranya untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Berserikat, berkumpul dan berpendapat dapat dilakukan salah satu caranya yaitu dengan berpartisipasi menjadi anggota partai politik. Pasal 28 dan 28E Ayat 3 UUD 1945 merupakan dasar bahwa hak berdemokrasi maupun hak berpolitik seseorang telah diakui negara.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) juga mengatur mengenai hak politik. Pasal 23 Ayat 1 menjelaskan bahwa “setiap orang bebas memilih dan mempunyai keyakinan politiknya”. Pasal 24 Ayat 1 menjelaskan bahwa “Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai”. Kedua pasal tersebut merupakan dasar bahwa UU HAM menjamin adanya hak politik untuk setiap orang. Selain itu, pada Pasal 43 Ayat 1 menjelaskan bahwa “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Beberapa pasal tersebut merupakan dasar hak politik seseorang, baik untuk dipilih dan memilih maupun berhak untuk mencalonkan maupun dicalonkan dalam setiap pemilihan. Siapa saja bisa ikut dan menjadi anggota suatu partai politik. Calon Ketua RT dan Ketua RW merupakan orang, artinya Ketua RT dan RW juga mempunyai hak politik untuk ikut dan bergabung menjadi anggota salah satu partai politik.

Hak politik seseorang juga telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik (UU Partai Politik). Pasal 14 Ayat 1 menjelaskan bahwa “setiap warga negara Indonesia dapat menjadi anggota partai politik apabila telah berumur 17 Tahun dan/atau telah dewasa atau sudah pernah kawin”. Kemudian, pada Pasal 15 Ayat 2 menjelaskan bahwa “Anggota Partai Politik mempunyai hak dalam menentukan kebijakan serta hak memilih dan dipilih”. Kedua pasal tersebut

menjelaskan bahwa setiap orang mempunyai hak politik yaitu menjadi anggota partai politik, serta memiliki hak dipilih dan memilih yang meliputi hak mencalonkan dan dicalonkan dalam pemilihan.

Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 apabila dilihat dari kedudukan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 berada di posisi yang paling bawah. Sebagaimana telah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 Ayat 1 menyebutkan bahwa: "Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 4) Peraturan Pemerintah; 5) Peraturan Presiden; 6) Peraturan Daerah Provinsi; 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota".

Selain itu, dalam Ayat 2 menjelaskan bahwa "Kekuatan hukum Peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat 1". Hierarki yang dimaksud disini adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau disebut dengan Asas *lex superior derogat legi inferior*. Artinya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 berada di kedudukan paling akhir atau paling bawah. Sehingga apabila terjadi pertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka Perwali Surabaya dapat dikesampingkan. Sedangkan untuk kedudukan Pemandagri Nomor 5 Tahun 2007 berada dibawah kedudukan Peraturan Presiden dan Diatas Peraturan Daerah Provinsi.

Aturan mengenai larangan anggota partai politik untuk mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW di Surabaya yang diatur dalam Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 yang didasarkan pada Pemandagri Nomor 5 Tahun 2017 telah bertentangan dengan UUD 1945, UU HAM dan UU Partai Politik terutama dalam menyangkut hak demokrasi dan hak politik. Aturan larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW telah mengekang hak politik seseorang. Hal ini dikarenakan apabila seseorang telah menjabat menjadi Ketua RT dan Ketua RW maka orang tersebut tidak boleh menjadi anggota partai politik sehingga hak mencalonkan dan dicalonkan dalam pemilihan umum akan hilang sementara. Sebaliknya, apabila seseorang telah menjadi anggota partai politik maka orang tersebut tidak bisa dicalonkan maupun mencalonkan menjadi Ketua RT dan Ketua RW.

Hak Politik atau disebut juga dengan *Political Right* meliputi hak untuk memilih dan dipilih dalam suatu pemilihan, hak untuk ikut serta dalam kegiatan pemerintahan dan hak membuat dan mendirikan partai politik dan organisasi politik lainnya serta hak untuk membuat dan mengajukan suatu usulan petisi.

Faktor Penegak Hukum

Efektivitas hukum atas aturan larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan RW di Surabaya dari faktor penegak hukum berkaitan dengan kewenangan dan bagaimana pengawasan setelah peraturan perundang-undangan tersebut diberlakukan. Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 merupakan produk hukum Pemerintah Kota Surabaya. Instansi yang berwenang dalam pembentukan Perwali Surabaya adalah Bagian Hukum Pemerintah Kota Surabaya.

Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 telah diberlakukan pada tanggal 26 Oktober 2016. Setelah Perwali ini diberlakukan tahap selanjutnya adalah penyebar luasan aturan ini. Menurut Bapak Maskur penyebaran Perwali Surabaya dilakukan dengan cara memberitahukan Kepada Camat dan Lurah yang ada di Surabaya dan dilakukan pengunggahan atau *upload* pada web resmi Bagian Hukum Pemkot Surabaya yaitu www.jdih.go.id.

Dalam hal peyebarluasan Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 terjadi dirasa kurang merata dan menyeluruh. Menurut Ibu Hj. Siti Maryam penyebar luasan Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 kurang efektif dan tidak merata kepada warga Surabaya. Hal ini dikarenakan, penyebarluasan hanya diberitahukan kepada Camat dan Lurah. Selain itu, Bapak Ahmad (Ketua RW) dan Bapak Soeparmo (Ketua RT) juga menjelaskan bahwa penyebaran Perwali Surabaya tidak efektif dan merata hal ini dikarenakan hampir sebagian warga Surabaya tidak mengetahui adanya Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 karena penyebarannya hanya diberikan kepada Camat dan Lurah. Lebih lanjut lagi, Bapak Ahmad dan Bapak Soeparmo mengetahui adanya Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 dikarenakan posisinya yang merupakan anggota partai politik sehingga akses informasinya luas.

Mengenai bentuk pengawasan dari Pemkot Surabaya setelah berlakunya Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 belum nampak terlihat bahkan tidak ada. Bentuk pengawasan Pemkot Surabaya dalam hal mengawasi aturan tersebut di Surabaya kurang, sebab banyak terjadi pelanggaran yang terjadi namun tetap dibiarkan. Salah satunya adalah banyak anggota partai politik setelah Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 berlaku masih bisa mencalonkan maupun dicalonkan bahkan ada yang sudah menjadi Ketua RT dan Ketua RW. Ibu Hj. Siti

Maryam mengatakan menurut hasil informasi yang didapatkan banyak anggota partai politik yang menjabat menjadi Ketua RT dan Ketua RW. Ibu Hj. Siti Maryam tidak menjelaskan secara pasti berapa jumlah anggota partai politik yang telah menjadi Ketua RT dan Ketua RW setelah perwali tersebut berlaku. Ibu Hj. Siti Maryam menjelaskan anggota partai politik yang menjadi Ketua RT dan Ketua RW terbesar ada di wilayah Gubeng, Sawahan dan Tambaksari.

Lebih lanjut lagi, menurut Bapak Ahmad dan Bapak Soeparmo bahwa selama proses pemilihan Ketua RT dan Ketua RW tidak ada pengawasan dari Pemkot Surabaya dalam bentuk apapun baik dalam bentuk pengawalan proses pemilihan maupun bentuk lainnya. Menurut Bapak Ahmad banyak anggota partai politik yang menjadi Ketua RT dan Ketua RW setelah Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016. Lebih lanjut lagi, Ketua RT 13 dan 14 yang berada di lingkup RW 02 Krembangan Bhakti juga dari anggota partai politik yaitu partai PDIP. Menurut Bapak Ahmad di wilayah lain banyak anggota partai politik yang menjabat menjadi ketua RT maupun Ketua RW seperti di wilayah-wilayah Sawahan, Krembangan, Tambaksari, dan Bubutan. Menurut informan lain, yaitu Bapak Soeparmo tidak ada pengawasan dalam bentuk apapun dari Pemkot Surabaya setelah perwali tersebut berlaku. Banyak di wilayah lain anggota partai politik menjadi Ketua RT maupun Ketua RW seperti di Tambaksari, Sawahan, Gubeng, dan Perak.

Kurangnya pengawasan bahkan dapat dikatakan tidak adanya pengawasan dari Pemerintah Kota Surabaya mengenai aturan larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW di Surabaya menyebabkan banyak pelanggaran. Salah satu pelanggaran yang nampak adalah banyak anggota partai politik menjadi Ketua RT dan Ketua RW setelah aturan tersebut berlaku.

Disisi lain, sesuai fakta di lapangan dan hasil wawancara peneliti kepada informan bahwa banyak anggota partai politik yang menjadi Ketua RT dan Ketua RW setelah aturan diberlakukan dan tidak ada tindakan dari Pemkot Surabaya. Bahwa telah terjadi pelanggaran baik dalam proses pemilihan calon Ketua RT dan Ketua RW maupun setelah anggota partai politik dilantik menjadi Ketua RT dan Ketua RW. Tidak ada bentuk pengawasan apapun dari Pemkot Surabaya baik surat teguran maupun sanksi karena adanya pelanggaran aturan larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW di Surabaya. Seharusnya teguran dan sanksi harus diberikan kepada anggota partai politik yang telah menjadi Ketua RT dan Ketua RW dari Pemkot Surabaya sebagai bentuk pengawasan dan penegakkan aturan larangan anggota partai politik

mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW di Surabaya.

Analisis Tolok Ukur Efektivitas Larangan Anggota Partai Politik Mencalonkan Diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW di Kota Surabaya

Untuk mengukur efektif tidaknya Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 terutama dalam hal larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi ketua RT dan ketua RW di Kota Surabaya, peneliti akan menganalisis satu persatu faktor-faktor efektivitas hukum dalam bentuk tabel analisis di bawah ini.

Tabel Tolok Ukur Efektivitas Hukum

No	Faktor Efektivitas	Terpenuhi	Tidak Terpenuhi	Indikator
1.	Hukum		✓	Peraturan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain
2.	Penegak Hukum		✓	Ada tidaknya dan bagaimana bentuk pengawasan dari penegak hukum
3.	Sarana	✓		Sarana atau fasilitas pendukung dalam hal penerapan Perwali Surabaya No 38 Tahun 2016
4.	Masyarakat		✓	Berhubungan derajat kepatuhan masyarakat terhadap suatu aturan
5.	Kebudayaan		✓	Berhubungan dengan sikap masyarakat bagaimana harus bertindak, berbuat dan menentukan sikapnya ketika berhubungan dengan orang lain

Dari hasil analisis kelima faktor yang mempengaruhi efektivitas Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 terutama dalam hal efektivitas larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW di Surabaya dapat disimpulkan bahwa aturan tersebut tidak efektif. Hal ini dikarenakan dari kelima faktor efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, yang terpenuhi hanya satu faktor saja yaitu faktor sarana atau fasilitas. Dapat dikatakan faktor sarana atau fasilitas dalam hal penyebar luasan atau sosialisasi Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 sudah terpenuhi yaitu dengan cara disosialisasikan kepada Camat dan Lurah yang ada di Surabaya dan diunggahnya Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 di *web site* resmi Pemerintah Kota Surabaya yaitu di www.jdih.surabaya.go.id. Sedangkan untuk faktor hukum itu sendiri, faktor penegak hukum, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan tidak terpenuhi.

Faktor pertama yaitu faktor hukum itu sendiri, bahwa Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 yang didasarkan pada Pemendagri Nomor 5 Tahun 2007 terutama mengenai aturan larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain seperti Undang-Undang Dasar 1945, UU Partai Poitik serta UU HAM. Pertentangan tersebut didasarkan pada *asas superior derogat legi inferior* yang menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini kedudukan Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 dan Pemendagri Nomor 5 Tahun 2007 berada di bawah UUD 1945, UU HAM dan UU Partai Politik hal ini didasarkan pada Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjelaskan mengenai hierarki atau kedudukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Faktor Kedua mengenai faktor penegak hukum, bahwa dalam hal ada tidaknya pengawasan dan bentuk pengawasan dari penerapan Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 mengenai larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW di Surabaya tidak ada. Hal ini dikarenakan dari penegak hukumnya sendiri dalam hal ini belum jelas. Di dalam Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 yang mengatur larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW tidak memuat sanksi apabila terjadi pelanggaran aturan tersebut. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan pihak mana yang berwenang dan bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap penerapan aturan larangan anggota partai politik yang mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW.

Disisi lain, Pemkot Surabaya terutama Bagian Hukum yang membuat Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 tidak menunjuk pihak-pihak tertentu untuk diberikan wewenang atau tugas pengawasan dalam hal pengawasan penerapan aturan larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan RW. Dapat dicontohkan wewenang dan tugas pengawasan tersebut dapat dilimpahkan kepada Lurah maupun Camat yang ada di Surabaya. Lurah merupakan pihak yang menerima laporan hasil pemilihan Ketua RT dan RW yang kemudian diserahkan ke Camat setempat untuk disahkan. Sedangkan Camat merupakan pihak yang memberikan keputusan dan pihak yang mengeluarkan Surat Ketetapan (SK) Ketua RT dan Ketua RW.

Faktor keempat yaitu faktor masyarakat menunjukkan kurang adanya ketaatan dan kepatuhan terhadap hukum dalam hal larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW. Faktor masyarakat menunjukkan bahwa setelah Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 berlaku terutama dalam hal larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW telah terjadi pelanggaran. Berdasarkan hasil wawancara kepada informan, banyak anggota partai politik mencalonkan bahkan menjabat menjadi Ketua RT dan RW. Informan menyebutkan hal tersebut terjadi hampir di seluruh wilayah di Surabaya terutama di wilayah tambaksari, krembangan, gubeng dan perak. Sebagai contoh Ketua RW 02 Krembangan Bhakti Bapak Ahmad (termasuk di dalamnya Ketua RT 13 dan Ketua

RT 14) merupakan anggota partai PDIP dan Ketua RT 04 Gubeng Masjid Bapak Soeparmo juga anggota partai politik dari Partai Nasdem.

Faktor kelima yaitu faktor kebudayaan, menunjukkan kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat hal ini dibuktikan dari beberapa hal *pertama*, mencari calon Ketua RT dan Ketua RW itu sulit, *Kedua*, Jabatan Ketua RT dan Ketua RW merupakan jabatan sosial sehingga jarang yang mau menjabatnya. *Ketiga*, adanya anggapan masyarakat bahwa menjadi Ketua RT dan Ketua RW itu sulit, banyak tugas dan tanggung jawabnya besar, dan *keempat* kurangnya sifat mengabdikan kepada masyarakat terutama dalam hal ini menjabat menjadi Ketua RT maupun Ketua RW.

Berdasarkan hasil analisis dari tabel analisis kelima faktor efektivitas hukum dan berdasarkan hasil penelitian dapat dikatakan bahwa Pasal 39 Ayat 1 dan Pasal 22 Ayat 1 Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 terutama dalam hal larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW dapat dikatakan tidak efektif. Hal ini dikarenakan hanya terpenuhinya satu dari lima faktor efektivitas hukum itu sendiri. Sedangkan untuk keempat faktor efektivitas hukum lainnya tidak terpenuhi untuk dikatakan efektif.

Kendala Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 dalam hal Larangan Anggota Partai Politik Mencalonkan Diri sebagai Ketua RT dan Ketua RW di Kota Surabaya

Kendala dalam Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 yang berhubungan dengan Calon Ketua RT dan Ketua RW dilarang merangkap jabatan dan bukan merupakan salah satu anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan. Yang dimana, pasal tersebut memiliki maksud bahwa anggota partai politik dilarang untuk mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW. Kendala yang dihadapi dari Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 adalah berhubungan dengan calon Ketua RT dan Ketua RW itu sendiri. Salah satunya berhubungan dengan mencari calon Ketua RT dan Ketua RW di Surabaya itu sulit.

Sesuai hasil wawancara peneliti kepada Informan, seperti Bapak Maskur, Ibu. Hj. Siti Maryam, serta Bapak Ahmad dan Bapak Soeparmo juga menjelaskan mengenai sulitnya untuk mencari calon Ketua RT dan Ketua RW di Surabaya.

Menurut Bapak Maskur kendala dalam mencari calon Ketua RT dan Ketua RW di Surabaya, diantara lain: a) Adanya pembentukan RT dan RW baru. Hal ini membuat, untuk mencari calon Ketua RT dan Ketua RW di wilayah RT dan RW tersebut akan sulit dikarenakan tidak semua orang langsung mau mencalonkan maupun dicalonkan untuk memimpin di wilayah RT dan RW

baru tersebut; b) Tidak semua tempat atau wilayah di Surabaya itu penduduknya besar. Sehingga biasanya akan terjadi calon ketua RT dan Ketua RW yang pernah menjabat akan menjabat lagi; c) Warga masih memiliki pemikiran bahwa jadi Ketua RT dan RW itu Sulit, banyak yang dikerjakan dan menyita waktu. Hal ini dapat dilihat dari mayoritas penduduk Surabaya, rata-rata penduduknya disibukkan dengan bekerja sehingga akan sangat sulit mencari calon Ketua RT dan Ketua RW. Menurut Bapak Maskur Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 dibuat salah satu tujuannya adalah agar memberikan kesempatan lebih besar kepada warga Surabaya untuk mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW.

Menurut Ibu Hj. Siti Maryam mencari calon Ketua RT dan Ketua RW di Surabaya itu sulit. Antara lain Ibu Hj. Menjelaskan sebagai berikut: a) Mencari Ketua RT dan Ketua RW itu sulit. Ketua RT dan Ketua RW itu memiliki banyak tugas, dan tanggung jawab. Sehingga orang-orang enggan untuk mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW; b) Ketokohan. Sulitnya mencari calon Ketua RT dan Ketua RW yang bisa mengayomi dan merangkul warga disekitarnya. c) Ketua RT dan RW adalah jabatan sosial. Ini salah satu faktor orang akan berfikir apakah mau mencalonkan maupun dicalonkan menjadi Ketua RT dan Ketua RW yang hanya jabatan sosial; d) Adanya Ketua RT dan Ketua RW yang menjabat lebih dari dua kali masa jabatan. Padahal di Surabaya sudah di jelaskan dalam aturan bahwa Ketua RT dan Ketua RW hanya bisa menjabat maksimal dua periode saja; e) Adanya kepentingan. Hanya orang-orang yang memiliki kepentingan tertentu yang biasanya mau menjabat menjadi Ketua RT dan Ketua RW.

Lebih lanjut, menurut Bapak Ahmad (Ketua RW) dan Bapak Soeparmo (Ketua RT), bahwa: a) Ketua RT dan Ketua RW adalah jabatan sosial hak ini menyebabkan jarang orang yang dengan sadar dan mau menjadi Ketua RT dan Ketua RW; b) Meskipun hanya jabatan sosial, calon Ketua RT dan Ketua RW harus mempunyai kompeten dalam memimpin warganya; c) Aturan menjadi Ketua RT dan Ketua RW terlalu sulit. Banyaknya syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk menjadi Ketua RT dan Ketua RW; d) Jabatan Ketua RT dan Ketua RW harusnya maksimal dijabat hanya dua periode, namun faktanya di lapangan ada Ketua RT dan Ketua RW yang menjabat lebih dari dua kali masa jabatan; e) Masih banyak warga yang berfikir bahwa menjadi Ketua RT dan RW itu sulit, banyak tugasnya dan tanggung jawab.

PENUTUP

Simpulan

Larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW di Surabaya dapat dikatakan tidak efektif dilihat dari sudut pandang teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, yaitu: a) Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 terutama dalam Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 yang berdasarkan Pemendagri Nomor 5 Tahun 2007 telah bertentangan dengan UUD 1945, UU HAM dan UU Partai politik; b) Penegak hukum yang dimaksud disini masih belum jelas siapakah pihak yang memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap penerapan Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 baik secara *preventif* maupun *represif*; c) Sarana atau fasilitas dalam sosialisasi aturan larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT maupun Ketua RW dilakukan berbasis sistem informasi yaitu Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 di upload pada www.jdih.surabaya.go.id; d) Faktor masyarakat dalam hal kepatuhan dan ketaatan terhadap hukum menunjukkan banyak terjadi pelanggaran yaitu anggota partai politik telah menjabat menjadi Ketua RT maupun Ketua RW setelah aturan tersebut diberlakukan; e) Faktor kebudayaan menunjukkan kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat hal ini ditandai sulitnya mencari Ketua RT dan Ketua RW, kurangnya sifat mengabdikan kepada masyarakat, serta Ketua RT dan Ketua RW merupakan jabatan sosial sehingga jarang yang mau menjadikannya

Kendala dalam Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 Perwali Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 yang berhubungan dengan larangan anggota partai politik mencalonkan diri menjadi Ketua RT dan Ketua RW terutama dalam hal mencari calon Ketua RT dan Ketua RW itu sulit, lebih lanjut lagi kendala yang didapat diantaranya: a) Relatif warga beranggapan menjadi Ketua RT dan/atau Ketua RW di Surabaya itu sulit, banyak tugas dan tanggung jawab; b) Ketua RT dan Ketua RW adalah jabatan sosial, ini membuat seseorang tidak mau mencalonkan atau dicalonkan bahkan untuk menjabat menjadi Ketua RT dan Ketua RW; c) Adanya jabatan Ketua RT dan Ketua RW yang dijabat lebih dari dua kali masa jabatan, sehingga yang menjadi Ketua RT dan/atau Ketua RW orang yang sama.

Saran

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 perlu adanya perubahan terutama dalam Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 39 Ayat 1 yang berkaitan dengan larangan anggota partai politik menjadi Ketua RT dan Ketua RW. Akan lebih baik apabila yang dilarang bukanlah anggota partai politik melainkan pengurus aktif dari anggota partai politik tersebut. Sehingga yang terkena dampak dari aturan tersebut tidak terlalu banyak dalam hal ini

setiap orang yang memiliki hak politik dan hak demokrasi akan terkena dampaknya.

Perlu adanya pengawasan dari penegak hukum menangani kendala-kendala dan pelanggaran, Pemerintah Kota Surabaya terutama Bagian Hukum perlu adanya penunjukkan secara resmi pihak mana yang memiliki tugas dan wewenang untuk mengawasi pelaksanaan penerapan Perwali Surabaya No 38 Tahun 2016 dalam hal larangan anggota partai politik mencaolnkan diri menjadi ketua RT maupun Ketua RW. Pengawasan dapat dilakukan dalam bentuk pengawasan secara *preventif* maupun *represif*. Secara *preventif* pengawasan dapat dilakukan dengan cara pendampingan selama proses pemilihan Ketua RT dan Ketua RW sampai dengan pada tahap penetapan. Secara *represif* perlu adanya sanksi apabila terjadi pelanggaran. Sanksinya bisa berupa Sanksi Administratif yaitu : Pembatalan jabatan Ketua RT atau RW, dan/atau tidak dikeluarkannya Surat Ketetapan (SK) penetapan Ketua RT atau RW, serta dan/atau anggota Partai Politik yang telah dipilih menjadi Ketua RT atau Ketua RW diberikan pilihan yaitu melepas keanggotaan partai politiknya atau melepas jabatannya menjadi Ketua RT atau Ketua RW.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. 1998. *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: Yarsif Watampone.
- _____. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*. Jakarta: Kencana Pranada Media Grup.
- Atmasasmita, Romli. 2001. *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1994. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cetakan 2. Jakarta: Balai Pustaka.
- Dispendukcapi Surabaya. 2013. Jumlah RT, RW & lkmk Se-Kota Surabaya 2010-2013, (Online), <http://dispendukcapi.surabaya.go.id/component/content/article/402-jumlah-rtrw-a-lkmk-se-kota-surabaya-2010-2013>, diakses pada 05 Januari 2017)
- DPRD Surabaya. 2014. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya, (Online), (<https://dprd.surabaya.go.id/?pages=anggota&tipe=2>), diakses pada 23 April 2017)
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. 2009. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Faizal, Achmad. 2016. Risma Larang Pengurus RT/RW Jadi Anggota Parpol, (online), (<http://kompas.com/risma-larang-pengurus-rt/rw-jadi-anggota-parpol>), diakses pada 21 april 2017)
- Goekpri. 2017. Ribuan Pengurus RT/RW di Surabaya Di larang Menjadi Anggota Parpol, (Online), (<http://pdiperjuangan-jatim.com/ribuan-pengurus-rtrw-di-surabaya-dilarang-jadi-anggota-parpol/>), diakses pada 4 Januari 2017)
- Nurkholisoh, Siti. 2016. “Tinjauan Yuridis Terhadap Pencabutan Hak Memilih dan Dipilih dalam Jabatan Publik sebagai Pidana Tambahan dalam Tindak Pidana Korupsi (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 537 K/Pid.Sus/2014)”. Studi Kasus Lembaga Masyarakat Narkotika Klas II A Sungguminasa). Skripsi Tidak Di Terbitkan. Makassar: Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar
- Redaksi Indonesia Tera. 2011. *UUD 1945 dan Perubahannya + Struktur Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Indonesia Tera
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165)
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2)
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Perubahan Undang-undang No 8 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8)
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244)
- Republik Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan (Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 2016 Nomor 42)
- Republik Indonesia. Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pembentukan Organisasi Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan, Rukun Warga dan Rukun Tetangga.
- Rozikin, Ahmad. 2014. “Efektivitas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang Berkaitan dengan Penggunaan Helm Standar Di Kabupaten Enrekang”. Skripsi Tidak Di Terbitkan. Makassar: Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar
- Saebani, Beni Ahmad. 2007. *Sosiologi Hukum*. Bandung: Pustaka Setia
- Siagi, Sondang. 1991. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung

Soekanto, Soerjo Nomor 1983. *Penegakan Hukum*. Bandung: Bina Cipta.

_____. 2008. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Wambrauw, Ari Yohan. 2013. “Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Daerah Perpajakan dan Retribusi Daerah dalam Memperoleh Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Supiori Provinsi Papua”. Skripsi Tidak Di Terbitkan. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta

