



Model *Carry Over* Dalam Pembentukan Undang-Undang

Fandi Nur Rohman

Keberadaan Klausul Yang Tidak Dapat Diubah (*Unamendable Provisions*) Sebagai Identitas Konstitusi

Ika Kurniawati

Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang Tentang Cipta Kerja Dan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara

Nor Fadillah

Analisis Yuridis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 Terhadap Penggunaan Anggaran Di Masa Pandemi

Fatma Reza Zubarita

Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusi

Mazdan Maftukha Assyayuti

Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah

Rizki Mulyaningsih

Ekonomi, Hukum Dan Lingkungan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja

Abdul Rahman

Reduksionisme AMDAL Dan Ancaman Deteriorasi Lingkungan: Perspektif Pembangunan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja

Asrizal

Partai Politik Lokal Dan Evaluasi Dalam Penyelenggaraan Dana Otonomi Khusus Aceh

Silikika Nurparijah

Pembangunan Hukum Nasional Menghadapi *Non-Fungible Tokens* Dalam Revolusi Digital

Aufar Abdul Aziz

Pelecehan Seksual Melalui Media Sosial Ditinjau Dari Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Tentang Informasi Transaksi Elektronik

Dela Khoirunisa

Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Dalam Rangka Kunjungan Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Mukhamad Iqom Difa'ul Khaq

Implementasi *Trade Facilitation Agreement* Sebagai Reformasi Perekonomian Di Indonesia

Luqman Hakim

Pendaftaran Merek Sebagai Sarana Perlindungan Hukum

Rouf Fajrin Widiyanto

Pemberlakuan Penggunaan *Presidential Threshold* Terhadap Pencalonan Presiden dan Wapres Indonesia Pada Pilpres 2019

Rahmat Rizki Aulawi

LEX Renaissance



PELINDUNG
Dekan Fakultas Hukum UII

KETUA PENGARAH
Ni'matul Huda

KETUA PENYUNTING
Agus Triyanta

DEWAN PENYUNTING
Ni'matul Huda
Agus Triyanta
Ayu Atika
Ayu Izza Elvany

PENYUNTING PELAKSANA
Muhammad Addi Fauzani
Yuniar Riza Hakiki
Fatma Reza

TATA USAHA & IT
M. Hasbi Ash Shidiki
Jeffri Ardiansyah
Yusri Fahmanto
Putera Mustika

ALAMAT REDAKSI TATA USAHA
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman
Yogyakarta
Telp. 0274-7070222
penerbitan.fh@uii.ac.id

DAFTAR ISI

| | |
|--|---------|
| DAFTAR ISI | i |
| DARI REDAKSI | ii |
| ◆ Model <i>Carry Over</i> dalam Pembentukan Undang-Undang Fandi Nur Rohman | 213-225 |
| ◆ Keberadaan Klausul yang Tidak dapat Diubah (<i>Unamendable Provisions</i>) sebagai Identitas Konstitusi Ika Kurniawati | 226-242 |
| ◆ Penerapan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara Nor Fadillah | 243-264 |
| ◆ Analisis Yuridis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 terhadap Penggunaan Anggaran di Masa Pandemi Fatma Reza Zubarita | 265-280 |
| ◆ Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional Mazdan Maftukha Assyayuti | 281-295 |
| ◆ Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah Rizki Mulyaningsih | 296-309 |
| ◆ Ekonomi, Hukum dan Lingkungan dalam Undang-Undang Cipta Kerja Abdul Rahman | 310-324 |
| ◆ Reduksionisme AMDAL dan Ancaman Deteriorasi Lingkungan: Perspektif Pembangunan dalam Undang-Undang Cipta Kerja Asrizal | 325-339 |
| ◆ Partai Politik Lokal dan Evaluasi dalam Penyelenggaraan Dana Otonomi Khusus Aceh Silkika Nurparijah | 340-357 |
| ◆ Pembangunan Hukum Nasional Menghadapi <i>Non-Fungible Tokens</i> dalam Revolusi Digital Aufar Abdul Aziz | 358-371 |
| ◆ Pelecehan Seksual melalui Media Sosial Ditinjau dari Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang tentang Informasi Transaksi Elektronik Dela Khoirunisa | 372-383 |
| ◆ Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dalam Rangka Kunjungan Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Mukhamad Iqom Difaul Khaq | 384-401 |
| ◆ Implementasi <i>Trade Facilitation Agreement</i> sebagai Reformasi Perekonomian di Indonesia Luqman Hakim | 402-415 |
| ◆ Pendaftaran Merek sebagai Sarana Perlindungan Hukum Rouf Fajrin Widianoro | 416-426 |
| ◆ Pemberlakuan Penggunaan <i>Presidential Threshold</i> terhadap Pencalonan Presiden dan Wapres Indonesia pada Pilpres 2019 Rahmat Rizki Aulawi | 427-441 |
| Biodata Penulisan | 442-442 |
| Petunjuk Penulisan | 444-444 |

LEX Renaissance

ini diterbitkan oleh Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia sebagai media komunikasi dan pengembangan ilmu. Jurnal terbit setiap Januari, April, Juli, dan Oktober. Redaksi menerima naskah artikel laporan hasil penelitian, sepanjang relevan dengan misi redaksi. Naskah yang dikirim minimal 15 halaman maksimal 20 halaman diketik spasi ganda dan disertai biodata. Redaksi berhak mengubah naskah sepanjang tidak mengubah substansi isinya.

Dari Redaksi

Bismillahirrahmanirrahim
Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Pada pertengahan 2022 ini, Jurnal Lex Renaissance kembali hadir dan mempersembahkan berbagai artikel ilmiah bagi para pembaca setia kami. Kami berupaya menyajikan karya-karya akademik terbaik dari para penulis pilihan melalui Edisi April 2022. Jurnal Lex Renaissance seperti biasanya menyajikan hasil penelitian-penelitian dan kajian-kajian konseptual yang masih sangat minim berkaitan dengan permasalahan hukum yang tentunya sangat relevan dan urgen guna memberikan kontribusi di bidang riset ilmu hukum.

Edisi April 2022, Jurnal Lex Renaissance diawali dengan menyajikan tulisan Fandi Nur Rohman yang memberi gagasan tentang Model Carry Over dalam Pembentukan Undang-Undang. Ada juga, Ika Kurniawati yang mengkaji Keberadaan Klausul yang Tidak dapat Diubah (*Unamendable Provisions*) sebagai Identitas Konstitusi. Permasalahan Penerapan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Studi Perbandingan terhadap Pembentukan Undang-Undang tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara) mewarnai terbitan artikel kali ini yang ditulis oleh Nor Fadillah. Selain itu, Fatma Reza Zubarita memaparkan tentang "Analisis Yuridis Penerbitan Peraturan Perundang-Undangan No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 terhadap Penggunaan Anggaran di Masa Pandemi" dan Mazdan Maftukha Assyayuti membahas Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional.

Tak kalah menarik, Rizki Mulyaningsih menganalisis Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah. Selain itu, sekelumit permasalahan yang berkaitan dengan Ekonomi, Hukum dan Lingkungan dalam Undang-Undang Cipta Kerja juga menjadi kajian aktual yang ramai dibahas sebagaimana dianalisis oleh Abdul Rahman serta tulisan berjudul "Reduksionisme AMDAL dan Ancaman Deteriorasi Lingkungan: Perspektif Pembangunan dalam Undang-Undang Cipta Kerja" yang ditulis oleh Asrizal. Kemudian, persoalan perlindungan hukum lain yang menarik dibahas oleh Silkika Nuparijah yaitu terkait "Partai Politik Lokal dan Evaluasi dalam Penyelenggaraan Dana Otonomi Khusus Aceh" sebagai bentuk penelitian desentralisasi asimetris dalam pemerintahan daerah.

Persoalan tentang digitalisasi yakni "Analisis Pembangunan Hukum Nasional Menghadapi Non-Fungible Tokens dalam Revolusi Digital" yang disajikan oleh Aufar Abdul Aziz. Pelecehan seksual juga menjadi perhatian dalam jurnal ini, terkait "Pelecehan Seksual melalui Media Sosial Ditinjau dari Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang tentang Informasi Transaksi Elektronik" yang ditulis oleh Dela Khoirunisa. Selain itu, Mukhamad Iqom Difaul Khaq mengkaji dan menelaah tentang Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dalam Rangka Kunjungan Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, Luqman Hakim mengkaji tentang "Implementasi *Trade Facilitation Agreement* sebagai Reformasi Perekonomian di Indonesia", Rof Fajrin Widiatoro juga menyajikan tulisan tentang "Pendaftaran Merek sebagai Sarana Perlindungan Hukum". Guna mengakhiri Edisi April 2022 ini, maka artikel dengan judul "Pemberlakuan Penggunaan *Presidential Threshold* Terhadap Pencalonan Presiden dan Wapres Indonesia Pada Pilpres 2019" oleh Rahmat Rizki Aulawi menjadi pemaparan penutup dalam artikel ini.

Akhir kata, semoga Jurnal Lex Renaissance yang dapat menambah wawasan, mencerahkan, dan memberi manfaat bagi setiap kalangan khususnya di bidang ilmu hukum. Masih banyak artikel-artikel lain yang akan tentunya menambah wawasan pembaca Jurnal Lex Renaissance. Harapannya, akan ada penulis-penulis lain yang terinspirasi untuk melakukan penelitian yang lebih lanjut. Tidak lupa, terimakasih kami ucapkan kepada mitra-mitra *reviewer* yang telah meluangkan waktu dan tenaganya untuk melakukan pengoreksian terhadap artikel-artikel ini, dan apresiasinya setingg-tingginya kami berikan kepada penulis untuk turut serta mencerdaskan kehidupan bangsa. Demikian prakata ini disampaikan.

Selamat membaca!

Wabillahittaufig wal Hidayah
Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Redaksi

Model *Carry Over* Dalam Pembentukan Undang-Undang

Fandi Nur Rohman

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliuarang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
fandirohman05@gmail.com

Abstract

A number of laws passed by the House of Representatives (DPR) are anticipated with amendments to Law No. 12 of 2011 which sparked the carry over system. The formulation of the research problem in this paper is: First, what is the concept of carry over in the formation of laws in Indonesia? Second, how problematic is the carry over system in the formation of laws in Indonesia? The results of the study conclude that first, the carry-over system is a continuation system of the discussion of draft laws that can be re-incorporated into the next National Legislation Program. Second, the problem with the carry-over system is the disconnection of the people's aspirations, the stagnation of national law development, the decline in the performance of the DPR, and the public distrust of their representatives in the DPR.

Key Words: Law; carry over; DPR

Abstrak

Sedikitnya undang-undang yang disahkan DPR, diantisipasi dengan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mencetuskan sistem *carry over*. Rumusan masalah penelitian yaitu: *Pertama*, apa konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia? *Kedua*, bagaimana problematik sistem *carry over* dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia?. Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*, sistem *carry over* adalah sistem keberlanjutan pembahasan rancangan undang-undang yang dapat dimasukkan kembali ke dalam prolegnas berikutnya. *Kedua*, problematik sistem *carry over* yaitu terputusnya aspirasi masyarakat, stagnasi pembangunan hukum nasional, kemerosotan kinerja DPR, dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap wakil rakyat di DPR.

Kata-kata Kunci: Undang-undang; *carry over*; DPR

Pendahuluan

Pengertian negara Indonesia sebagai negara hukum tidak hanya berhenti pada pengertian bahwa segala sesuatu harus berdasarkan hukum,¹ karena Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum dalam arti negara pengurus (*verzorgingsstaat*).² Pengertian negara Indonesia sebagai *verzorgingsstaat*, menurut Bung Hatta, adalah bentuk dari *rechtsstaat* yang modern, dimana kesejahteraan tidak berdasar pada paham individualisme dan hanya berkisar pada kesejahteraan ekonomi saja, namun kesejahteraan yang dibangun adalah kesejahteraan umum dalam bidang ekonomi dan spiritual.³ Secara khusus, negara hukum yang dianut oleh Indonesia adalah Negara Hukum Pancasila yang merupakan tipe negara hukum modern.

Dalam Negara Hukum Pancasila yang merupakan tipe negara hukum modern fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya memberi bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat, dan juga bukan hanya sekadar fungsi negara di bidang pengaturan, namun peraturan perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Dalam negara hukum modern, peraturan perundang-undangan diharapkan mampu “berjalan di depan” memimpin dan membimbing perkembangan serta perubahan masyarakat.⁴

Penjelasan tersebut menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan di dalam Negara Hukum Pancasila memegang peranan yang penting yaitu mengadakan perubahan masyarakat guna mencapai tujuan negara. Maria Farida menyatakan bahwa di dalam negara yang berdasar atas hukum modern, tujuan utama dari pembentukan peraturan perundang-undangan bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai yang sudah mengendap dalam masyarakat, akan tetapi tujuan utama pembentukan perundang-undangan adalah menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.⁵ Jimmly Assiddiqie, menambahkan bahwa norma-norma yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan isi norma yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*

¹ Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan: Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, PT Tatanusa, Jakarta, 2005, hlm. 1.

² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 1.

³ Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan ke- II, Prapanca, Jakarta, 1971, hlm. 300.

⁴ Tim Pengajar Teori Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, *Teori Perundang-Undangan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 36-37.

⁵ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm. 2.

norms) itu dituangkan dalam bentuk tertulis tertentu yang disebut Peraturan Perundang-undangan.⁶

Peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan hierarki salah satunya adalah Undang-Undang (UU), pemegang kekuasaan pembentuk Undang-Undang berdasarkan konstitusi adalah Presiden dan juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Sedangkan di dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang".

Pembentukan undang-undang merupakan salah satu unsur penting di samping unsur-unsur lainnya dalam rangka pembangunan hukum nasional, sementara itu untuk menghasilkan Undang-Undang yang sesuai dengan dinamika masyarakat, lebih-lebih lagi pada era globalisasi dewasa ini yang dipicu oleh kemajuan teknologi informasi, dan tidak tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang ada (secara horizontal), serta tidak bertentangan dengan UUD 1945 (secara vertikal). Guna mewujudkan Undang-Undang seperti tersebut di atas, maka pembentukan Undang-Undang di Indonesia dilakukan secara terencana, terpadu, dan sistematis melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas), dengan memperhatikan skala prioritas sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat.

Prolegnas tidak hanya dipahami sebagai instrumen mekanisme perencanaan hukum namun Prolegnas juga dapat dipahami sebagai isi/materi hukum (*legal substance*). Sebagai isi hukum, Prolegnas memuat daftar Rancangan Undang-Undang (RUU) yang akan dibentuk dalam periode penyusunannya, Prolegnas disusun setiap lima tahun sekali, kemudian periode tersebut dipecah lagi per tahunan (*annual*). Dalam perkembangannya, Prolegnas hingga saat ini juga tidak terlepas dari berbagai kritik. Kritik terhadap Prolegnas diamanatkan kepada konsep Prolegnas sendiri dan juga diarahkan kepada realisasi RUU dalam Prolegnas yang menjadi UU.

Periode 2014-2019, Pemerintah bersama-sama dengan DPR menyusun Prolegnas dengan kuantitas yang begitu banyak, dengan rincian Prolegnas 2015 terdiri dari 40 RUU, Prolegnas 2016 terdiri dari 51 RUU, Prolegnas 2017 terdiri dari 52 RUU, Prolegnas 2018 terdiri dari 50 RUU, dan Prolegnas 2019 terdiri dari 55 RUU. Probleminya adalah mayoritas RUU nyatanya tidak berhasil disahkan dalam jangka waktu satu tahun, misalnya hanya 11 RUU disahkan pada 2016, 6 RUU pada 2017, dan 6 RUU pada 2018.⁷

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konpress, Jakarta, 2006, hlm. 19.

⁷ Dimas Firdausy Hunafa, *Problem Akut Prolegnas*, dalam <https://m.detik.com/news/kolom/d-4621146/problem-akut-prolegnas>, diakses pada 1 Desember 2021.

Sedikitnya RUU yang menjadi UU dalam Prolegnas justru diatasi oleh DPR dengan merevisi UU Nomor 12 Tahun 2011, yang mana dalam revisi yang sudah diundangkan di dalam UU 15 Tahun 2019 mengatur bahwa undang-undang yang pembahasannya belum selesai dalam satu periode dapat dilanjutkan DPR di periode berikutnya atau disebut dengan sistem *carry over* terhadap RUU. Adanya sistem *carry over* tentu akan memunculkan problem tersendiri di dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk meneliti hal tersebut.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, dapat dirumuskan pokok permasalahan dalam penelitian ini yaitu: *pertama*, apa konsep *carry over* dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia? *Kedua*, bagaimana problematik sistem *carry over* dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang dilakukan adalah untuk mengetahui: *Pertama*, konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. *Kedua*, untuk mengetahui permasalahan sistem *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif (*legal research*)⁸ Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundangan-undangan dan konseptual.⁹ Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan sekunder.¹⁰ Analisis data yang akan digunakan adalah analisis kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Konsep Carry Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan rencana atau *plan* dalam membentuk hukum. Hukum pada hakekatnya adalah produk penilaian akal-budi yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia.

⁸ Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 11.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 93.

¹⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 51.

Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu, orang seyogyanya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan.¹¹

Dalam kenyataan empiris telah terbukti bahwa suatu undang-undang, bahkan kodifikasi, tidak akan pernah lengkap dalam mengatur segala persoalan yang terjadi maupun yang akan terjadi di tengah-tengah dinamika perkembangan masyarakat.¹² Pembentukan perundang-undangan belum sesuai dengan Pancasila dikarenakan masih banyak perbedaan paradigma tentang Pancasila dan perdebatan-perdebatan tentang kebenaran Pancasila sehingga jelas, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak akan sesuai dengan substansi Pancasila yang mencerminkan keadilan. Terbukti banyaknya *judicial review* terhadap produk undang-undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Diperlukannya persamaan visi, misi, tujuan dan persepsi dalam memahami Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

Salah satu hal yang penting dalam sebuah pemerintahan, baik dalam tingkat nasional maupun daerah adalah pembentukan produk hukum yang sangat diperlukan karena untuk merespon kepentingan masyarakat. Dalam membentuk hukum, diperlukan pedoman sehingga produk hukum yang diterbitkan nantinya akan kuat demi hukum dan dapat diimplementasikan di kemudian hari. Berawal dengan dibentuknya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian disempurnakan dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan terakhir diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka setiap pembentukan produk hukum mempunyai dasar dan pedoman.

Pembentukan undang-undang tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya bagus, tidak multitafsir, harmonis, tidak saling bertentangan, dan

¹¹ Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung, 2010, hlm. 88.

¹² Basuki Rekso Wibowo, "Peranan Hakim dalam Pembangunan Hukum", *Pro Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Tahun XV, Nomor 4, Oktober 1997, hlm. 62.

tumpang tindih satu sama lain. Melalui undang-undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik, yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai kewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang baik, yang dilakukan secara terencana dan terpadu dalam sistem hukum nasional. Sistem hukum tersebut diharapkan dapat menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia dengan berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pemenuhan kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik tidak luput dari bagaimana pembuatan suatu undang-undang dilakukan dengan metode yang baik pula. Peraturan Perundang-undangan tersebut mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan hukum di Indonesia karena fungsinya adalah untuk mewujudkan ketertiban masyarakat dan kepastian hukum serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Revisi UU Nomor 12 Tahun 2011 menghasilkan metode pembentukan undang-undangan baru yang dikenal dengan sistem keberlanjutan (*carry over*) yang mana tujuan dari sistem tersebut adalah agar setiap RUU yang telah direncanakan, disusun, dan dibahas bersama oleh para pembentuk undang-undang DPR, Presiden, dan/atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada periode yang lalu dapat diselesaikan oleh para pembentuk undang-undang pada masa yang akan datang. Hal ini dimaksudkan agar sistem perencanaan legislasi nasional senantiasa berkelanjutan sesuai dengan sistem perencanaan pembangunan nasional. Pertimbangan lainnya adalah supaya akuntabilitas kinerja DPR di bidang legislasi dapat terus ditingkatkan.¹³

Sistem keberlanjutan (*carry over*) dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang diatur di dalam Pasal 71A yang menyatakan bahwa “Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR

¹³ Bahan Rapat Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat, 13 Juni 2019, hlm. 2.

periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan". Sedangkan yang dimaksud dengan Pasal 65 ayat (1) berbunyi "Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi." Sistem *carry over* pembentukan undang-undang merupakan hal baru yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, meskipun terlihat akan menguntungkan Pemerintah dan DPR, akan tetapi justru apabila ditelusuri lebih jauh sistem *carry over* akan menimbulkan beberapa masalah yang akan dihadapi wakil rakyat dan juga Pemerintah dalam melakukan pembentukan undang-undang.

Problematik Sistem Carry Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Prolegnas merupakan pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan Prolegnas tidak saja akan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan tuntutan reformasi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini maupun di masa yang akan datang.¹⁴

Pemikiran mengenai perencanaan peraturan perundang-undangan dan kaitannya dengan Prolegnas telah dimulai sejak tahun 1976 dalam Simposium mengenai Pola Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh.¹⁵ Sebagai tindak lanjut dari Simposium Aceh, kemudian diadakan Lokakarya Penyusunan Program Legislatif Nasional di Manado pada 3 s.d. 5 Pebruari 1997. Lokakarya ini terselenggara berkat kerja sama antara BPHN, Universitas Sam Ratulangi, dan Pemerintah Daerah Sulawesi Utara. Tujuan dari lokakarya ini adalah untuk membahas program pembentukan peraturan perundang undangan (Program Legislasi Nasional) yang terarah, sinkron dan terkoordinir serta dilaksanakan menurut prosedur dan teknik perundang-

¹⁴ Andi Irman Putra, *Peran Prolegnas dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945 (Pasca Amandemen)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2008, hlm. 2-3.

¹⁵ Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 9.

undangan yang mantap. Pada lokakarya inilah untuk pertama kalinya disusun konsep Program Legislasi Nasional yang mencerminkan keseluruhan rencana pembangunan hukum nasional di bidang hukum tertulis secara berencana dan koordinatif oleh BPHN yang dilaksanakan dalam setiap Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).¹⁶

Lokakarya menyepakati beberapa peran BPHN dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan secara berencana dari hulu sampai hilir berdasarkan tahapan-tahapan yang integratif. BPHN melakukan beberapa kegiatan untuk menyokong bahan-bahan bagi penyusunan perundang-undangan. Kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan, yaitu:

1. Melaksanakan penelitian-penelitian dan usaha lain yang diperlukan untuk menunjang usaha penyusunan Rancangan Undang-undang (RUU);
2. Melaksanakan inventarisasi perundang-undangan;
3. Pengkajian dan penilaian (evaluasi) perundang-undangan yang ada mengenai efektivitas serta keserasiannya dengan kebutuhan yang berkembang dalam masyarakat;
4. Penyusunan dan perumusan Naskah Rancangan Akademis dari RUU dan peraturan pelaksanaannya.

Kegiatan inventarisasi perundang-undangan sebagaimana angka 2 di atas merupakan “cikal bakal” dari institusionalisasi Program Legislasi Nasional, yang biasa disingkat dengan Prolegnas. Lokakarya ini menghasilkan kesepakatan Penyusunan Program Legislatif Nasional yang terarah, sinkron dan terkoordinatif serta sesuai dengan teknis dan prosedur pembuatan perundang-undangan.¹⁷

Pengertian Prolegnas sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Dalam Pasal 17 dijelaskan bahwa “Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional”. Oleh karena itu Prolegnas menjadi salah satu unsur dari suatu sistem hukum yang ada di Indonesia.

Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.¹⁸ Yang mana Prolegnas dditetapkan

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 10.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 11.

¹⁸ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dalam Rapat Paripurna DPR dan ditetapkan Keputusan DPR.¹⁹ Adanya pengaturan dan sejarah panjang dari Prolegnas membuat kedudukan Prolegnas dalam pembangunan hukum negara Indonesia sangatlah penting untuk mewujudkan adanya pembangunan hukum yang terarah dan mempunyai tujuan yang jelas. Apabila dikaitkan antara Prolegnas dengan sistem baru yang dimunculkan oleh Pemerintah dan DPR yaitu *carry over* maka akan terjadi beberapa problematik dalam penerapan sistem baru tersebut yaitu:

Pertama, terputusnya aspirasi masyarakat. *Carry over system* yang berarti sistem keberlanjutan akan memutus aspirasi masyarakat yang sudah tersalurkan pada DPR periode seharusnya RUU dibahas akan tetapi apabila tidak selesai akan dibahas pada DPR periode sesudahnya. Aspirasi yang dibawa DPR periode seharusnya tentu tidak akan sama dengan aspirasi yang dibawa oleh DPR periode selanjutnya. Sebagai contoh adalah adanya Undang-Undang A yang tidak selesai dibahas pada DPR periode 2014-2019, dan Undang-Undang A tersebut kembali dibahas oleh DPR periode 2019-2024 dengan adanya pembahasan yang dilakukan DPR periode selanjutnya tersebut tentu tidak akan sama dengan periode sebelumnya, hal tersebut dikarenakan beberapa faktor seperti perbedaan aspirasi yang dibawa DPR pada masing-masing periode, perbedaan situasi politik antara periode seharusnya RUU dibahas dengan periode sesudahnya, dan perbedaan kepentingan antara periode seharusnya dengan periode sesudahnya.

Kedua, stagnasi pembangunan hukum nasional. Prolegnas yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis yang dibagi menjadi Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan yang disusun antara DPR dan Pemerintah, haruslah dilaksanakan dan diselesaikan sesuai dengan target dari Prolegnas yang telah direncanakan. Adanya sistem *carry over* akan membuat DPR tidak mempunyai semangat dan kerja keras dalam melaksanakan pembangunan hukum nasional melalui pembentukan UU.

Ketiga, kemerosotan kinerja DPR. Adanya sistem keberlanjutan akan membuat kinerja DPR menjadi semakin merosot, tidak adanya sistem keberlanjutan sudah membuat kinerja DPR tidak maksimal, apalagi ditambah dengan sistem keberlanjutan maka DPR akan semakin merosot. Apabila dilihat data mengenai produk UU yang berhasil disahkan DPR pada 2015 yang hanya mengesahkan 3 UU dari target 40 RUU yang disahkan, 2016 yang hanya mengesahkan 11 UU dari target 51 RUU yang disahkan, 2017 yang hanya mengesahkan 6 UU dari target 52 RUU, dan 2018 yang hanya mengesahkan 6 UU

¹⁹ Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dari target 50 RUU.²⁰ Maka justru adanya sistem keberlanjutan akan membuat kinerja lembaga legislatif sebagai wujud dari perwakilan rakyat cenderung santai, karena tidak ada keharusan dalam menyelesaikan target pembentukan undang-undang sebagaimana sudah tercantum di dalam Prolegnas, apabila target Prolegnas tidak selesai maka bisa dilanjutkan periode selanjutnya.

Keempat, ketidakpercayaan masyarakat terhadap wakil rakyat di DPR. adanya sistem *carry over* pembentukan undang-undang maka akan membuat tingkat kepercayaan masyarakat kepada lembaga legislatif akan semakin menurun. Apabila berkaca pada data dari Lembaga Survei Indonesia (LSI) lewat surveinya yang mengukur tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara. Hasilnya adalah DPR RI menjadi lembaga yang paling tidak dipercaya oleh masyarakat. Hasil survei mendapati bahwa 5% masyarakat sama sekali tidak percaya dan 40% tidak percaya terhadap DPR RI, dan hanya 1% yang mengaku sangat percaya dan 39% percaya pada parlemen negara.²¹ Penerapan sistem *carry over* justru akan membuat kepercayaan publik terhadap parlemen semakin menurun dan akan berimplikasi pada rendahnya legitimasi dan tingginya antipati publik terhadap kebijakan atau undang-undang yang akan diputuskan.

Guna mengatasi problematik tersebut penulis memiliki beberapa solusi yang dapat ditawarkan supaya pembangunan hukum nasional Indonesia akan terarah dan sesuai dengan tujuan negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu: *Pertama*, Penguatan sistem dan mekanisme penyusunan Prolegnas yang efektif, terukur dan menjamin kepastian. Prolegnas yang disusun antara Pemerintah dengan DPR haruslah terencana dengan baik dan selesai dengan jangka waktu yang sudah ditetapkan di dalam Prolegnas sehingga tidak akan ada lagi sistem keberlanjutan pada periode selanjutnya. *Kedua*, mengefektifkan koordinasi antar lembaga yang berwenang dalam pembentukan undang-undang. Koordinasi antara Pemerintah, DPR, DPD sangat diperlukan supaya target yang sudah ditentukan di dalam Prolegnas dapat tercapai sehingga pembangunan hukum nasional tidak menjadi stagnan. Koordinasi yang terjalin dengan baik antara pembentuk undang-undang tentu saja akan meningkatkan kinerja masing-masing pembentuk undang-undang dalam mencapai target dalam Prolegnas.

Ketiga, melakukan sosialisasi tentang penyusunan Prolegnas baik di lingkungan Pemerintah maupun masyarakat. Prolegnas yang digunakan sebagai pedoman dalam pembentukan undang-undang haruslah disosialisasikan kepada Pemerintah maupun kepada masyarakat. Pemerintah yang mengetahui Prolegnas

²⁰ Media Indonesia, *Patok Target Rendah Demi Mutu Legislasi*, Senin 11 November 2019, hlm. 4.

²¹ <https://m.republika.co.id/amp/pyyi2p409>, diakses pada 1 Desember 2019.

tentu akan melakukan koordinasi dengan lembaga-lembaga lain guna membuat produk undang-undang sebagaimana telah ditetapkan di dalam Prolegnas. Masyarakat yang sudah mengetahui adanya Prolegnas tentu saja akan melakukan pengawasan terhadap pembentuk undang-undang dan meminta pertanggungjawaban kepada pembentuk undang-undang apabila Prolegnas tidak dijalankan sebagaimana mestinya.

Keempat, mengurangi atau menyederhanakan target legislasi. Dengan pengurangan target legislasi yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang maka akan merespon atas munculnya tuntutan terhadap kinerja DPR yang dianggap buruk selama ini, dengan adanya penyederhanaan target dalam Prolegnas sehingga akan menghasilkan target yang realistis maka diharapkan dapat lebih membuka ruang bagi masyarakat untuk terlibat sehingga RUU yang dihasilkan akan mencerminkan kepentingan masyarakat. Adanya pengurangan target legislasi maka akan membuat Prolegnas menjadi lebih proporsional dan realistis.

Kelima, membuat daftar prioritas kebutuhan legislasi. Prolegnas yang disusun seharusnya disesuaikan dengan prioritas legislasi yang akan dibentuk. Prioritas legislasi yang akan dibentuk dapat mengacu pada visi misi Presiden dan Wakil Presiden, kebutuhan prioritas masyarakat, dan rencana pembangunan jangka menengah nasional. Adanya daftar prioritas kebutuhan legislasi akan membuat undang-undang yang dihasilkan akan lebih bermanfaat dan membantu pemerintah dalam merencanakan program-program yang telah disusun sebelumnya.

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan pada bagian sebelumnya, maka dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut: *pertama*, sistem keberlanjutan (*carry over*) dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur di dalam Pasal 71A yang menyatakan bahwa "Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan". *Kedua*, Problematik *carry over system* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia antara lain: *pertama*, terputusnya aspirasi

masyarakat, *kedua*, stagnasi pembangunan hukum nasional, *ketiga*, kemerosotan kinerja DPR, *keempat*, ketidakpercayaan masyarakat terhadap wakil rakyat di DPR.

Saran

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diberikan saran yang nantinya diharapkan dapat memperbaiki pembentukan undang-undang di Indonesia. *Pertama*, pemberlakuan sistem *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia perlu dilakukan evaluasi kembali supaya wakil rakyat dapat melakukan pembangunan hukum yang rasional dan proporsional. *Kedua*, problematika penarapan sistem *carry over* harus segera diatasi dengan mengakomodir solusi-solusi yang sudah penulis berikan di atas.

Daftar Pustaka

Buku

- Arief Sidharta, Bernard, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Konpress, Jakarta, 2006.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2008.
- Bahan Rapat Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat, 13 Juni 2019.
- Farida Indrati, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2002.
- _____, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Hamidi, Jazim, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan: Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, PT Tatanusa, Jakarta, 2005.
- Irman Putra, Andi, *Peran Prolegnas dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945 (Pasca Amandemen)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2008.
- Tim Pengajar Teori Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, *Teori Perundang-Undangan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000.
- Yamin, Muh., *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan ke- II, Prapanca, Jakarta, 1971.

Jurnal

- Rekso Wibowo Basuki, "Peranan Hakim dalam Pembangunan Hukum", *Pro Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Tahun XV, Nomor 4, Oktober 1997.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Data Elektronik

Firdausy Hunafa, Dimas, *Problem Akut Prolegnas*, dalam <https://m.detik.com/news/kolom/d-4621146/problem-akut-prolegnas>, diakses pada tanggal 1 Desember 2019.

<https://m.republika.co.id/amp/pyyj2p409>, diakses pada tanggal 1 Desember 2019.

Media Indonesia, *Patok Target Rendah Demi Mutu Legislasi*, Senin 11 November 2019.

Keberadaan Klausul Yang Tidak Dapat Diubah (*Unamendable Provisions*) Sebagai Identitas Konstitusi

Ika Kurniawati

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Kampus Terpadu UII Jln. Kaliurang KM 14.5 Sleman Yogyakarta Indonesia
ikkakurniawati0505@gmail.com

Abstract

Unamendable provisions are provisions set in order to limit the constitutional amendments. There are unamendable provisions that are implied or affirmed directly by the Constitution and there are those that may appear in the future should there be a dispute over the constitutional amendments. The concept of constitutional identity is always associated with unamendable provisions. The problems raised in this research are, first, how is the arrangement of unamendable provisions as constitutional identity in the 1945 Constitution? and second, what is the authority of the People's Consultative Assembly (MPR) in constitutional amendments to the Constitution? This is a juridical normative research, which the results of the research conclude that first, the existence of unamendable provisions as a constitutional identity must be expressly stated in the Constitution. Unamendable provisions are implicitly contained in Article 37 paragraph (5) of the 1945 Constitution and in the basic agreement made by the founding fathers of the nation before amending the Constitution. Second, the MPR's authority to amend the constitution is actually limited by provisions called unamendable provisions. This provision is contained in Article 37 paragraph (5) of the 1945 Constitution and is contained in the basic agreement which since the beginning of Indonesia's independence has been established by the nation's founders as a limiting provision in amending the constitution. Although, the MPR has a very large authority given by the 1945 Constitution in amending the constitution, but in carrying it out the MPR must be accompanied by good faith and political goodwill.

Key Words: Constitutional identity; unamendable provision; 1945 constitution

Abstrak

Ketentuan yang tidak dapat diubah (*unamendable provisions*) merupakan ketentuan dalam membatasi amandemen konstitusi. *Unamendable provisions* ada yang tersirat ditunjukkan langsung oleh konstitusi dan adapula yang muncul dikemudian hari apabila terdapat perselisihan terhadap amandemen konstitusi. Konsep identitas konstitusi selalu dikaitkan dengan *unamendable provisions*. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, *pertama*, bagaimana pengaturan ketentuan yang tidak dapat diubah (*Unamendable Provisions*) sebagai identitas konstitusi dalam Undang-Undang Dasar 1945? dan *kedua*, bagaimana kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam amandemen konstitusi secara konstitusional?. Penelitian ini bersifat yuridis normatif, hasil dari penelitian menyimpulkan bahwa, *pertama*, keberadaan ketentuan yang tidak dapat diubah (*unamendable provisions*) sebagai identitas konstitusi harus secara tegas dinyatakan dalam konstitusi. *Unamendable provisions* secara tersirat terdapat dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 dan dalam kesepakatan dasar yang dibuat oleh pendiri bangsa sebelum mengubah konstitusi. *Kedua*, kewenangan MPR untuk mengubah konstitusi sejatinya dibatasi oleh ketentuan yang disebut *unamendable provisions*. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 serta terdapat dalam kesepakatan dasar yang sejak awal kemerdekaan Indonesia telah ditetapkan oleh pendiri bangsa sebagai ketentuan pembatas dalam mengamandemen konstitusi. Meskipun, kewenangan MPR yang sangat besar diberikan oleh UUD 1945 dalam mengamandemen konstitusi, tetapi dalam melaksanakannya MPR harus dibarengi dengan itikad baik dan *political goodwill*.

Kata-kata Kunci: Identitas konstitusi; *unamendable provision*; Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Pendahuluan

Konstitusi merupakan hukum dasar yang dijadikan pegangan dan pedoman dalam penyelenggaraan suatu negara.¹ Sebagai hukum dasar, konstitusi diletakkan sebagai dasar pelaksanaan suatu negara. Tidak terkecuali Indonesia sebagai negara hukum memiliki konstitusi yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan negaranya. Sejak diumumkannya kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945, Indonesia telah memiliki tiga konstitusi sebagai dasar hukum negaranya, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan), Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS), dan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS RI).

Reformasi yang terjadi sejak 1998 telah mengubah beberapa ketentuan dalam bidang hukum, hal tersebut tertuang dalam perubahan UUD 1945. Perubahan UUD 1945 menjadikan struktur ketatanegaraan Indonesia lebih demokratis. UUD 1945 telah dilakukan perubahan (amandemen) sampai empat tahap, namun Pembukaan UUD 1945 yang didalamnya mengandung Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara tidak ikut diamandemen. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang sejak 1999 melakukan perubahan terhadap UUD 1945 berpedoman pada lima kesepakatan dasar yang salah satu di antaranya adalah “tidak mengubah Pembukaan UUD 1945” yang telah ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945.²

Panitia Ad Hoc I pada saat proses pembahasan perubahan UUD 1945 mengatur mengenai hal-hal yang diatur dalam rangka persiapan perubahan UUD 1945 yang terjadi pasca era reformasi. Tentu isi dari ketentuan ini tidak terlepas dari tuntutan sejarah dalam berbagai aspek termasuk aspek hukum, sosial, budaya, politik dan bahkan ideologi yang melatar belakangi aksi masa pada saat reformasi 1998. Isi dari kesepakatan dasar tersebut antara lain: Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945; Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); dan Melakukan perubahan dengan cara adendum.³

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 29.

² Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 3.

³ Cipto Prayitno, “Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Prespektif *Constitution Making*”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 5 No. 4, Desember 2018, hlm. 736.

Mengamendemen Undang-Undang Dasar 1945, terdapat ketentuan-ketentuan dalam proses mengamendemen. Dalam mengamandemen konstitusi terdapat pula rambu-rambu yang harus ditaati seperti “ketentuan yang tidak dapat diubah” atau yang biasa disebut dengan “*Unamendable Provisions*”⁴, atau yang dikenal dengan istilah *unamendable constitution* atau *unamendable constitution provision*.⁵ Ketentuan yang tidak dapat diubah tersebut bisa jadi merupakan identitas dari konstitusi. Pada umumnya, keberadaan dari ketentuan yang tidak dapat diubah dalam suatu konstitusi dilatarbelakangi oleh kehendak untuk melindunginya dari perubahan yang menghilangkan nilai-nilai fundamental yang dianggap sebagai identitas suatu konstitusi. Jika diperbandingkan, ketentuan-ketentuan yang tidak dapat diubah ini seringkali menyangkut bentuk negara dan bentuk pemerintahan seperti bentuk negara kesatuan atau federal; bentuk pemerintahan republik; dan sistem demokrasi. Proteksi lain yang diwujudkan dalam ketentuan yang tidak dapat diubah (*eternal clause*) terkait juga dengan konsep negara hukum, pemisahan kekuasaan, pluralisme, bahasa resmi, agama dan sebagainya.⁶ Sebagai contoh, klausul penjamin (*guarantee clause*) dalam Konstitusi Amerika Serikat yang menyebutkan bahwa bentuk pemerintahan republik haruslah dipertahankan dalam sistem federal.⁷ Tidak berbeda jauh dengan Konstitusi Turki yang menyatakan komitmennya pada sekularisme, begitupun dengan Perancis yang juga tetap menjaga bentuk pemerintahan republik dan melarang cara apapun untuk mengubah bentuk pemerintahan tersebut.⁸ Beberapa negara juga menerapkan konsep amandemen konstitusi yang inkonstitusional.⁹

Kewenangan mengamandemen Undang-Undang Dasar 1945 merupakan kewenangan yang diberikan kepada MPR. Dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 menerangkan bahwa mekanisme perubahan konstitusi memiliki dua syarat dalam mengamandemen konstitusi yaitu, *pertama*, syarat kehadiran atau kuorum, sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh jumlah anggota MPR harus hadir;

⁴ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*, Oxford University Press, 2017, hlm. 16.

⁵ Pan Mohamad Faiz, *Amandemen Konstitusi Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*, Cetakan Pertama, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2019, hlm. 140.

⁶ Yaniv Roznai, “Unconstitutional Constitutional Amendments-The Migration and Success of a Constitutional Idea”, Dikutip dari Mohammad Ibrahim, “Pembatasan Kekuasaan Amandemen Konstitusi: Teori, Praktik di Beberapa Negara dan Relevansinya di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17 Nomor. 3, September 2020, hlm. 560.

⁷ Dwi Putra Nugraha, dkk, *Mengamandemen Ketentuan yang Tidak Dapat Diamandemen dalam Konstitusi Republik Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 5.

⁸ *Ibid.*

⁹ Mohammad Ibrahim, “Pembatasan Kekuasaan Amendemen Konstitusi: Teori, Praktik di Beberapa Negara dan Relevansinya di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17 No. 3, September 2020, hlm. 569.

kedua, syarat sahnya keputusan, sekurang-kurangnya harus disetujui oleh 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir.¹⁰

Beranjak dari beberapa isu yang salah satunya yaitu wacana mengenai 3 periode Presiden atau memperpanjang masa jabatan Presiden. Merupakan tindakan penderogasian terhadap Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur mengenai perodesasi masa jabatan Presiden. Isu-isu demikian tidaklah dapat dengan mudah menjadi alasan untuk mengamandemen konstitusi, Jimly Asshiddiqie mengatakan, amendemen UUD 1945 tidak masuk akal apabila dilakukan untuk kepentingan mengubah lamanya masa jabatan presiden.¹¹ Menurut Jimly perubahan UUD seharusnya diperuntukkan bagi kepentingan besar dan jangka panjang. Wacana untuk mengubah konstitusi hanya dengan alasan tersebut merupakan niat buruk untuk merusak demokrasi dan menjerumuskan presiden.¹²

Wacana tersebut dapat terealisasi hanya dengan cara mengamandemen konstitusi. Sehingga dapat dilihat bahwa mengubah konstitusi di Indonesia masih sangat terpengaruh dengan konflik kepentingan penguasa. Untuk itu, demi menjaga konstitusi perlu diketahui batasan-batasan dalam mengamandemen konstitusi serta Indonesia perlu mengetahui hal-hal dasar yang menjadi hal fundamental yang tidak dapat diubah sebagai suatu struktur dasar dalam mengamandemen konstitusi sehingga identitas konstitusi dapat menjadi pedoman dalam mengamandemen konstitusi.

Rumusan Masalah

Dalam karya ilmiah ini, yang menjadi fokus permasalahan adalah *pertama*, bagaimana pengaturan ketentuan yang tidak dapat diubah (*Unamendable Provisions*) sebagai identitas konstitusi dalam Undang-Undang Dasar 1945 ? dan *kedua*, bagaimana kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam amandemen konstitusi secara konstitusional ?

Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam karya ilmiah ini adalah *pertama*, untuk memahami keberadaan klausul yang tidak dapat diubah (*unamendable provisions*)

¹⁰ Sri Soemantri, *Konstitusi Indonesia Prosedur dan Sistemika Perubahannya Sebelum dan Sesudah Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016, hlm. 64.

¹¹ Aryo Putranto Saptohutomo, "Saat Isu Penundaan Pemilu dan Masa Jabatan Presiden Tak Bisa Dianggap Remeh", <https://nasional.kompas.com/read/2022/03/16/13372061/saat-isu-penundaan-pemilu-dan-masa-jabatan-presiden-tak-bisa-dianggap-remeh?page=all>, diakses 18 Maret 2022.

¹² *Ibid.*

sebagai identitas konstitusi dalam mengamandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945. *Kedua*, untuk memahami dan mengetahui kewenangan MPR dalam mengamandemen konstitusi secara konstitusional.

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam karya ilmiah ini adalah menggunakan metode yuridis normatif. Karya ilmiah ini menggunakan beberapa jenis metode pendekatan seperti pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)¹³, pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*), pendekatan historis (*Historis Approach*) serta bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan fokus kajian dalam karya ilmiah ini. Data yang diperoleh dari hasil penelitian dianalisis menggunakan teknik deskriptif kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengaturan Ketentuan yang Tidak Dapat Diubah dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Identitas Konstitusi

Dalam cita negara hukum, konstitusi diletakkan sebagai dasar pelaksana suatu negara. Tidak terkecuali Indonesia sebagai negara hukum¹⁴ memiliki konstitusi yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negaranya.¹⁵ Undang-Undang Dasar 1945 merupakan konstitusi yang tertulis yang terdiri dari pembukaan, batang tubuh (pasal-pasal), Aturan Tambahan dan Aturan Peralihan. Sebelumnya Indonesia memiliki beberapa konstitusi, namun yang sekarang adalah Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen sebanyak empat kali.

Konsep awal mengenai identitas konstitusi pertama kali berkembang dan memiliki pengaruh pada sejarah pembentukan Konstitusi Jerman 1871 atau dikenal Konstitusi Weimar. Gagasan terhadap identitas konstitusi pertama kali dikenalkan pada 1928 oleh para ahli hukum konstitusi yaitu Carl Schmitt dan Carl Bilfinger. Schmitt dan Bilfinger berpendapat bahwa secara implisit, terdapat hubungan antara identitas konstitusi dengan pembatasan-pembatasan dalam melakukan amandemen terhadap konstitusi, khususnya Konstitusi Weimar.¹⁶ Sebuah konstitusi tidak hanya terdiri dari teks yuridis atau peraturan normatif

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, hlm. 136.

¹⁴ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 1 ayat (3) disebutkan "Negara Indonesia adalah negara hukum".

¹⁵ Muchtar Hadi Kusuma, *Konstitusi Rakyat: Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan Undang-Undang Dasar*, Rajawali Pers, Depok, 2019, hlm. 1.

¹⁶ Monika Polzin, "Constitutional Identity, Unconstitutional Amendments and The Idea of Constituent Power: The Development of the Doctrine of Constitutional Identity in German Constitutional Law", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 14, 2016, hlm. 411-438.

semata, tetapi juga sebuah pernyataan terhadap keadaan kultural negara yang mengalami perkembangan, ekspresi rakyat, dan cermin warisan budaya, dan juga dasar-dasar dari apa yang diharapkan. Menurut Gary Jacobsohn, identitas konstitusi suatu negara merupakan sebuah proses yang terus berlanjut dan dapat di dapatkan dari perjalanan negara tersebut.¹⁷

Identitas konstitusi, kebanyakan dijamin dan dilindungi dengan keberadaan *unamendable provisions*. Ketika konstitusi mengekspresikan diri sebagai simbol yang penting dari negara, maka suatu ketentuan yang tidak dapat diubah mengartikulasikan atau menyampaikan nilai simbolis tersebut. *Unamendable provisions*, menurut Yaniv Roznai, juga merefleksikan kehendak sebuah bangsa untuk tetap setia pada struktur-struktur dasar yang mengandung identitas konstitusi.¹⁸

Unamendable provision atau ketentuan yang tidak dapat diubah merupakan ketentuan pembatasan terhadap amandemen konstitusi. Biasanya, ketentuan tersebut berupa pelarangan mengubah hal-hal yang fundamental dalam konstitusi, seperti larangan mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdapat dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945. Klausul larangan ini lazimnya dibentuk dengan tujuan melindungi ketentuan-ketentuan yang dianggap sebagai identitas konstitusi, konsep *unamendable provision* sebagai konsep identitas konstitusi yang bersifat legal yaitu menganggap adanya prinsip-prinsip konstitusi/ketatanegaraan tertentu yang memiliki posisi esensial dan fundamental dalam suatu konstitusi dan keberadaannya berkaitan erat dengan eksistensi konstitusi itu secara keseluruhan.¹⁹

Selanjutnya perlu memandang keberlakuan ketentuan yang tidak dapat diubah dari kacamata (perspektif) identitas konstitusi (*constitutional identity*). *Unamendable provisions* atau ketentuan yang tidak dapat diubah merupakan pembatasan terhadap kekuatan mengamandemen dimaksudkan pembentuk konstitusi untuk melindungi dan menjamin identitas yang melekat pada konstitusi tersebut dari perubahan. Pembentuk konstitusi menganggap isi dari ketentuan tertentu adalah sangat krusial/penting bagi esensi keberadaan konstitusi atau keberadaan dan identitas suatu negara sehingga harus dipertahankan dari generasi ke generasi.²⁰

¹⁷ Gary Jeffrey Jacobshon, *Constitutional Identity*, dikutip dari Dwi Putra Nugraha, dkk, *Mengamandemen Ketentuan yang Tidak Dapat Diamandemen...*, *Op. Cit.*, hlm. 30.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 35.

¹⁹ Biljana Kostadinov, "Constitutional Identity", *Iustinianus Primus Law Review*, Vol. 3 No. 1, 2012, hlm. 10.

²⁰ Dwi Putra Nugraha, dkk, *Mengamandemen Ketentuan yang Tidak Dapat Diamandemen...*, *Op. Cit.*, hlm. 111-112.

Konsep identitas konstitusi sebagaimana dinyatakan oleh Jacobsohn, meski selalu berkembang namun resisten terhadap sesuatu yang dapat menghancurkannya, bahkan mengubahnya sama halnya dengan mengganti suatu konstitusi.²¹ Sri Soemantri beranggapan untuk dapat diubah atau tidaknya suatu ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 hanya dapat dilakukan dengan mengatur kewenangan mengubahnya dalam Undang-Undang Dasar itu sendiri, tidak dapat diubah oleh peraturan perundang-undangan lainnya, pandangannya tersebut tentunya menunjukkan bahwa pembatasan untuk mengubah suatu konstitusi diwujudkan dengan adanya klausul yang dinyatakan tak dapat diubah didalamnya.²²

Melihat sejarah perubahan konstitusi di Indonesia, dapat dilihat konstitusi pertama yang menyatakan terdapat pasal yang tidak dapat diubah dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Pasca amendemen. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 dalam BAB XVI tentang perubahan UUD yang berbunyi: “*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak dapat dilakukan perubahan*”. UUD NRI 1945 telah mensakralkan bentuk NKRI agar tidak dapat menjadi objek perubahan.²³

Pembahasan mengenai pengaturan ketentuan yang tidak dapat diubah tidak serta merta muncul tetapi terlebih dahulu diawali dengan pemikiran untuk menaikkan syarat perubahan terhadap beberapa ketentuan. Pada Rapat Panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja (BP) MPR yang ke-49, 28 Juni 2000 yang membahas mengenai Bab XVI UUD 1945 tentang Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan, muncul ide untuk mempersulit perubahan ketentuan tersebut. K.H. Yusuf Muhammad dari Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) berpendapat untuk melakukan perubahan terhadap bentuk negara dan kedaulatan hanya dapat dilakukan melalui referendum.²⁴ Akhirnya dalam amendemen keempat pada rapat Komisi A Sidang Tahunan (ST) MPR keempat sepakat untuk memberlakukan ketentuan yang tidak dapat diubah yang

²¹ Yaniv Roznai, “*Toward Theory of Unamendability*”, *Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper*, No. 15-12, New York University School of Law, May 2015, hlm. 33.

²² Abdurrachman Satrio, “Pemikiran Sri Soemantri tentang Pembatasan dalam Mengubah Undang-Undang Dasar: Kontekstualisasi dengan Keberadaan Klausul yang Tak dapat Diubah dalam UUD 1945 Pasca Amendemen”, *Interaksi Konstitusi dan Politik*, 2016, hlm. 220. dalam https://www.academia.edu/download/50246350/Pemikiran_Sri_Soemantri_tentang_Pembatasan-Pembatasan_dalam_Mengubah_Undang-Undang_Dasar.pdf. Diakses tanggal 2 Februari 2020.

²³ Dwi Putra Nugraha, dkk, *Mengamandemen Ketentuan yang Tidak Dapat Diamandemen...*, *Op. Cit.*, hlm. 93.

²⁴ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku X Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 43.

dituangkan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 yaitu, “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak dapat dilakukan perubahan”.²⁵

Setelah disahkannya amandemen keempat UUD 1945, Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik”, diabadikan ke dalam Pasal 37 ayat (5). Sehingga, pasal tersebut dijadikan norma yang oleh para pakar hukum tata negara disebut sebagai norma yang tidak dapat diubah (*unamendable article/constitutional provision*). Keunikan pasal tersebut adalah menegaskan bahwa perubahan terhadap bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan.²⁶ Dalam kesepakatan dasarnya para pembentuk Undang-Undang Dasar menyepakati beberapa hal seperti yang telah disinggung sebelumnya. Kesepakatan dasar tersebut pun berisi *unamendable provision* yaitu tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 dan tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Melihat ketentuan yang tidak dapat diubah dalam UUD 1945 merupakan bentuk ikhtiar dari pendiri bangsa terhadap negara dikemudian hari, seperti bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan hal yang fundamental yang apabila diubah akan berimplikasi terhadap bentuk pemerintahan. Indonesia pernah sekali mengubah bentuk negara kesatuan ke bentuk negara federal yang dalam perjalanannya mendapatkan banyak penolakan terhadap bentuk negara federal tersebut. “Aspek sejarah dan perdebatan pada awal pembentukan konstitusi UUD 1945 diawal kemerdekaan tentang memilih bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dipelopori oleh beberapa *founding father* menjadi salah satu latar belakang yang kuat untuk tetap mempertahankan bentuk NKRI sebagai bentuk Negara Indonesia.”²⁷

Ketentuan yang tidak dapat diubah tersebut menunjukkan bahwa hal-hal fundamental tersebut merupakan bentuk keseriusan pembentuk konstitusi untuk menunjukkan bagian mana dari konstitusi yang dapat disebut sebagai identitas konstitusi. Biljana Kostadinov mengemukakan Konsep identitas konstitusi memiliki dua macam konsep yaitu, *pertama*, ialah identitas konstitusi yang berkaitan dengan identitas nasional suatu negara, beliau mencontohkan identitas konstitusi ini dengan pernyataan kemerdekaan suatu bangsa yang terdapat dalam pembukaan konstitusinya. “*Kedua*, ialah konsep identitas konstitusi yang bersifat legal dan merupakan prinsip-prinsip konstitusi atau ketatanegaraan yang bersifat pokok, prinsip ini bersifat pokok karena bukan menentukan mengenai identitas bangsa atau budaya melainkan konstitusi itu sendiri, contoh dari identitas

²⁵ Dwi Putra Nugraha, dkk, *Mengamandemen Ketentuan yang Tidak Dapat Diamandemen...*, *Op. Cit.*, hlm. 104.

²⁶ Luthfi Widagdo Eddyono, “*Quo Vadis* Pancasila sebagai Norma Konstitusi yang Tidak Dapat Diubah”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September 2019, hlm. 593.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 745.

konstitusi yang bersifat legal ini dapat dilihat dari prinsip-prinsip yang menjadi struktur fundamental dalam satu konstitusi dan membedakannya dengan konstitusi lainnya.”²⁸

Dalam perkembangan hukum ketatanegaraan Indonesia, Jimly Asshiddiqie, mengidentifikasi Pancasila sebagai salah satu identitas konstitusi berbangsa dan bernegara di Indonesia.²⁹ Jika dikaitkan dengan dua macam konsep identitas konstitusi di atas, Ketentuan yang tidak dapat diubah seperti Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 37 ayat (5) merupakan bagian dari identitas konstitusi. Hal tersebut disebabkan karena Pembukaan UUD 1945 merupakan identitas konstitusi dalam konsep yang pertama yakni sebagai identitas nasional karena substansinya yang berisi pernyataan kemerdekaan Indonesia sehingga ia dianggap sebagai nilai-nilai kolektif yang menyatukan suatu bangsa dan negara (dalam hal ini ialah Indonesia karena kedudukannya sebagai kontrak bernegara).” Sementara itu bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 “termasuk ke dalam identitas konstitusi dalam konsep yang kedua karena ia merupakan prinsip dasar dari UUD 1945 yang menentukan seperti apa struktur UUD 1945 terbentuk dan apabila diubah dianggap sama dengan mengganti UUD 1945 dengan konstitusi baru.”³⁰

Pentingnya menetapkan suatu ketentuan yang tidak dapat diubah dalam konstitusi sebagai identitas konstitusi karena berkaitan dengan perubahan konstitusi yang dapat terjadi dalam suatu negara. Jika suatu negara menetapkan ketentuan yang tidak dapat diubah dalam konstitusinya itu berarti bahwa ketentuan tersebut merupakan ketentuan yang fundamental sehingga harus terjaga dari ketentuan mengamandemen yang dilakukan oleh lembaga negara yang memiliki kewenangan mengubah konstitusi. Mengapa perlu ditetapkan hal yang tidak boleh diubah dalam amandemen UUD NRI 1945 karena implikasi perubahan Pembukaan UUD 1945, serta Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 menandakan terjadinya pembubaran negara. Tujuan dari pembatasan perubahan bentuk NKRI adalah untuk mempertegas komitmen bangsa Indonesia terhadap

²⁸ Abdurrachman Satrio, “Pemikiran Sri Soemantri tentang Pembatasan-Pembatasan dalam Mengubah Undang-Undang Dasar: Kontekstualisasi dengan Keberadaan Klausul yang Tak dapat Diubah dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amendemen”, *Jurnal Interaksi Konstitusi dan Politik*, 2016, hlm. 224. Dalam https://www.academia.edu/download/50246350/Pemikiran_Sri_Soemantri_tentang_Pembatasan-Pembatasan_dalam_Mengubah_Undang_Undang_Dasar.pdf. Diakses tanggal 2 Februari 2020.

²⁹ Pan Mohamad Faiz, “Menguji Konstitusionalitas Amandemen Konstitusi”, *Majalah Konstitusi*, No. 164, Oktober 2020, <https://panmohamadfaiz.com/2020/11/04/menguji-konstitusionalitas-amandemen-konstitusi/>, diakses pada 2 Februari 2022.

³⁰ Abdurrachman Satrio, “Pemikiran Sri Soemantri tentang Pembatasan-Pembatasan dalam Mengubah Undang-Undang Dasar: Kontekstualisasi dengan Keberadaan Klausul yang Tak dapat Diubah...”, *Op. Cit.*, hlm. 225.

Pembukaan UUD 1945 dan bentuk NKRI sekaligus melestarikan putusan para pendiri negara pada 1945. "Rumusan ini juga sebagai gambaran konsistensi terhadap kesepakatan dasar yang dicapai fraksi-fraksi MPR sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945. Tentang pembatasan perubahan bentuk NKRI dalam Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 bisa dimaknai untuk mencapai dan mempertahankan persatuan nasional dari bangsa Indonesia yang sudah dimulai sejak pembentukan UUD 1945 yang pertama kali."³¹

Kewenangan MPR Mengamandemen Konstitusi yang Konstitusional dan Ketentuan yang tidak dapat diubah sebagai Pembatas dalam Mengamandemen Konstitusi

Perubahan konstitusi yang paling sering terjadi dan dilakukan adalah melalui amandemen formal terhadap ketentuan-ketentuan konstitusi yang dilakukan oleh badan atau lembaga yang berwenang untuk mengubah konstitusi tersebut dengan cara mengikuti prosedur yang telah ditentukan. Hampir semua konstitusi di dunia mengatur ketentuan mengenai mekanisme perubahan konstitusi yang sering disebut dengan klausul amandemen. Ada dua komponen penting yang membentuk klausul amandemen, yaitu lembaga yang berwenang mengubah konstitusi dan metode aktual untuk melaksanakan amandemen.³²

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum amandemen pernah memiliki kedudukan yang sangat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. MPR pernah menjadi lembaga tinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat. Sebelum diamandemen selain MPR terdapat lembaga negara lain yang disebut sebagai lembaga tinggi negara.³³ MPR merupakan lembaga tertinggi Negara Sebelum amandemen UUD 1945 yang diberi kekuasaan tak terbatas (*super power*) karena kekuasaan yang tadinya berada di tangan rakyat dimanifestasikan pada kewenangan MPR selain itu, MPR juga berwenang menetapkan UUD, GBHN dan mengangkat presiden dan wakil presiden.³⁴

Berkaitan dengan kedaulatan rakyat yang dipegang oleh MPR (sebelum amandemen), Sri Soemantri menyatakan, apabila dikaitkan dengan "*the framework or structure of government*" yang digunakan oleh Rosco J. Tresolini dan Martin Shapiro, maka konsep kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh MPR dapat diilustrasikan sebagai berikut: "Bahwa kedaulatan rakyat yang merupakan

³¹ Cipto Prayitno, "Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945...", *Op. Cit.*, hlm. 748-749.

³² Pan Mohamad Faiz, *Amandemen Konstitusi Komparasi Negara Kesatuan...*, *Op. Cit.*, hlm. 129-130.

³³ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm. 19.

³⁴ Subanrio dan Arie Elcaputra, "Penataan Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia", *Supermasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 30 No. 1, Januari 2021, hlm 72.

kedaulatan politik yang dimiliki oleh rakyat dilaksanakan oleh MPR". Lembaga pelaksanaan kedaulatan rakyat ini memiliki otoritas untuk menetapkan UUD yang menimbulkan kedaulatan hukum.³⁵

Berkaitan dengan perubahan UUD, kewenangan untuk mengamandemen UUD masih dipegang oleh MPR setelah amandemen UUD 1945. Kewenangan ini terkait dengan prosedur perubahan konstitusi melalui formal amendemen seperti yang diatur dalam UUD 1945, dalam ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Terdapat tiga kaidah hukum di dalam pengaturan Pasal 37 UUD 1945, kaidah tersebut yaitu, *pertama*, pihak yang berwenang mengubah Undang-Undang Dasar 1945 ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Kedua*, untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945, sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh anggotanya (*quorum*). *Ketiga*, keputusan tentang perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah sah, apabila disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir dan memenuhi *quorum*.³⁶

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara yang merupakan ruang partisipasi aspirasi masyarakat Indonesia, maka MPR merupakan mandataris dari rakyat Indonesia yang bertugas untuk menjaga agar ruang aspirasi tetap berjalan sesuai dengan koridor konstitusi. Oleh karena itu, sebagai bentuk perwujudan MPR sebagai lembaga negara yang aspiratif, maka MPR mempunyai tugas yang sangat istimewa, yakni dapat dan menetapkan UUD NRI 1945. Dengan ke-istimewaan yang dimiliki oleh MPR ini, maka MPR sebagai lembaga negara wajib untuk membuat suatu konstitusi yang mencerminkan nilai-nilai konstusionalisme yang dapat menjadi *rule Model* pelaksanaan dan pengaturan sistem ketatanegaran Indonesia.³⁷

Pembatasan terhadap amandemen konstitusi sudah dilakukan sejak amandemen pertama hingga keempat. Kesepakatan dasar yang dibuat oleh MPR menjadi fondasi dalam mengamandemen konstitusi sehingga, MPR tidak boleh melewati batasan tersebut dalam mengamandemen UUD 1945. Dari beberapa kesepakatan dasar tersebut beberapa ketentuan tersebut di jadikan pasal dalam UUD 1945, ketentuan tersebut merupakan pembatas dalam mengamandemen konstitusi selanjutnya. Walaupun tidak menutup kemungkinan bahwa suatu saat MPR bergerak melebihi apa yang telah disepakati dalam kesepakatan dasar tersebut. Namun, mengingat substansi dari klausul yang tidak dapat diubah

³⁵ Munif Rochmawanto, "Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan MPR Dalam Melakukan Perubahan Undang-Undang Dasar", *Jurnal Independent*, Vol. 1 No. 1, 2013, hlm. 34.

³⁶ Sri Soemantri, *Konstitusi Indonesia Prosedur dan Sistematis Perubahannya...*, *Op. Cit.*, hlm. 11.

³⁷ Ahmad, ed, al., *Hukum Konstitusi Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2020, hlm. 108.

sangat fundamental, lebih tepat jika terdapat perubahan yang dilakukan dan substansinya bertentangan terhadap klausul yang tidak dapat diubah seharusnya dilakukan oleh mayoritas kekuatan politik hanya melalui cara ekstra konstitusional (tidak melalui prosedur perubahan yang terdapat dalam konstitusi yakni oleh MPR). Karena alasan mengubah klausul tersebut sama saja dengan mengubah prinsip-prinsip dasar dari sebuah konstitusi yang berarti sama saja dengan menggantinya menjadi konstitusi yang berbeda (bahkan mengubahnya menjadi negara yang berbeda), padahal terdapat perbedaan antara mengubah konstitusi dengan mengganti konstitusi, kewenangan MPR hanyalah mengubahnya bukan menggantinya.³⁸

Ketentuan yang tidak dapat diubah seperti sebuah desain konstitusi yang dapat bekerja melawan tradisi dan kultur negara yang dalam perjalanannya dapat menimbulkan kerusakan-kerusakan melalui sebuah proses politik umum. Sangat mungkin kekuatan mayoritas parlemen, dengan mendasarkan dirinya pada perubahan yang konstitusional, menyalahgunakan kewenangan mengamandemen dan menghasilkan sesuatu yang memiliki sifat destruktif pada Undang-Undang Dasarnya, seperti yang dikatakan Arnold Bercht:³⁹

“For preventing the possibility the majority rule will be abused to authorize barbaric measure... it would be advisable for the new German constitution (and for any other democratic constitution to be enacted in the future) to contain certain sacrosanct principles and standard (which)... could not be impaired even by constitutional amendments”.

Satjipto Rahardjo juga pernah berkata bahwa menganggap sebuah hukum sebagai sesuatu yang pasti bermoral dan substansinya bak dewi keadilan yang menyelamatkan suatu rakyat dari ketidakadilan merupakan suatu pandangan yang naif. Pada dasarnya sebuah hukum, termasuk amandemen UUD NRI 1945, dapat diibaratkan sebuah gerobak yang dapat diisikan kepentingan apapun, termasuk yang bejat, tidak bermoral, menguntungkan mereka yang berkuasa, dan sebagainya.⁴⁰

Anggapan kewenangan perubahan oleh MPR yang tidak terbatas adalah benar-benar keliru sekaligus berbahaya. Wiliam Marbury mengatakan bahwa kewenangan untuk mengamandemen konstitusi tidak termasuk kekuatan untuk menghancurkannya. Amandemen, dapat dikatakan sudah memiliki batasan bawaan, hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan yang fundamental

³⁸ Abdurrachman Satrio, “Pemikiran Sri Soemantri tentang Pembatasan-Pembatasan dalam Mengubah Undang-Undang Dasar: Kontekstualisasi dengan Keberadaan Klausul yang Tak dapat Diubah...”, *Op. Cit.*, hlm. 226.

³⁹ Arnold Brecht, *Federalism and Regionalism in Germany*, dikutip dari Dwi Putra Nugraha, dkk, *Mengamandemen Ketentuan yang Tidak Dapat Diamandemen...*, *Op. Cit.*, hlm. 113.

⁴⁰ Sarjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi lain dari Hukum Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003, hlm. 61.

yang apabila diubah akan merubah konstitusi secara keseluruhan. MPR, tidak boleh menggunakan kekuasaan yang dimilikinya berdasarkan konstitusi untuk menetapkan sesuatu yang akan menyalahi prinsip-prinsip fundamental yang terdapat dalam UUD NRI 1945. Jika terjadi perubahan terhadap prinsip-prinsip fundamental UUD NRI 1945, hal tersebut tidak dapat dikatakan perubahan tetapi dapat dikatakan sebagai penggantian UUD.⁴¹

Selain identitas konstitusi, untuk dapat menentukan hal yang fundamental atau fitur-fitur dasar di dalam konstitusi yang tidak dapat diubah atau dihilangkan melalui amendemen konstitusi dapat dilakukan dengan menggunakan doktrin struktur dasar. Ketentuan yang fundamental atau fitur-fitur dasar dari konstitusi tersebut tidak secara eksplisit didefinisikan, namun ditentukan dan dikembangkan oleh lembaga pengadilan. Doktrin struktur dasar pernah digunakan oleh Mahkamah Agung (MA) India dalam kasus *Kesavananda Bharati v. State of Kerala* (1973), merupakan lembaga peradilan yang pertama kali memperkenalkan doktrin ini. MA India memosisikan betapa pentingnya struktur dasar dengan menyatakan, “*basic structure of the Constitution could not be abrogated even by a constitutional amendment*”.⁴²

Praktik pembatasan kekuasaan mengamandemen juga dilakukan negara Jerman. Setelah perang dunia kedua berakhir, Konstitusi Federal Jerman membentuk (*Basic Law*), di dalam *Basic Law* terdapat ketentuan yang tidak dapat diubah secara eksplisit sebagaimana diatur dalam mekanisme perubahan konstitusi yang melarang adanya amendemen terhadap prinsip federalisme, partisipasi negara bagian dalam proses legislasi dan prinsip-prinsip yang diatur dalam Pasal 1 dan 20.⁴³ *Basic Law* tidak memberikan kewenangan secara spesifik kepada Mahkamah Konstitusi Federal Jerman untuk menyatakan suatu amendemen konstitusi bertentangan dengan ketentuan yang tidak dapat diubah dalam konstitusi. Meskipun begitu, sejak awal hakim-hakim konstitusi berpendirian bahwa hal itu merupakan satu-satunya jalan untuk melindungi ketentuan-ketentuan yang bersifat tetap (*eternal*) dalam *Basic Law*.⁴⁴

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 123.

⁴² Pan Mohamad Faiz, “Menguji Konstitusionalitas Amandemen Konstitusi”, *Majalah Konstitusi*, No. 164, Oktober 2020, <https://panmohamadfaiz.com/2020/11/04/menguji-konstitusionalitas-amendemen-konstitusi/>, diakses pada 2 Februari 2022.

⁴³ Prinsip-prinsip yang diatur dalam Pasal 1 dan Pasal 20 meliputi perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia (*human dignity*), pengakuan terhadap hak asasi manusia (*human rights*), prinsip negara republik (*republicanism*), prinsip demokrasi (*democracy*), prinsip kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*) dan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Menurut Gabor Halmi, diadopsinya ketentuan yang bersifat permanen ini (*unamendable provisions*) dimaksudkan untuk mencegah kembalinya National Socialism (Nazi). Lihat Mohammad Ibrahim, “Pembatasan Kekuasaan Amendemen Konstitusi...”, *Op. Cit.*, hlm. 569-570.

⁴⁴ Mohammad Ibrahim, *Ibid.*

Dalam mengamandemen konstitusi secara tersirat hanya terdapat satu larangan yaitu yang terdapat dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945, serta beberapa kesepakatan dasar yang telah dibuat oleh para pendiri bangsa. Namun, kewenangan mengubah tersebut dapat saja mengubah ketentuan yang telah disepakati sebagai larangan mengubah apabila tidak dibarengi dengan itikad baik oleh MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan mengubah konstitusi. Kewenangan MPR dalam mengamandemen konstitusi harus didasarkan pada *political goodwill*. Dengan demikian, maka MPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga negara yang istimewa, dituntut untuk membuat suatu mekanisme perubahan konstitusi yang partisipatif dan populis. Artinya, MPR harus membuka diri dari monopoli perubahan terhadap UUD NRI 1945 dan mempersilahkan bagi suatu mekanisme lain yang dilibatkan dalam perubahan konstitusi. Karena untuk menghasilkan konstitusi yang bersifat konstitusionalisme bukan merupakan suatu hal yang mudah. Apalagi jika kemudian dihubungkan dengan lembaga MPR sebagai lembaga Politik, maka akan ada kemungkinan suatu kompromisasi perubahan konstitusi yang tidak terlepas dari kepentingan politik praktis.⁴⁵

Penutup

Secara ekspilisit keberadaan ketentuan yang tidak dapat diubah ini terlihat dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945, tak hanya dalam pasal tersebut ketentuan yang tidak dapat diubah juga sebelumnya telah disepakati sebagai kesepakatan dasar sebelum mengamandemen konstitusi (sebelum amandemen UUD NRI 1945). Ketentuan yang tidak dapat diubah ini seringkali dikaitkan dengan identitas konstitusi, identitas konstitusi bisa jadi berkaitan dengan identitas nasional suatu negara dan bisa pula diartikan sebagai identitas konstitusi yang bersifat legal dan merupakan prinsip-prinsip konstitusi atau ketatanegaraan yang bersifat pokok, prinsip ini bersifat pokok karena bukan menentukan mengenai identitas bangsa atau budaya melainkan konstitusi itu sendiri. Kaitan identitas konstitusi dengan *unamendable provisions* dalam UUD NRI 1945 yaitu, Pasal 37 ayat (5) merupakan prinsip ketatanegaraan Indonesia yang dimuat dalam Konstitusi yang bersifat pokok. Begitu pula dengan Pembukaan UUD NRI 1945, walaupun tidak secara tersirat dilampirkan dalam UUD NRI 1945, Pembukaan UUD NRI 1945 merupakan hal yang fundamental karena substansinya yang berisi pernyataan kemerdekaan Indonesia sehingga ia dianggap sebagai nilai-nilai kolektif yang menyatukan bangsa Indonesia.

⁴⁵ Ahmad, ed, al., *Hukum Konstitusi Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia...*, Op. Cit., hlm. 108.

Kewenangan mengamandemen konstitusi merupakan kewenangan yang diberikan konstitusi kepada lembaga negara yang manifestasinya merupakan jelmaan kedaulatan rakyat, yaitu MPR. Dalam mekanisme perubahan konstitusi terdapat rambu-rambu yang harus ditaati oleh MPR, salah satunya adalah larangan mengubah bentuk Negara Kesatuan. Beberapa kesepakatan dasar yang tetap disepakati juga meruoakan bentuk larangan dalam mengubah konstitusi. Sehingga dalam mengubah konstitusi MPR harus memiliki itikad baik dan menjalankan kewenangan tersebut dibarengi dengan *political goodwill* sehingga rancangan amandemen UUD NRI 1945 tidak hanya manifestasi dari kekuasaan lembaga politik tetapi juga sebagai wakil rakyat yang akan memikirkan masa depan bernegara. Dalam melaksanakan kewenangan tersebut MPR memiliki rambu-rambu yang harus ditaati seperti menjaga agar ketentuan yang tidak dapat diubah sebagai identitas konstitusi tidak tersentuh untuk diamandemen secara brutal. Sehingga, amandemen yang tercipta adalah amandemen konstitusi yang diinginkan bersama, amandemen konstitusi yang partisipatif dan populis.

Saran

Sebaiknya dalam UUD NRI 1945 (amandemen kelima) diterangkan dengan jelas bahwa ketentuan fundamental mana saja yang terdapat dalam UUD NRI 1945 yang tidak dapat diubah sebagai identitas konstitusi. Kewenangan mengubah konstitusi harus dilakukan dengan mengikuti rambu-rambu yang telah disepakati untuk tidak diubah. Sebab, ketentuan yang fundamental bisa saja diubah apabila tidak ada larangan yang tegas untuk tidak mengubahnya.

Daftar Pustaka

Buku

- Ahmad, et. al., *Hukum Konstitusi Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2020.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika. Jakarta. 2018.
- Faiz, Pan Mohamad, *Amandemen Konstitusi Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federa*, Cetakan Pertama, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2019.
- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Kusuma, Muchtar Hadi, *Konstitusi Rakyat: Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan Undang-Undang Dasar*, Rajawali Pers, Depok, 2019.
- Mahfud MD, Moh., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016.
- Nugraha, Dwi Putra, dkk., *Mengamandemen Ketentuan yang Tidak Dapat Diamandemen dalam Konstitusi Republik Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017.

- Rahardjo, Satjipto, *Sisi-Sisi lain dari Hukum Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003.
- Roznai, Yaniv, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*, University Press, Oxford, 2017.
- Soemantri, Sri, *Konstitusi Indonesia Prosedur dan Sistematis Perubahannya Sebelum dan Sesudah Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku X Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.
- Yuhana, Abdy, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokusmedia, Bandung, 2009.

Jurnal

- Biljana Kostadinov, "Constitutional Identity", *Iustinianus Primus Law Review*, Vol. 3 No. 1, 2012.
- Cipto Prayitno, "Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Prespektif *Constitution Making*", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 5 No. 4, Desember 2018.
- Luthfi Widagdo Eddyono, "Quo Vadis Pancasila sebagai Norma Konstitusi yang Tidak Dapat Diubah", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September 2019.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Bahan Tayang Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2006.
- Mohammad Ibrahim, "Pembatasan Kekuasaan Amandemen Konstitusi: Teori, Praktik di Beberapa Negara dan Relevansinya di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17 Nomor. 3, September 2020.
- Monika Polzin, "Constitutional Identity, Unconstitutional Amendments and The Idea of Constituent Power: The Development of the Doctrine of Constitutional Identity in German Constitutional Law", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 14, 2016.
- Munif Rochmawanto, "Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan MPR Dalam Melakukan Perubahan Undang-Undang Dasar", *Jurnal Independent*, Vol. 1 No. 1, 2013.
- Subanrio dan Arie Elcaputra, "Penataan Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia", *Supermasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 30 No. 1, Januari 2021.

Yaniv Roznai, "Toward Theory of Unamendability", *Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper*, No. 15-12, New York University School of Law, May 2015.

Online

Pan Mohamad Faiz, "Menguji Konstitusionalitas Amandemen Konstitusi". *Majalah Konstitusi*, No. 164, Oktober 2020, <https://panmohamadfaiz.com/2020/11/04/menguji-konstitusionalitas-amandemen-konstitusi/>, diakses pada 2 Februari 2022.

Saptohutomo, Aryo Putranto. "Saat Isu Penundaan Pemilu dan Masa Jabatan Presiden Tak Bisa Dianggap Remeh". <https://nasional.kompas.com/read/2022/03/16/13372061/saat-isupenundaan-pemilu-dan-masa-jabatan-presiden-tak-bisa-dianggap-remeh?page=all>, diakses 18 Maret 2022.

Abdurrachman Satrio, "Pemikiran Sri Soemantri tentang Pembatasan dalam Mengubah Undang-Undang Dasar: Kontekstualisasi dengan Keberadaan Klausul yang Tak dapat Diubah dalam UUD 1945 Pasca Amandemen". *Interaksi Konstitusi dan Politik*, 2016, hlm. 220. dalam https://www.academia.edu/download/50246350/Pemikiran_Sri_Soemantri_tentang_Pembatasan-Pembatasan_dalam_Mengubah_Undang-Undang_Dasar.pdf. Diakses 2 Februari 2020.

Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang Tentang Cipta Kerja Dan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara

Nor Fadillah

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
21912036@students.uii.ac.id

Abstract

The purpose of this study is to analyse the decision of the Constitutional Court in the judicial review of the Job Creation Law (CK Law) and the State Capital Law (IKN Law) and to measure the principle of transparency by the Constitutional Court (MK) in the judicial review of the two laws. This is based on Law Number 12 of 2011 on the Establishment of Legislation. The research method used is normative which positions the law as a system of norms to analyze the law that has been decided by the judge through the court process. The results of the study conclude that firstly, because the CK Law is proven not to apply the principle of openness, due to the lack of public participation and information that is difficult to access by the public. The Constitutional Court decided to partially grant case number 91/PUU-XVIII-2020 by being declared formally disabled and the Job Creation Law conditionally unconstitutional. While in the IKN Law, the Constitutional Court decided to reject the entire application with case number 25/PUU-XX/2022 and stated that the principle of openness was in accordance with the constitution and the IKN Law remained in effect. Second, the Constitutional Court does not yet have a definite measure or parameter regarding the principle of openness in the examination of the Law, because there are two laws which are almost the same in their formation procedure, namely the CK Law and the IKN Law but were decided with different decisions.

Key Words: Openness principle; job creation law; IKN law

Abstrak

Tujuan penelitian ini yakni untuk mengetahui putusan Mahkamah Konstitusi dalam *judicial review* Undang-Undang Cipta Kerja (UU CK) dan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN) serta menganalisis ukuran asas keterbukaan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam *judicial review* kedua undang-undang tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Metode penelitian yang digunakan adalah normatif yang memposisikan hukum sebagai sistem norma untuk menganalisis hukum yang telah diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan. Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*, disebabkan UU CK terbukti tidak menerapkan asas keterbukaan, karena kurangnya partisipasi masyarakat dan informasi yang sulit diakses masyarakat. MK memutuskan mengabulkan sebagian dalam nomor perkara 91/PUU-XVIII-2020 dengan dinyatakan cacat secara formil dan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Sedangkan UU IKN, MK memutuskan menolak seluruhnya permohonan dengan nomor perkara 25/PUU-XX/2022 dan menyatakan bahwa asas keterbukaan sudah sesuai dengan konstitusi dan UU IKN tetap berlaku. *Kedua*, MK belum memiliki ukuran atau parameter yang pasti tentang asas keterbukaan dalam pengujian Undang-Undang, karena terdapat dua Undang-Undang yang secara prosedur pembentukan hampir sama yakni UU CK dan UU IKN tetapi diputus dengan putusan yang berbeda..

Kata-kata Kunci: Asas keterbukaan, UU cipta kerja, UU IKN

Pendahuluan

Negara Indonesia adalah negara hukum.¹ Konsekuensi logis dari makna yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah setiap tindakan dalam suatu negara harus berlandaskan pada hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tentunya diperlukan tatanan yang tertib salah satunya di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan bahwa dari mulai tahap perencanaan sampai pengundangan haruslah tertib yang tentunya dalam membentuk peraturan perundang-undangan diperlukan persyaratan tentang system, asas, tata cara penyusunan dan pemberlakuannya dalam suatu negara. Peraturan Perundang-Undangannya merupakan keputusan yang berbentuk tertulis negara yang berisi petunjuk tingkah laku yang dalam hal ini bersifat mengikat secara umum.² Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya merupakan asas hukum yang menjadi rujukan ataupun pedoman untuk penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan juga susunan yang harus sesuai dengan penggunaan metode pembentukan yang tepat dan proses yang pembentukan yang sudah ditentukan.³

Tujuan untuk merealisasikan konsepsi negara hukum yang demokratis dalam suatu negara tentunya harus mengutamakan kesejahteraan rakyat sehingga pemerintah harus senantiasa mendengarkan aspirasi rakyat.⁴ Namun konsepsi yang diinginkan setiap warga negara dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan kadangkala tidak sejalan, seperti halnya dalam proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Pasca diundangkannya, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara tentang pemindahan Ibu Kota Negara menimbulkan polemik di masyarakat. Permasalahan ini banyak sekali diperbincangkan terutama dalam proses pembentukannya. Karena UU IKN tidak sesuai dengan asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, maka Undang-Undang tersebut diajukan ke Mahkamah Konstitusi dengan Nomor Perkara 25/PUU-XX/2022.

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya yang Baik*, Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 25.

³ Angga Prastyo, dkk, "Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang", *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. 11 No. 2, Agustus 2020, hlm. 127.

⁴ Dirman Nurjaman, "Penerapan Asas Keterbukaan dalam Proses Pembuatan Undang-Undang Omnibus Law", *Jurnal Khazanah Multidisiplin* Vol. 2 No. 2 Tahun 2021, hlm. 58.

Sebagaimana yang telah dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa proses pembentukan harus memenuhi beberapa asas. Salah satu alasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara diajukan ke Mahkamah Konstitusi adalah karena tidak terpenuhinya asas keterbukaan. Asas keterbukaan merupakan asas yang terbuka terhadap hak masyarakat, dalam hal ini yaitu hak untuk memperoleh informasi yang akurat, jujur, dan tidak bersifat diskriminatif yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dengan tetap harus memperhatikan perlindungan yaitu atas hak asasi diri pribadi, golongan dan rahasia negara.⁵ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN yang disahkan pada 18 Januari 2022 memiliki problem dalam proses pembentukannya. UU IKN disahkan dalam waktu yang singkat yaitu 43 hari sejak dibahas. UU IKN berisi 11 bab dan 44 pasal terkait urusan pemindahan Ibu Kota ke Kalimantan Timur dan akhirnya digugat oleh beberapa pakar dan akademisi salah satunya dari Poros Nasional Kedaulatan Negara termasuk di dalamnya mantan Penasihat KPK Abdullah Hemahua, dan beberapa rekannya. Dalam materi gugatannya, menyatakan bahwa kurangnya asas keterbukaan kepada public dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pemohon menyampaikan dari 28 tahapan agenda pembahasan RUU IKN di DPR hanya ada 7 dokumen dan informasi yang bisa diakses oleh publik. Dalam gugatan tersebut juga disebutkan bahwa representasi masyarakat yang terlibat dalam pembahasan RUU IKN sangat parsial dan tidak holistik. Padahal IKN merupakan perwujudan bersama ibu kota negara RI yang seharusnya dapat lebih memperluas partisipasi dan pihak-pihak dari berbagai daerah, golongan dan unsur kepentingan masyarakat dalam pembahasannya.⁶

Seharusnya dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara Nomor 3 Tahun 2022 dapat memenuhi asas keterbukaan agar dapat diterima. Dengan demikian, masyarakat memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁷ Proses pembentukan UU IKN tidak menerapkan asas keterbukaan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 96 yang menyebutkan, "Masyarakat berhak memberikan masukan secara

⁵ Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 13.

⁶ Suparman Watmadiharja, Cacat Formil, UU IKN Digugat Para Pakar Ke MK Tak Merepresentasikan Asas Keterbukaan Publik, <https://www.bisnisbandung.com/nasional/pr-3982946299/cacat-formil-uu-ikn-digugat-para-pakar-ke-mk-tak-merepresentasikan-asas-keterbukaan-publik>

⁷ Widayati, *Negara Hukum, Konstitusi, dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UNISULLA Press, Semarang, 2016, hlm. 147.

lisan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan".⁸ Dalam hal ini diperlukan asas keterbukaan yang memberikan hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara.⁹ Permasalahan ini semakin kompleks ketika Mahkamah Konstitusi menolak permohonan terhadap pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang diajukan oleh pemohon dengan nomor perkara 25/PUU-XX/2022. Mahkamah Konstitusi menganggap bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sudah sesuai dengan regulasi konstitusi¹⁰. Namun, apabila kita menelisik ke belakang, terhadap putusan Mahkamah Konstitusi pada 25 November 2021 menjatuhkan putusan perkara Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui putusan Nomor 91/PUU/XVIII/2020. Dalam putusan tersebut menyatakan bahwa salah satu pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi adalah karena tidak terpenuhinya asas keterbukaan yaitu tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat

Proses pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sudah melanggar dari asas keterbukaan karena dari mulai tahap penyusunan, tahap pembahasan di DPR harus dilakukan tentunya secara transparansi, sangat hati-hati dan tidak tergesa-gesa. Dengan adanya keterbukaan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan membuktikan kepada publik bahwa pemerintah dan DPR dalam membuat Undang-Undang Cipta Kerja tidak membawa kepentingan kelompok elite politi melainkan untuk seluruh masyarakat Indonesia.¹¹ Namun inilah yang menjadi permasalahan yang menarik untuk dikaji jika melihat putusan Mahkamah Konstitusi tentang asas keterbukaan di dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan Undang-Undang Ibu Kota Negara. Dalam hal ini dapat dilihat sebenarnya substansi dari Undang-Undang Cipta Kerja dan Undang-Undang Ibu Kota Negara sebenarnya hampir sama yaitu dari proses pembentukannya yang sangat cepat dan tergesa-gesa dan tidak terpenuhinya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, salah satunya asas keterbukaan. Tentu saja ini sangat membingungkan, ketika pengujian terhadap Undang-Undang Cipta Kerja bahwa Undang-Undang

⁸ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁹ Mohammad Roky Huzaeni dan Wildan Rofikil Anwar, "Pelaksanaan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Dialektika Hukum* Vol. 3 No. 2 Tahun 2021, hlm. 214.

¹⁰Bachtar Rojab, MK Tolak Batalkan UU IKN, Ini Alasannya, <https://nasional.sindonews.com/read/831937/13/mk-tolak-batalkan-uu-ikn-ini-alasannya->

¹¹ Dirman Nurjaman, "Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembuatan Undang-Undang Omnibus Law", *Khazanah Multidisiplin*, Vol. 2 No. 2 Tahun 2021, hlm. 64.

tersebut tidak memenuhi asas keterbukaan, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa menerima permohonan sebagian yaitu cacat formil dan berlaku inkonstitusional bersyarat, sedangkan terhadap pengujian Undang-Undang IKN MK menolak seluruhnya sehingga UU IKN dinyatakan tetap berlaku. Padahal keduanya menurut substansi tidak memenuhi asas keterbukaan. Tentu saja ini dipertanyakan, ketika dalam memutuskan perkara yang substantansinya sama, lembaga resmi setingkat Mahkamah Konstitusi memiliki ukuran berbeda tentang asas keterbukaan. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengkaji penerapan asas keterbukaan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan melakukan perbandingan antara UU IKN dan UU Cipta Kerja.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan sebelumnya, rumusan masalah dalam penelitian ini yakni: *pertama*, bagaimana putusan Mahkamah Konstitusi dalam *judicial review* UU Cipta Kerja dan UU IKN? *Kedua*, bagaimana analisis ukuran asas keterbukaan oleh Mahkamah Konstitusi dalam *judicial Review* UU IKN dan UU Cipta Kerja berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui putusan Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review* UU Cipta Kerja dan UU IKN serta untuk menganalisis ukuran asas keterbukaan oleh Mahkamah Konstitusi dalam *judicial Review* UU Cipta Kerja dan UU IKN berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif atau studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara memperoleh data dengan cara membaca, mengidentifikasi yang dilakukan untuk memahami peraturan perundang-undangan untuk meneliti bahan pustaka.¹² Dalam penelitian ini memosisikan hukum sebagai sebuah sistem norma. Sistem norma yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian doktrinal, yaitu suatu penelitian yang ditujukan untuk menganalisis

¹² Ediwarman, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016, hlm. 21.

hukum baik yang tertulis di dalam sebuah buku ataupun hukum yang telah diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual dan pendekatan peraturan perundang-undangan yang sangat relevan dengan permasalahan yang dibahas.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review* antara UU Cipta Kerja dan UU IKN

Pengaturan asas keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang berhubungan langsung dengan kelengkapan peraturan hukum dalam sebuah negara hukum. Peraturan mengenai asas keterbukaan dalam pembentukan Undang-Undang ditujukan untuk menyediakan landasan bagi seluruh lapisan masyarakat sekaligus dengan itu masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Undang-Undang.¹³ Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tentang Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2022, Mahkamah Konstitusi mengabulkan untuk sebagian permohonan uji formil dan dalam putusannya dengan Putusan Nomor 91/PUU-XVIII-2020 yang dibacakan dalam sidang putusan yang dalam amar putusan menyatakan bahwa, menyatakan pembentukan UU Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 “bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai ‘tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 tahun sejak putusan ini diucapkan’, menyatakan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini. Selanjutnya memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjadi inskonstitusional secara permanen, menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 tahun pembentuk Undang-Undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU CK maka UU atau Pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh UU Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali, dan menyatakan untuk menangguk segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja”.¹⁴

¹³ Angga Prastyo, *Op. Cit.*, hlm. 126.

¹⁴ Putusan Nomor 91/PUU-XVIII-2020.

Sebagaimana yang telah dinyatakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut salah pertimbangan hukum sehingga UU Cipta Kerja ini dinyatakan cacat secara formil adalah karena tidak memenuhi asas keterbukaan. Berdasarkan fakta dan temuan di persidangan dalam putusan tersebut dapat dilihat bahwa pertemuan yang dilakukan dengan masyarakat memang sebenarnya tidak berkaitan dengan pembahasan naskah akademik dan materi perubahan Undang-Undang Cipta Kerja, karena seharusnya berdasarkan Pasal 96 ayat (4) UU Nomor 12 Tahun 2011 masyarakat harus diberikan kemudahan dalam memberikan masukan baik secara lisan maupun secara tertulis.¹⁵ Senada dengan putusan Mahkamah Konstitusi tentang Undang-Undang Cipta Kerja, sebenarnya Undang-Undang Ibu Kota Negara Nomor 3 Tahun 2022 menurut beberapa pakar menunjukkan sama dengan Undang-Undang Cipta Kerja yang tidak memenuhi asas keterbukaan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh pemohon bahwa Undang-Undang Ibu Kota Negara bahwa keterlibatan partisipasi publik sangatlah minim, misalnya hal ini dapat dilihat pada situs resmi DPR bahwa dari 28 tahapan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) IKN di DPR hanya tujuh agenda yang dokumen dan informasinya dapat diakses sedangkan dua puluh satu informasinya tidak dapat diakses publik. Karena, keterlibatan partisipasi publik dalam pembentukan sebuah undang-undang sebagaimana yang disampaikan oleh Mahkamah Konstitusi saat membaca putusan Mahkamah Konstitusi saat perkara pengujian formil Undang-Undang Cipta Kerja sebelumnya sudah dibacakan sehingga seharusnya Undang-Undang Ibu Kota Negara seharusnya harus mampu memenuhi asas keterbukaan.

Tidak terpenuhinya asas keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dapat dilihat juga dari tidak membuka informasi pada setiap pembahasan. Padahal di dalam Undang-Undang Cipta Kerja sebelumnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa partisipasi masyarakat perlu dilakukan, yang menurut pemohon bahwa setidaknya harus memenuhi tiga syarat yaitu hak untuk didengarkan, hak dipertimbangkan pendapatnya, dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan terutama bagi masyarakat yang berdampak langsung atau memiliki perhatian pada RUU yang dibahas. Apabila salah satu standar tidak terpenuhi, maka undang-undang yang dibentuk dapat dikatakan cacat formil apabila terjadi

¹⁵*Ibid.*

kecacatan dari beberapa tahapan yang dilalui.¹⁶ Dalam permohonan perkara, Para pemohon menilai bahwa tidak terpenuhinya hak untuk dipertimbangkan dan hak untuk mendapatkan penjelasan dalam pembentukan UU IKN itu bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan pembentukan UU mesti menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama. Hal ini juga dilihat dari minimnya partisipasi dalam pembentukan UU IKN juga tak sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang mengatur partisipasi masyarakat. Dengan demikian dapat dipahami, apabila pembentukan undang-undang dalam proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya tentu dapat dikatakan pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat. Perintah Mahkamah Konstitusi tentang penjelasan harus meningkatkan partisipasi publik seharusnya menjadi peringatan untuk DPR dalam pembahasan Undang-Undang Ibu Kota Negara. Dalam hal ini yang dimaksud tidak sekadar partisipasi formalitas yang hanya sebagai upaya memenuhi kewajiban semata dan hanya melibatkan sebagian saja.

Tidak terpenuhinya asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan inilah yang menyebabkan Undang-Undang IKN ini diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Namun Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon seluruhnya dengan nomor perkara 25/PUU-XX/2022 sehingga undang-undang Ibu Kota Negara dinyatakan tetap berlaku berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa asas keterbukaan sudah sesuai dengan konstitusi. Padahal realitanya DPR dan Pemerintah secara jelas sudah mengabaikan asas keterbukaan yaitu pada ketentuan Pasal 89 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mewajibkan bagi DPR dan Pemerintah agar melakukan penyebarluasan terhadap suatu RUU untuk memberikan informasi dan atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan. Dalam putusan tersebut menyatakan bahwa menolak permohonan, menyatakan bahwa Undang-Undang IKN telah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan telah memenuhi ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan menyatakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara tetap memiliki kekuatan mengikat".¹⁷

¹⁶<https://www.moeslimchoice.com/read/2022/03/17/61775/pembentukan-uu-ikn-tak-kedepankan-asas-keterbukaan>

¹⁷ Putusan Nomor 25/PUU-XX/2022

Analisis Ukuran Asas Keterbukaan oleh Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review* UU IKN dan UU Cipta Kerja Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan undang-undang yang aspiratif dan partisipatif mengandung dua indikator yaitu dalam proses dan substansi. Hal ini berimplikasi pada proses dan substansi aturan yang dibuat. Proses ini mengisyaratkan tentang mekanisme dalam pembentukan perundang-undangan yang harus dilakukan secara transparan, sehingga dari aspirasi masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu permasalahan yang ada dalam suatu negara sehingga aturan yang dibuat dapat sesuai dengan aspirasi.¹⁸ Sebagai negara hukum dan demokrasi, seharusnya penerapan asas keterbukaan harus dilakukan oleh badan legislatif. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.¹⁹ Sejalan dengan proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus bersifat transparan dan terbuka, di dalam Pasal 88 ayat (1) menyatakan bahwa, "Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang". Selanjutnya di dalam ayat (2) menyatakan bahwa penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan."²⁰ Dengan demikian dapat dipahami bahwa sebenarnya apabila proses pembentukan harus memenuhi unsur transparansi dan keterbukaan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam memberikan masukan terhadap produk hukum yang dibuat oleh pemerintah. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus memperhatikan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila, karena Pancasila tidak hanya falsafah negara melainkan berkedudukan sebagai cita-cita hukum yang harus dijiwai dalam setiap norma yang terkandung di dalam Undang-Undang. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus mencerminkan nilai-nilai filosofis yang merupakan landasan ideal bangsa meliputi nilai keadilan dan juga

¹⁸ Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Jurnal Aspirasi* Vol. 6 No. 2, Desember 2015, hlm. 160.

¹⁹ Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁰ Pasal 88 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

kebajikan sehingga hukum tersebut akan dipatuhi secara penuh kesadaran oleh rakyat dan hukum tersebut dapat diterima oleh masyarakat.²¹

Ukuran dari asas keterbukaan ini yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi seharusnya selaras dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwasanya Undang-Undang yang menerapkan asas keterbukaan adalah Undang-Undang yang bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa dalam penjelasan Pasal 5 Huruf G bahwa seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga transparansi dan partisipasi yang menjadi pokok dari penjabaran asas keterbukaan. Apabila dilihat dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara dapat terlihat tidak transparansi dan terbuka, karena tidak menerapkan Pasal 88 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang memerintahkan DPR dan Pemerintah melakukan penyebarluasan suatu RUU untuk memberikan informasi. Hal ini menunjukkan berdasarkan fakta-fakta hukum UU IKN bertentangan dengan asas keterbukaan karena minimnya partisipasi publik. Dalam pernyataan pendapat DPR mengatakan bahwa ruang keterlibatan masyarakat dalam pembentukan UU IKN telah dilakukan secara komprehensif dan setiap saat dapat mengakses seluruh data tersebut dalam website dpr.go.id secara mudah. Kemudian, menyatakan bahwa apabila para pemohon tidak dilibatkan dalam proses keterlibatan partisipasi masyarakat bukan berarti menunjukkan pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas keterbukaan. Hal ini dibuktikan dengan keterangan ahli Zainal Arifin Mochtar Pakar Hukum Tata Negara UGM bahwa melihat fakta hukum minimnya partisipasi publik dalam proses pembentukan UU IKN, DPR bersama Pemerintah melakukan pelanggaran konstitusional karena tidak memfasilitasi dan atau membuka ruang partisipasi publik secara luas dan secara khusus kepada masyarakat yang terkena dampak langsung terhadap pemindahan Ibu Kota Negara. Selanjutnya berdasarkan pertimbangan hukum, menurut Mahkamah dalil para pemohon yang menyatakan bahwa pembentukan UU Nomor 3 Tahun 2022 telah melanggar asas keterbukaan adalah tidak beralasan menurut hukum. Menurut Mahkamah, keterlibatan masyarakat untuk terlibat secara aktif dalam proses pembentukan undang-undang merupakan keniscayaan dalam upaya mengawal agar Undang-Undang yang akan dibentuk benar-benar sesuai dengan harapan masyarakat, kemudian seharusnya masyarakat secara keseluruhan harus mengambil beban

²¹ M Jeffri Arlinandes Chandra, Dkk, "Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Sistematis, Harmonis Dan Terpadu Di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 19 No. 1 Maret 2022, hlm. 7.

tanggung jawab bersama untuk terlibat secara aktif agar menghindari efek negatif dibentuknya sebuah undang-undang yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang telah melewati verifikasi.²²

Sementara itu, di dalam Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 dinyatakan bertentangan dengan asas keterbukaan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjajaran Susi Dwi Harijanti yang menyatakan bahwa proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja melanggar asas keterbukaan karena dilakukan tidak transparan dan minim partisipasi publik.²³ Pelanggaran asas keterbukaan ini tentunya sangat fatal karena sudah menyalahi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sehingga seharusnya menurut penulis undang-undang yang dibentuk juga cacat procedural. Dalam pokok permohonan menyatakan bahwa tidak semua pembahasan dilakukan secara terbuka, di mana keterbukaan dan keterlibatan elemen masyarakat yang terlihat di media masa saat pembahasan hanya pada disektor buruh, bahkan banyak perkumpulan buruh yang merasa tidak dilibatkan. Kedua, dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja tidak memenuhi syarat partisipasi masyarakat termasuk akses untuk mudah mendapatkan RUU Cipta Kerja tidak terpenuhi, terlebih dengan beredarnya 5 naskah RUU Cipta Kerja dengan substansi yang berbeda. Selanjutnya berkenaan dengan pertimbangan hukumnya tentang asas keterbukaan Mahkamah menyatakan bahwa dalam persidangan terungkap fakta pembentuk Undang-Undang tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara maksimal. Sekalipun telah dilaksanakan berbagai pertemuan dengan berbagai kelompok, pertemuan belum membahas naskah akademik dan materi perubahan undang-undang sehingga masyarakat yang terlibat tidak mengetahui secara pasti materi perubahan.

Jika melihat dua substansi *Judicial Review* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi ini sebenarnya hampir sama antara UU Cipta Kerja dan UU IKN, karena salah satunya karena tidak menerapkan asas keterbukaan publik yaitu transparansi dan keterbukaan. Dengan demikian menurut hemat penulis, setelah membaca pokok permohonan, pertimbangan hukum, dan amar putusan tentang permohonan pengujian Undang-Undang, di dalam UU Cipta Kerja ukuran asas keterbukaan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dengan melihat bagaimana partisipasi masyarakat yang terlibat mulai dari perencanaan sampai pengundangan. Hal ini dilihat setelah adanya fakta hukum di persidangan,

²² Putusan Nomor 25/PUU-XX/2022.

²³ CNN Indonesia, "Akademisi Nilai RUU Ciptaker Langgar Asas Keterbukaan", diakses pada 12 September 2022, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200422202527-32-496299/akademisi-nilai-ruu-ciptaker-langgar-asas-keterbukaan>.

meskipun DPR sudah menunjukkan bukti-bukti keterlibatan partisipasi masyarakat namun MK menitikberatkan bahwa ukuran asas keterbukaan adalah saat ruang partisipasi kepada masyarakat dilakukan secara maksimal, karena dalam fakta hukum ternyata pertemuan yang dilakukan belum membahas naskah akademik dan materi perubahan undang-undang *quo*. Kedua, ukuran asas keterbukaan adalah apabila informasi tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan sampai pengundangan dapat diakses dengan mudah bagi masyarakat.

Jika melihat dari Undang-Undang Ibu Kota Negara yang menjadi ukuran asas keterbukaan adalah keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan sampai pengundangan yang dibuktikan dengan bukti-bukti keterlibatan partisipasi publik. Sehingga dengan adanya keterlibatan partisipasi masyarakat tersebut menurut Mahkamah Konstitusi sudah memenuhi ukuran asas keterbukaan, namun tidak mengindahkan tentang kemudahan masyarakat dalam mengakses informasi terkait proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Di dalam pernyataan pendapat DPR mengatakan bahwa ruang keterlibatan masyarakat dalam pembentukan UU IKN telah dilakukan secara komprehensif dan setiap saat dapat mengakses seluruh data tersebut dalam website dpr.go.id, namun pada kenyataannya banyak sekali laman website yang tidak bisa diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Jika melihat dua perbandingan ukuran asas keterbukaan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian Undang-Undang terhadap substansi yang hampir sama yaitu terhadap asas keterbukaan tentu menimbulkan polemic, karena lembaga negara setingkat MK memiliki ukuran ganda, maksudnya dengan dua undang-undang yang substansi sama-sama tidak memenuhi asas keterbukaan namun putusan yang dikeluarkan berbeda, yakni dalam UU Cipta Kerja yang tidak memenuhi asas keterbukaan dinyatakan diterima sehingga konstitusional bersyarat, sedangkan dalam UU IKN yang tidak memenuhi asas keterbukaan permohonannya ditolak dan diklaim pemerintah sudah sesuai dengan asas keterbukaan. Dengan demikian, sebenarnya UU Cipta Kerja dan UU IKN tidak mengedepankan asas keterbukaan yaitu tidak transparansi dan keterbukaan. Untuk lebih mudah melihatnya maka penulis paparkan table di bawah ini dengan memaparkan alasan permohonan yakni sebagai berikut.

| <p>Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)</p> | <p>Putusan MK Nomor 25/PUU-XX/2022 (Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang IKN terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)</p> |
|--|---|
| <p>1. Tidak semua pembahasan dilakukan secara terbuka. Keterbukaan dan keterlibatan elemen masyarakat yang terlihat di media massa saat pembahasan UU cipta kerja hanya terlihat pada masyarakat disektor buruh. Itupun masih banyak elemen-elemen organisasi perkumpulan buruh yang merasa tidak dilibatkan</p> <p>2. Satu bukti tidak dipenuhinya ketentuan pembentukan berdasarkan UUD dan UU 12/2011 yakni terhadap perubahan 5 61 (lima) Pasal dalam UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI) antara lain: Pasal 1 angka 16, Pasal 51, Pasal 53, Pasal 57, Pasal 89A yang melanggar asas keterbukaan serta tidak partisipatifdimana dalam proses pembahasan tidak melibatkan kelompok masyarakat buruh migran Indonesia. Seperti organisasi Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI), organisasi Migrant CARE, dan organisasi-organisasi buruh migran lainnya. ini adalah salah satu contoh pada cluster ketenagakerjaan yang tidak dilibatkan dan masih banyak lagi contoh pihak-pihak yang tidak dilibatkan dalam Proses Pembentukannya.</p> <p>3. Proses pembentukan UU Cipta kerja tidak memenuhi syarat partisipasi masyarakat, termasuk akses untuk mudah mendapatkan</p> | <p>Pasca terbitnya Supres tertanggal 29 September 2021, dan telah masuk agenda pendahuluan di DPR RI tanggal 3 November 2021, sampai pada Rapat Paripurna dalam rangka Pembicaraan Tk II/ Pengambilan Keputusan menjadi UU pada tanggal 18 Januari 2022 publik sangat minim memperoleh informasi pada setiap tahapan pembahasan UU IKN di DPR</p> <p>Dari 28 tahapan/agenda pembahasan RUU IKN di DPR, hanya ada 7 (tujuh) agenda yang dokumen dan informasinya dapat diakses. Sedangkan 21 agenda lainnya, informasi dan dokumenya tidak dapat diakses publik. Pembentukan UU IKN dari sejak 03 November 2021 sampai dengan 18 Januari 2022 hanya memakan waktu 42 hari, pembahasan yang diam-diam didalilkan dengan metode fast track legislation, menambah panjang daftar UU yang dibuat dengan cara cepat oleh Pemerintah</p> <p>Mahkamah Konstitusi telah merumuskan dengan sangat detail model partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dalam</p> |

RUU Cipta Kerja tidak dipenuhi, putusan MK tentang UU CK yakni yang terlebih dengan beredarnya 5 apabila hal itu tidak terpenuhi dapat Naskah RUU Cipta Kerja dengan membuat undang-undang cacat secara substansi yang berbeda. Lembaran formil. Termasuk dalam penyusunan UU yang sangat banyak yang semakin IKN a quo membingungkan masyarakat (orang perseorangan atau kelompok orang) untuk memberikan masukan.

4. Jika asas keterbukaan tidak diimplementasikan maka berimplikasinya kurang terbangunnya kesadaran masyarakat 62 dalam menerapkan hukum. Adanya demo penolakan merupakan implikasi ketidakhati-hatian dalam Omnibus Law. Nampaknya pemerintah tidak pernah dari penolakan RUU KUHP dan revisi UU KPK yang mendapatkan penolakan yang serius, hal ini berimplikasi pada upaya membangun kesadaran hukum di masyarakat secara tepat. Fenomena ini menunjukkan bahwa, meskipun UUD 1945 telah menegaskan dalam hal pembentukan undang-undang dilakukan dengan lima tahapan proses yaitu, perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan, namun pada akhirnya tidak menjamin adanya proses deliberasi yang cukup dan mempertimbangkan aspirasi publik dengan baik, sehingga berujung kepada pengujian konstitusionalitas di Mahkamah Konstitusi;
5. Pertimbangan MK dalam persidangan terungkap fakta pembentuk undang-undang tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara maksimal. Sekalipun telah dilaksanakan berbagai pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat [vide Risalah Sidang tanggal 23 September 2021], pertemuan dimaksud belum membahas naskah akademik dan materi perubahan undang-undang a quo. Sehingga masyarakat yang terlibat dalam pertemuan tersebut tidak mengetahui secara pasti materi perubahan undang-undang apa saja yang akan digabungkan dalam UU 11/2020. Terlebih lagi naskah akademik dan rancangan UU cipta kerja tidak dapat diakses Pemerintah telah menerima berbagai masukan dan aspirasi dari publik terkait IKN baik yang disampaikan langsung ke Pemerintah Pusat maupun yang disampaikan melalui Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten di lokasi Ibu Kota Nusantara dan telah melakukan lokakarya yang mengundang pakar-pakar hukum ketatanagaraan untuk memberikan masukan dari sudut pandang konstitusi dan proses pembentukan undang-undang. [vide bukti PK-5, PK6.Pemerintah] 3. Bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah melakukan beberapa kegiatan guna menjaring masukan dari masyarakat baik secara lisan/tulisan yaitu kegiatan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dan kunjungan kerja dalam rangka pembahasan RUU IKN yang merupakan salah satu proses pembentukan UU IKN

- dengan mudah oleh masyarakat. Pertimbangan MK bahwa data terkait Padahal berdasarkan Pasal 96 ayat dengan proses pembentukan UU IKN (4) UU 12/2011 akses terhadap dapat diakses di laman Dewan undang-undang diharuskan untuk Perwakilan Rakyat yakni memudahkan masyarakat dalam <https://www.dpr.go.id/uu/detail/kt/3> memberikan masukan secara lisan 68. Bahwa dalam penyusunan UU dan/atau tertulis sehingga tidak 3/2022 telah dilakukan public hearing memenuhi asas keterbukaan. dengan mengundang masyarakat dan akademisi yang bertempat di beberapa Universitas di Indonesia, antara lain Universitas Sam Ratulangi, Universitas Indonesia, UPN Veteran Jakarta, Universitas Mulawarman, Universitas Hasanuddin, Universitas Sumatera Utara.
6. Putusan MK Menyatakan Putusan MK menyatakan semua proses pembentukan Undang-Undang dalam tahapan tersebut telah terpenuhi Nomor 11 Tahun 2020 tentang dan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan penuh kehati-hatian oleh Cipta Kerja (Lembaran Negara sungguh dan penuh kehati-hatian oleh Republik Indonesia Tahun 2020 pembentuk undang-undang dengan Nomor 245, Tambahan Lembaran berpatokan kepada asas-asas Negara Republik Indonesia pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga menolak Undang-Undang Dasar Negara permohonan Para Pemohon untuk Republik Indonesia Tahun 1945 seluruhnya dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan";
-

Melihat tabel tersebut terlihat sebenarnya substansi akar permasalahannya hampir sama yakni tidak memenuhi ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukannya dan juga sulitnya mengakses informasi di website DPR. Namun MK memiliki pertimbangan hukum yang berbeda sehingga sepertinya belum ada ukuran yang baku tentang asas keterbukaan di dalam menilai suatu peraturan perundang-undangan. Sebagaimana yang disampaikan oleh ahli hukum tata negara dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan yaitu Bivitri Susanti juga menyatakan bahwa proses pembuatan Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara sangat minim partisipasi publik. Padahal menurutnya bahwa mengenai partisipasi masyarakat ini sudah diterjemahkan lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi dengan putusannya tentang Undang-Undang Cipta Kerja yang

dinyatakan inkonstitusional bersyarat bahwa partisipasi masyarakat tidak boleh hanya sekedar formalitas melainkan harus dimaknai secara penuh. Meskipun menurutnya bahwa pemerintah dan anggota panitia khusus DPR RI sudah melakukan kunjungan ke beberapa universitas sehingga pemerintah menganggap hal tersebut sudah terpenuhinya konsultasi publik dengan melibatkan seluruh pihak masyarakat. Namun menurut Bivitri tentunya hal yang demikian tidaklah cukup, karena proses pembuatan UU IKN harus dibicarakan secara komprehensif dengan masyarakat yang terkena dampak, kelompok rentan dan kepentingan masyarakat secara luas dan jangan pula menjadikan kunjungan dan jumlah kuantitas diskusi tersebut sebagai partisipasi secara utuh oleh masyarakat.²⁴

Tidak terpenuhinya partisipasi masyarakat ini juga disampaikan Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan RI M. Hidayat Nur Wahid bahwa pemindahan IKN adalah masalah krusial karena berkaitan dengan masa depan seluruh bangsa. Oleh karena itu seharusnya dalam proses pembuatannya harus memenuhi komponen masyarakat. Menurutnya bahwa RUU IKN yang sudah disetujui oleh Pemerintah dan DPR namun dalam proses pembahasannya belum membuka partisipasi masyarakat secara luas sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang. Hal ini menurutnya terbukti dari banyak sekali kritik yang disampaikan oleh pakar, tokoh senior, dan Walhi, serta penolakan dari masyarakat setelah disetujuinya RUU IKN, bahkan yang lebih menarik perhatian bahwa penolakan tersebut berasal dari Kalimantan Timur yang menjadi wilayah IKN dengan membentuk koalisi masyarakat Kalimantan Timur yang terdiri dari Walhi Kaltim, LBH Samarinda, dan Jatam Kaltim dengan alasan bahwa masyarakat tidak mendapatkan sosialisasi yang komprehensif maupun akses untuk dapat berpartisipasi yang merupakan hak yang dijamin dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.²⁵

Dalam teori pembentukan peraturan perundang-undangan, produk hukum yang dibuat harus sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Paul Scholten menyatakan bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tidak hanya sebuah aturan. Asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak dapat dimengertikan tanpa adanya asas-asas hukum.²⁶ Dengan demikian, dapat dipahami bahwa tanpa

²⁴ Bernadetta Febriana, Sudah Diundangkan, Pembuatan UU IKN Disebut Minim Partisipasi Publik, <https://www.gatra.com/news-534103-Nasional-sudah-diundangkan-pembuatan-uu-ikn-disebut-minim-partisipasi-publik.html>, diakses 24 Agustus 2022 pukul 13.36 WIB.

²⁵ HNW: UU IKN Tidak Mengakomodasi Sebanyak-Banyak Aspirasi Rakyat, <https://www.mpr.go.id/berita/HNW:-UU-IKN-Tidak-Mengakomodasi--Sebanyak-Banyak-Aspirasi-Rakyat>, diakses pada 24 Agustus 2022 pukul 11.57 WIB.

²⁶ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2014, hlm. 27.

adanya asas-asas peraturan perundang-undangan yang tidak diterapkan dalam membentuk aturan hukum akan tidak sesuai dengan hukum yang diharapkan. Jika dilihat dari Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 dan Undang-Undang Ibu Kota Negara Nomor 3 Tahun 2022 menunjukkan bahwa DPR dan pemerintah belum sepenuhnya mengindahkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya asas keterbukaan yang tidak maksimal dalam keterlibatan masyarakat dan kemudahan mengakses informasi yang seharusnya dilakukan oleh DPR dan Pemerintah mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pengundangan. Dalam teori pembentukan peraturan perundang-undangan ini, produk hukum harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.²⁷

Berdasarkan pemaparan yang sebelumnya penulis paparkan, jika dilihat dari teori demokrasi konstitusional, Undang-Undang Ibu Kota Negara Nomor 3 Tahun 2022 dan Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 juga tidaklah selaras. Karena dalam teori demokrasi konstitusional, pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan untuk bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya dalam suatu negara sehingga segala aturan yang dibuat oleh pemerintah dapat mensejahterakan masyarakat sebagaimana yang dikemukakan oleh Rousseau bahwa demokrasi merupakan sebuah proses pembelajaran menuju ke arah perkembangan ketatanegaraan yang sempurna. Menurutnya demokrasi juga merupakan salah satu tahapan yang harus dilalui oleh suatu negara untuk memperoleh kesejahteraan.²⁸ Dengan demikian menurut teori ini rakyatlah yang menentukan dan memberi arah serta menyelenggarakan kehidupan dalam kerangka kenegaraan.

Akan tetapi jika dikaitkan dengan penerapan asas keterbukaan di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara tidak sesuai dengan prinsip demokrasi, karena pada hakikatnya salah satu indikator di dalam negara yang menganut paham demokrasi seperti Indonesia, sejatinya yang memiliki kedaulatan adalah rakyat karena sebenarnya rakyat yang memandatkan

²⁷ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁸ HM. Thalhah, Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen, *Jurnal Hukum*, Nomor 3 Volume 16 Juli 2009, hlm. 415.

kekuasaan kepada pemerintah, sehingga pelaksanaan pemerintahan harus didasarkan kepada kepentingan rakyat sehingga rakyat memiliki hak untuk ikut serta dalam proses bernegara, misalnya untuk berpartisipasi melalui lisan maupun tulisan terhadap produk hukum yang akan dibuat oleh pemerintah.²⁹ Dengan demikian, kurangnya partisipasi masyarakat dalam UU IKN dan UU Cipta Kerja produk hukum yang dibuat oleh badan legislasi tidak memenuhi aspirasi masyarakat karena tidak transparan dan terbuka sehingga Undang-Undang tersebut dimohonkan untuk diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya dari teori kepentingan politik, jika dilihat dari proses pembentukannya. Jika dilihat dari proses pembentukan undang-undang yaitu Undang-Undang Ibu Kota Negara dan Undang-Undang Cipta Kerja yang tidak sesuai dengan asas keterbukaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di mana jika pembentukan hukum yang demokratis dalam negara hukum dan demokrasi adalah memberikan transparansi dan keterbukaan informasi penuh bagi masyarakat. Dalam hal ini kepentingan politik sangat mewarnai untuk melaksanakan tujuannya di bidang politik. Oleh karena itu kepentingan-kepentingan politik dilakukan oleh oknum-oknum tertentu. Dalam produk perundang-undangan yang seharusnya merupakan produk pemerintah yang harus mampu untuk menata kehidupan masyarakat, namun seringkali dimanfaatkan oleh elite politik untuk menjalankan misi politiknya dalam menciptakan suatu produk perundang-undangan. Karena tujuan dari elite politik dalam penerapan hukum yang menjadi dominasi untuk mencapai tujuannya. Hal ini dapat terlihat dari apabila keputusan pembuatan undang-undang berada di tangan elite politik maka dapat dipastikan bahwa kualitas undang-undang dikhawatirkan lebih didominasi oleh kepentingan politik.³⁰

Hukum seharusnya dapat memberikan jaminan dan kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat, namun dengan adanya putusan ini tentu menimbulkan kebingungan masyarakat sehingga hukum tentu akan memperkeruh masyarakat. Padahal seharusnya pemahaman hukum dari suatu peraturan perundang-undangan harus dipahami dengan mudah oleh masyarakat.³¹ Namun, jika dilihat dari ukuran asas keterbukaan Mahkamah Konstitusi tentu menjadi problem karena dalam dua pengujian Undang-Undang

²⁹ Nuruddin, Keterlibatan Warga Negara (Civic Engagement) Dalam Negara Demokrasi (Implementasi Demokrasi Pancasila di Indonesia), *Jurnal Hukum Keluarga Jurusan Ahwal al-Syakhsbiyyah Fakultas Syariah IAIN Mataram*, 13 Nomor 1 Tahun 2021, hlm. 3.

³⁰ Ferry Irawan Febriansyah, Muatan Kepentingan Politik Penentu Kualitas Undang-Undang, *Jurnal Perspektif* Volume XVII Nomor 3 Tahun 2012, hlm. 187.

³¹ I Gede Agus Kurniawan, "Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Perspektif Filsafat Utilitarianisme", *Jurnal USM Law Review* Volume 5 Nomor 1 Tahun 2022, hlm. 283.

dengan substansi yang sebenarnya sama yaitu tidak terpenuhinya asas keterbukaan yaitu partisipasi publik, tidak transparan dan masyarakat mengalami kesulitan dalam mengakses proses mulai perencanaan sampai pengundangan. Setingkat lembaga MK dalam memutuskan ukuran asas keterbukaan ini tentunya menjadi problem, karena terlihat Mahkamah Konstitusi masih gamang dalam menentukan ukuran asas keterbukaan dalam produk hukum yaitu undang-undang. Ketidakpastian ukuran asas keterbukaan dalam memutus suatu perkara oleh Mahkamah Konstitusi tentunya dikhawatirkan adanya kepentingan-kepentingan elite politik dalam suatu produk hukum sehingga hukum yang dibuat tidak memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.

Penutup

Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang IKN tidak menerapkan asas keterbukaan sebagaimana yang diharuskan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena kurangnya transparansi dan keterbukaan informasi kepada masyarakat. Namun MK memutuskan menolak seluruhnya permohonan pemohon dengan nomor perkara 25/PUU-XX/2022, menyatakan bahwa asas keterbukaan sudah sesuai dengan konstitusi dan UU IKN tetap berlaku. Sedangkan dalam UU Cipta Kerja juga tidak menerapkan asas keterbukaan, karena kurangnya partisipasi masyarakat dan informasi yang sulit diakses masyarakat. Namun Mahkamah Konstitusi memutuskan mengabulkan sebagian dalam Nomor Perkara 91/PUU-XVIII-2020 dinyatakan cacat secara formil dan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Ukuran baku MK, penulis menggunakan analisis dengan melihat pertimbangan hukum, dan amar putusan MK yakni dikatakan terbuka apabila ruang partisipasi kepada masyarakat dilakukan secara maksimal dan apabila informasi tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan sampai pengundangan dapat diakses dengan mudah. Sedangkan ukuran asas keterbukaan dalam UU IKN adalah saat keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan sampai pengundangan yang dibuktikan dengan bukti-bukti keterlibatan partisipasi publik namun tidak mengindahkan tentang kemudahan masyarakat dalam mengakses informasi terkait proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang padahal banyak sekali laman *website* yang tidak bisa diakses dengan mudah oleh masyarakat. Dengan demikian, MK belum memiliki ukuran atau parameter yang pasti tentang asas keterbukaan jika dilihat dalam pengujian Undang-Undang, karena dengan dua Undang-Undang yang secara substansi hampir sama Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yaitu

kurangnya transparansi dan keterbukaan informasi namun pertimbangan dan hasilnya berbeda.

Untuk menciptakan hukum yang demokratis dalam negara hukum diharapkan adanya regulasi yang mengatur secara spesifik bagaimana ukuran tentang asas keterbukaan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sehingga Mahkamah Konstitusi dapat memiliki parameter tentang asas keterbukaan. Dengan tidak adanya parameter yang jelas, maka kepercayaan publik kepada pemerintah juga semakin rendah.

Daftar Pustaka

Buku

- Anggono, Bayu Dwi, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2014.
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2010.
- Hijri S Yana, *Politik Pemekaran di Indonesia*, UMM Press, Malang, 2016.
- Kelsen, Hans, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2016.
- Widayati, *Negara Hukum, Konstitusi, dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UNISULLA Press, Semarang, 2016.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, Grafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru, 2015.

Jurnal

- Angga Prastyo, dkk., "Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Undang-Undang", *Jurnal Cakrawala Hukum*, Volume 11 Nomor 2 Agustus 2020.
- Dirman Nurjaman, "Penerapan Asas Keterbukaan dalam Proses Pembuatan Undang-Undang Omnibus Law", *Jurnal Khazanah Multidisiplin* Volume 2 Nomor 2 Tahun 2021.
- Ferry Irawan Febriansyah, "Muatan Kepentingan Politik Penentu Kualitas Undang-Undang", *Jurnal Perspektif* Volume XVII Nomor 3 Tahun 2012.
- HM. Thalbah, "Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen", *Jurnal Hukum* Nomor 3 Volume 16 Juli 2009.

- I Gede Agus Kurniawan, "Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Perspektif Filsafat Utilitarianisme", *Jurnal USM Law Review* Volume 5 Nomor 1 Tahun 2022.
- Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Jurnal Aspirasi* Vol. 6 No. 2, Desember 2015.
- M Jeffri Arlinandes Chandra, Dkk, "Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Sistematis, Harmonis Dan Terpadu Di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 19 No. 1 Maret 2022.
- Mohammad Roky Huzaeni dan Wildan Rofikil Anwar, "Pelaksanaan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Dialektika Hukum* Volume 3 Nomor 2 Tahun 2021.
- Nuruddin, "Keterlibatan Warga Negara (Civic Engagement) Dalam Negara Demokrasi (Implementasi Demokrasi Pancasila di Indonesia)", *Jurnal Hukum Keluarga* Jurusan Ahwal al-Syakhshiyah Fakultas Syariah IAIN Mataram, 13 Nomor 1 Tahun 2021.
- Putera Astomo, "Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang IKN

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Putusan Nomor 25/PUU-XX/2022

Putusan Nomor 91/PUU-XVIII-2020.

Website

"MK Tolak Batalkan UU IKN, Ini Alasannya", <https://nasional.sindonews.com/read/831937/13/mk-tolak-batalkan-uu-ikn-ini-alasannya->

<https://www.moeslimchoice.com/read/2022/03/17/61775/pembentukan-uu-ikn-tak-kedepankan-asas-keterbukaan>, diakses tanggal 20 Juli 2022.

"MK: Inkonstitusional Bersyarat, Uu Cipta Kerja Harus Diperbaiki Dalam Jangka Waktu Dua Tahun", <https://www.Mkri.Id/Index.Php?Page=Web.Berita&Id=17816>, diakses tanggal 21 Juli 2022.

"Cacat Formil, UU IKN Digugat Para Pakar Ke MK Tak Merepresentasikan Asas Keterbukaan Publik", <https://www.bisnisbandung.com/nasional/pr-3982946299/cacat-formil-uu-ikn-digugat-para-pakar-ke-mk-tak-merepresentasikan-asas-keterbukaan-publik>, diakses tanggal 20 Juli 2022.

Bernadetta Febriana, Sudah Diundang, Pembuatan UU IKN Disebut Minim Partisipasi Publik, <https://www.gatra.com/news-534103-Nasional-sudah-diundang-pembuatan-uu-ikn-disebut-minim-partisipasi-publik.html>, diakses 24 Agustus 2022 pukul 13.36 WIB.

HNW: UU IKN Tidak Mengakomodasi Sebanyak-Banyak Aspirasi Rakyat, <https://www.mpr.go.id/berita/HNW:-UU-IKN-Tidak-Mengakomodasi-Sebanyak-Banyak-Aspirasi-Rakyat>, diakses pada 24 Agustus 2022pukul 11.57 WIB.

Analisis Yuridis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 Terhadap Penggunaan Anggaran Di Masa Pandemi

Fatma Reza Zubarita

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
rezazubarita@gmail.com

Abstract

The Covid-19 pandemic has impacted the economic sector. To that end, the Government issued Perppu No. 1 of 2020 on the Covid-19 Financial Policy as the implementation of fiscal policy efforts. However, there remain obstacles in the form of a large state deficit. The author formulates two legal issues, namely, first, how is the juridical analysis of Perppu No. 1 of 2020 on the Covid-19 Financial Policy on the use of the budget during the Covid-19 pandemic?; second, what is the government's financing strategy to overcome the deficit during the COVID-19 pandemic through fiscal policy? The research method used is a normative juridical method with a statutory approach with secondary data collection, covering primary, secondary, and tertiary legal materials, and compiled descriptively. The results of this study conclude, first, the juridical analysis of the issuance of Perppu No. 1 of 2020 on the Covid-19 Financial Policy on the use of budgets during the pandemic can lead to potential abuse of authority by the government on the state budget in handling Covid-19; second, fiscal policy by the government as a strategic effort to overcome the state deficit by optimizing revenue and realization of state expenditures to maintain the growth and stability of the Indonesian economy.

Key Words: Enactment of perppu; budget policy implementation; fiscal policy

Abstrak

Pandemi Covid-19 telah menimbulkan dampak pada sektor ekonomi. Untuk itu, Pemerintah menerbitkan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 sebagai penerapan upaya kebijakan fiskal. Namun, masih mengalami kendala berupa defisit negara yang besar. Penulis merumuskan dua permasalahan hukum yaitu, *pertama*, bagaimana analisis yuridis Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 terhadap penggunaan anggaran di masa pandemi covid-19?; *kedua*, bagaimana strategi pembiayaan pemerintah untuk mengatasi defisit di masa pandemi covid-19 melalui kebijakan fiskal? Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dengan pengumpulan data sekunder, meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, serta disusun secara deskriptif. Hasil penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, analisis yuridis penerbitan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 terhadap penggunaan anggaran di masa pandemi bisa menimbulkan potensi penyelewengan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap anggaran negara dalam penanganan covid-19; *kedua*, kebijakan fiskal oleh pemerintah sebagai upaya strategis mengatasi defisit negara dengan optimalisasi pendapatan dan realisasi pengeluaran negara untuk menjaga pertumbuhan dan kestabilan perekonomian Indonesia.

Kata-kata Kunci: Penerbitan perppu; implementasi kebijakan anggaran; kebijakan fiskal

Pendahuluan

Peristiwa bencana covid-19 telah melanda di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Covid-19 mula-mula mewabah di Wuhan, China menjelang akhir Desember 2019, kemudian menjalar ke semua provinsi di sana.¹ *World Health Organization* (WHO) telah memberikan pengumuman 1 Maret 2020, wabah baru corona virus telah ditetapkan sebagai pandemi global. Wabah ini telah menimbulkan dampak dalam berbagai aspek, seperti kesehatan, ekonomi, pendidikan, dan kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Berdasarkan data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), jumlah pasien positif terinfeksi covid-19 di Indonesia mencapai 6.575 orang per 19 April 2020.²

Stevanus C. Handoko, seorang anggota DPRD DIY dan pengamat kebijakan publik dan pelaku bisnis menyampaikan minimal terdapat 5 dampak besar pandemi covid-19 bagi perekonomian nasional, meliputi (1) melemahnya konsumsi rumah tangga atau melemahnya daya beli masyarakat secara luas, (2) angka investasi di berbagai sektor usaha, (3) pelemahan ekonomi daerah dan nasional, (4) pergeseran pola bisnis dan penerapan bisnis model yang tidak biasa, dan (5) pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.³ Selain itu, Kementerian Tenaga Kerja, Ida Fauziyah mengungkapkan data terbaru Kemnaker per-20 April 2020, jumlah pekerja yang terdampak covid-19 total sebanyak 2.084.593 pekerja dari sektor formal dan informal yang berasal dari 116.370 perusahaan.⁴

Pemerintah Indonesia mulai turun tangan dengan menerbitkan sejumlah instrumen hukum guna menanggulangi dampak meluasnya penyebaran covid-19 tersebut. Kebijakan pemerintah terkait kebijakan fiskal tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang Refocussing Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disesase 2019 (Covid-19). Selain itu, kebijakan fiskal yang memiliki implikasi besar adalah dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Covid-19 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, yang notabene

¹ Dedi Junaedi dan Faisal Salistia, "Dampak Pandemi Covid-19 terhadap Pertumbuhan Ekonomi Negara-Negara Terdampak", *Simposium Nasional Keuangan Negara 2020*, Jakarta, 2020, hlm. 996.

² Semeru Research Institute, <https://smeru.or.id/id/content/studi-dampak-sosial-ekonomi-pandemi-covid-19-di-indonesia>, diakses 3 Februari 2022, pukul 16:56 WIB.

³ E-Parlemen DPRD DIY, <https://www.dprd-diy.go.id/dampak-besar-pandemi-di-sektor-ekonomi/>, diakses 3 Februari 2022, pukul 17:15 WIB.

⁴ Kemnaker, <https://www.kemnaker.go.id/news/detail/menaker-badai-pasti-berlalu-panggil-kembali-pekerja-yang-ter-phk-nanti>, diakses 3 Februari 2022, pukul 17:30 WIB.

pada saat ini sudah diformulasikan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, untuk selanjutnya disebut sebagai UU Kebijakan Keuangan Covid-19.

Berlandaskan pada undang-undang tersebut, ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, Pemerintah menjalankan kondisi kedaruratan untuk mengambil keputusan sendiri dengan tanpa melibatkan peran serta pemangku kepentingan, termasuk Parlemen.⁵ Selain itu, pemerintah juga melakukan pelonggaran mekanisme pengadaan barang/jasa dengan merevisi beberapa klausul esensial dari undang-undang lain, khususnya yang terkait erat dengan keuangan negara, pemerintah daerah, dan desa.⁶

Sampai saat ini, pemerintah telah mengalokasikan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebesar Rp. 695.200.000.000.000,00 untuk penanganan pandemi covid-19. Dana tersebut mengalami peningkatan sebesar 71,61% dari anggaran awal, yaitu Rp. 405.100.000.000.000,00. Dana penanganan covid-19 tentu sudah memberikan beban bagi keuangan negara, tidak hanya pengeluaran negara yang semakin membengkak, melainkan pendapatan negara juga mengalami penurunan. Akibatnya pelebaran defisit anggaran tidak dapat dihindari, sehingga utang negara semakin meningkat drastis.⁷

Permasalahan lain yang muncul adalah ketika pemerintah mengambil kebijakan sapu jagat dengan menyamaratakan besaran persentase realokasi APBD ke semua daerah. Hal ini menyebabkan daerah mengalami kegalauan dalam mengimplementasikan kebijakan anggaran penanganan covid-19. Pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia dipaksa merealokasikan APBD-2020nya sebesar 50% Belanja Barang/Jasa dan 50% Belanja Modal.⁸ Koalisi Masyarakat Sipil untuk Akuntabilitas Penanganan Covid-19 juga mengemukakan terkait pelaksanaan kebijakan anggaran dan pengadaan barang/jasa yang terkait dengan covid-19 tidak dilaksanakan secara transparan dan rendahnya partisipasi

⁵ Perppu No. 1 Tahun 2020 menghapus pasal-pasal esensial dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang spesifik terkait keterlibatan DPR/DPRD dalam keputusan terkait keuangan negara dan daerah sepanjang terkait penanganan Covid-19 diakses pada Transparency International Indonesia 2021, "Implikasi Pergeseran Kewenangan dalam Kebijakan Anggaran Penanganan Covid-19", *Artikel*, 2021, hlm. 3.

⁶ *Ibid.*

⁷ Ventik Eka Satya, "Pemeriksaan Pengelolaan Dana Penanganan Pandemi Covid-19", *Jurnal Info Singkat Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis*, Vo. XII, No. 13, 2020, hlm. 20.

⁸ Misbah Hasan dan Koalisi Masyarakat Sipil, "Menyelisik Anggaran Penanganan Covid-19 dan Upaya Pencegahan Korupsinya", *Artikel Ilmiah*, 2021, hlm. 10.

dari berbagai pihak, sehingga berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan dan korupsi.⁹

Berdasarkan keterangan tersebut, penulis ingin mengkaji dan menelaah terkait dengan penerbitan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 terhadap penggunaan anggaran di masa pandemi sebagai upaya menjelaskan dampak dari kebijakan anggaran yang telah ditetapkan pemerintah, khususnya kebijakan anggaran covid-19 dan upaya yang bisa dilakukan pemerintah mengatasi berbagai permasalahan yang ada.

Rumusan Masalah

Penulis memaparkan permasalahan yang berkaitan dengan: bagaimana analisis yuridis penerbitan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 terhadap penggunaan anggaran di masa pandemi? bagaimana strategi pembiayaan pemerintah untuk mengatasi defisit di masa pandemi covid-19 melalui kebijakan fiskal?

Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini yaitu: *pertama*, untuk mengetahui analisis yuridis penerbitan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 terhadap penggunaan anggaran di masa pandemi. *Kedua*, untuk memberikan strategi pembiayaan pemerintah untuk mengatasi defisit di masa pandemi covid-19 melalui kebijakan fiskal.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kegentingan Memaksa Menurut Pasal 22 UUD NRI 1945

Apabila negara dalam kondisi genting atau timbul suatu keadaan yang mendesak, Pasal 22 UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Perppu dikonsepsikan sebagai suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.¹⁰ Pasal 22 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa:

- (1) *Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang,*

⁹ Transparency Internasional Indonesia, "Implikasi Pergeseran Kewenangan...", *Op. Cit.*, hlm. 4.

¹⁰ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Edisi ke-1, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 3.

- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut.
- (3) Jika tidak mendapatkan persetujuan, maka peraturan pemerintah harus dicabut.

Klausul tersebut menjadi dasar pemberian kewenangan bagi Presiden untuk menerbitkan peraturan setingkat undang-undang tanpa melibatkan parlemen. Kekuasaan pembentukan Perppu lazim terjadi di berbagai negara, khususnya di negara bersistem presidensiil (*constitutional decree authority* atau *executive decree authority* atau *presidential decree authority*).¹¹

Kekuasaan presiden dalam menerbitkan Perppu di negara-negara bersistem presidensiil digolongkan kekuasaan presiden di bidang legislatif, yaitu kekuasaan presiden yang dijalankan di lembaga legislatif. Perppu bersistem presidensiil memiliki 5 ciri, yaitu (1) kekuasaan konstitusional Presiden, (2) memiliki daya ikat dan materi muatan setingkat undang-undang, (3) diterbitkan dalam kondisi tertentu, (4) langsung berlaku tanpa melalui proses pembahasan di legislatif, dan (5) meskipun peraturan tersebut langsung berlaku efektif, tetapi keberlakuannya sementara karena membutuhkan persetujuan parlemen untuk diberlakukan sebagai undang-undang atau dicabut.¹²

Legitimasi bagi Presiden untuk menerbitkan peraturan ini karena ada frasa "hal ihkwal kegentingan memaksa". Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti mengatakan bahwa darurat yang dimaksud Pasal 22 UUD NRI 1945 dengan "kegentingan memaksa" sangat nyata berbeda dengan "keadaan bahaya" menurut Pasal 12 UUD NRI 1945. Kegentingan memaksa tidak harus merujuk kepada keadaan yang membahayakan. Secara sederhana frasa "kegentingan memaksa" bermakna suatu kondisi yang ditafsirkan Presiden terdapatnya kebutuhan melakukan pengaturan di satu sisi dan sisi lain adalah terbatasnya waktu untuk melakukan proses legislasi biasa.¹³

Berdasarkan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, terdapat 3 syarat sebagai parameter adanya kegentingan memaksa bagi Presiden untuk menetapkan Perppu, yaitu (i) adanya kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang, (ii) Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai, (iii) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama,

¹¹ Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, "Model Pengaturan...", *Op. Cit.*, hlm. 430.

¹² Fitra Arsil, "Menggagas Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidential", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 48, No. 1, 2018, hlm. 2.

¹³ Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, "Model Pengaturan...", *Loc. Cit.*

sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.¹⁴

Selain itu, MK memandang bahwa Perppu memiliki merupakan peraturan perundang-undangan setingkat dengan undang-undang dan memiliki materi muatan yang sama dengan undang-undang. Perppu berbeda dengan peraturan pemerintah, karena peraturan pemerintah adalah pelaksana undang-undang. Dengan kekuasaan Presiden dalam menerbitkan Perppu, maka dapat dikatakan bahwa terdapat hak subjektif dari Presiden dalam penerbitan Perppu. Hal ini akan menjadi objektif apabila dibenarkan oleh DPR berdasarkan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945.

Analisis Yuridis Penerbitan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 terhadap Penggunaan Anggaran di Masa Pandemi

Perubahan APBN dalam kondisi normal berjalan dimulai dari penyusunan draft rancangan perubahan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan RAPBN yang dilakukan oleh pemerintah dan diserahkan kepada DPR untuk dibahas dan disahkan menjadi APBN. Sementara adanya pandemi ini menjadikan proses penetapan perubahan APBN 2020 hampir tanpa campur tangan DPR yang notabeneanya memiliki fungsi anggaran. DPR memang dilibatkan saat mengesahkan Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo* UU No. 2 Tahun 2020, namun hanya sebatas pengesahan dengan tanpa mengikuti pembahasan.

Adapun analisis yuridis terhadap kebijakan anggaran pandemi melalui Perppu No. 1 Tahun 2020 dapat menimbulkan potensi bentuk penyelewengan yang dilakukan oleh pemerintah. Penerbitan Perppu sebagai upaya politik hukum dari pemerintah untuk mengendalikan keuangan dan kestabilan ekonomi menimbulkan beberapa kerancuan dalam bidang ketatanegaraan di Indonesia, di antaranya:

1. Perppu ini berpotensi menimbulkan kekuasaan yang tak terbatas oleh pemerintah.

Pasal 12 ayat (2) Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo* UU Kebijakan Keuangan Covid-19 yang menjelaskan perubahan postur dan/atau rincian APBN dalam pelaksanaan kebijakan keuangan negara oleh pemerintah dapat dilakukan melalui diterbitkannya Peraturan Presiden. Meskipun hal ini bisa dinilai sebagai tindakan yang responsif dan progresif untuk menjaga keuangan dan perekonomian nasional terhadap ancaman covid-19, akan tetapi hal ini bisa berpotensi terjadinya penyalahgunaan kewenangan apabila tidak dilakukan dengan pengawasan dan pertanggungjawaban yang tepat oleh Presiden. Selain

¹⁴ Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak...*, *Op. Cit.*, hlm. 192.

itu, perubahan postur tersebut juga melanggar praktik ketatanegaraan yang selama ini sudah dilakukan yaitu melalui persetujuan DPR selaku representasi dari rakyat sebagaimana tertuang dalam Pasal 27 ayat (3) UU Keuangan Negara.¹⁵

Pasal 28 Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo* UU Kebijakan Keuangan Covid-19 telah membatalkan berbagai pasal dalam 12 undang-undang. Misalnya Pasal 177 huruf c angka 2 dan Pasal 180 ayat (6) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD berkaitan dengan proses perubahan dan penyampaian rincian RAPBN. Adanya perubahan tersebut, Menteri Keuangan dapat melakukan perubahan tanpa pelibatan proses pembahasan dengan DPR. Bahkan pemerintah tidak berkewajiban menyampaikan rincian APBN kepada DPR.

Tabel 1. Perbedaan Perubahan APBN

| Tahapan | Pasal 12 Perppu No. 1 Tahun 2020 | Pasal 23 UUD NRI 1945 |
|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Proses pembentukan pengaturannya | Pemerintah Peraturan Presiden | Pemerintah dan DPR Undang-Undang |

Berdasarkan perbedaan di atas, ketentuan Pasal 12 Perppu No. 1 Tahun 2020 bertentangan dengan Pasal 23 UUD NRI 1945, yaitu peniadaan fungsi *budgetiing* DPR RI, baik dalam proses pembentukan APBN maupun produk hukum pengaturannya. Peniadaan kewenangan DPR dalam pembahasan anggaran berpotensi menghilangkan aspek pengawasan dalam pengelolaan anggaran, karena meskipun DPR telah menyetujui Perppu No. 1 Tahun 2020 menjadi UU No. 2 Tahun 2020, tetapi hal tersebut tidak sejalan dengan Pasal 23 UUD NRI 1945, yaitu perlunya persetujuan DPR terkait pembahasan APBN sebagai upaya pemenuhan *checks and balances* dalam konsep pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Selain itu, fungsi anggaran merupakan salah satu fungsi penting dalam konstitusi.¹⁶

2. Keambiguan penentuan batas maksimal defisit APBN

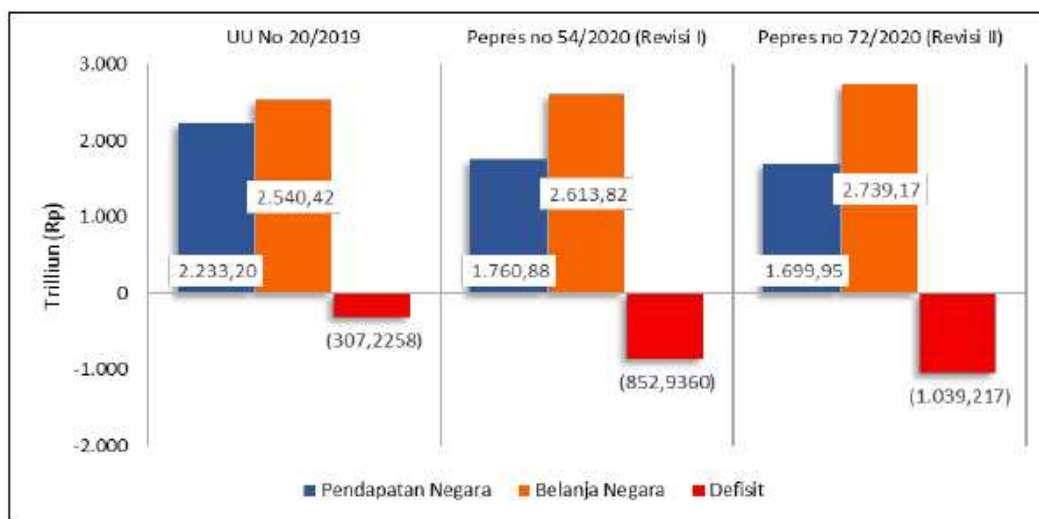
Penentuan batas defisit APBN lebih dari 3% sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a Perppu 1 Tahun 2020 *jo* UU Kebijakan Keuangan Covid-19 tidak menjelaskan berapa batas maksimal defisit APBN yang diperbolehkan selama pandemi. Perpres No. 54 Tahun 2020 telah menetapkan postur perubahan anggaran yang mengakibatkan defisit anggaran 5,07 persen dan

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 45.

¹⁶ Ahmad Gelora Mahardika, "Potensi Penyimpangan Hukum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020", *Jurnal Ius Quia Iustum*, Vol. 27, No. 2, 2020, hlm. 272.

Perpres No. 72 Tahun 2020 diperkirakan defisit 6,34 persen.¹⁷ Adanya pembengkakan defisit APBN tersebut ditetapkan pemerintah tanpa adanya persetujuan DPR. Padahal diketahui bahwa APBN adalah undang-undang yang bersifat periodik karena setiap tahun UU APBN direvisi sesuai dengan kondisi dan dinamika ekonomi Indonesia.¹⁸

Grafik 1. Postur APBN Tahun 2020 dan Perubahannya



Sumber: Kemenkeu 2019-2020, diolah oleh FITRA

Pemerintah sebenarnya cukup banyak pilihan untuk menutup defisit APBN tersebut. Setiap tindakan pemerintah pasti akan menimbulkan risiko. Risiko paling ringan dan tidak membebani fiskal dalam jangka panjang wajib dipilih oleh pemerintah. Misalnya penggunaan Sisa Lebih Anggaran (SLA) tahun sebelumnya, melakukan penelusuran terhadap potensi pendapatan yang masih bisa digali, baik pajak atau penerimaan negara bukan pajak, atau melalui penyesuaian besaran belanja wajib pendidikan dan kesehatan yang selama ini dianggap kurang efektif. Langkah lain dengan melakukan pengurangan terhadap penyertaan modal negara (PMN) pada BUMN, dan efisiensi belanja Kementerian/Lembaga.¹⁹

- Perppu ini dicurigai memberikan kekebalan hukum kepada pembuat kebijakan Ketentuan Pasal 27 ayat (2) Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo* UU Kebijakan Keuangan Covid-19 terdapat frasa yang cukup menarik, yaitu pejabat negara

¹⁷ Kementerian Keuangan Negara Indonesia, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/perpres-no-722020-mengubah-postur-apbn-menjadi-lebih-akomodatif-dengan-kebutuhan-penanganan-covid-19/>, diakses tanggal 4 Februari 2020, pukul 17:05 WIB.

¹⁸ Tigor Einstein, M. Ishar H., dan Ahmad Ramzy, “Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan”, *Salam: Jurnal Sosial dan Budaya Syar’i*, No. 7, 2020, hlm. 610 sebagaimana dikutip dalam Muhamad Beni Kurniawan, “Politik Hukum Pemerintah...., *Loc. Cit.*

¹⁹ Misbah Hasan dan Koalisi Masyarakat Sipil, “Menyelisik Anggaran...., *Op. Cit.*, hlm. 7.

tidak dapat dituntut jika dalam melaksanakan tugas didasarkan iktikad baik. Hal ini yang kemudian memunculkan pertanyaan atas bagaimana cara menentukan pembuktian adanya iktikad baik.²⁰ Pasal ini juga menentukan alasan penghapusan penuntutan yang bersumber dari Undang-Undang. Semua tindakan maupun keputusan yang dibuat tidak dapat dituntut, baik secara perdata, pidana, maupun tata usaha negara. Ketentuan norma ini tentu bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum serta pelanggaran prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

Apabila melihat Perppu No. 1 Tahun 2020, perwujudan adanya pelanggaran hak asasi manusia atas kesetaraan di depan hukum (*equality before the law*) bukan hanya terjadi di antara pemerintah dan rakyat semata, tetapi terjadi di internal pejabat pemerintah.

Tabel 2.²¹ Perlakuan yang Berbeda pada Pejabat

| Tindakan | Pejabat yang tercantum di luar Perppu | Pejabat yang tercantum dalam Perppu |
|--|---------------------------------------|-------------------------------------|
| Melakukan kebijakan di bidang perpajakan yang merugikan negara | Pidana | Bukan pidana |
| Melakukan kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah yang merugikan keuangan negara | Pidana | Bukan pidana |
| Melakukan kebijakan pembiayaan yang merugikan keuangan negara | Pidana | Bukan pidana |
| Melakukan kebijakan stabilitas sistem keuangan yang merugikan keuangan negara | Pidana | Bukan pidana |
| Melakukan program pemulihan ekonomi nasional yang merugikan keuangan negara | Pidana | Bukan pidana |

Meskipun dalam daftar kebijakan yang tercantum dalam tabel di atas hampir dipastikan bahwa hanya pejabat tertentu yang memiliki kewenangan, kemudian bagaimana dengan pejabat lain yang secara tidak langsung berkaitan dengan covid-19, akan tetapi mempunyai kebijakan yang terkait dengan kebijakan daftar tabel tersebut? Apakah tetap akan dikenakan sanksi

²⁰ Hariadi Amri, "Korupsi di Masa Pandemi", *Jurnal Solusi: Majalah Pengawasan Kementerian Perindustrian*, Vol. 2, No. 1, 2020, hlm. 17.

²¹ Ahmad Gelora Mahardika, "Potensi Penyimpangan....", *Op. Cit.*, hlm. 275.

pidana atau tidak?. Selain itu, Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 yang menyatakan segala tindakan dan/atau keputusan yang diambil oleh pejabat pemerintah bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan ke pengadilan TUN. Artinya, tindakan dan/atau keputusan tersebut tidak boleh dikoreksi oleh siapapun.²²

Berdasarkan keterangan di atas, keputusan TUN²³ merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat TUN yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum. Sementara Pasal 19 UU Administrasi Pemerintahan juga menyebutkan bahwa tindakan badan dan/atau pejabat TUN juga termasuk objek yang disengketakan. Dengan adanya peniadaan keputusan TUN yang menjadi objek sengketa bahwa seakan-akan pemerintah memiliki hak imunitas atas penggunaan anggaran dengan terbitnya Perppu No. 1 Tahun 2020.

Penerbitan Perppu No. 1 Tahun 2020 sebagai dasar pemerintah dalam pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan pandemi covid-19 selayaknya ada peninjauan kembali secara komprehensif melalui mekanisme *executive review* (adanya Perppu baru yang membatalkan Perppu yang lama), *legislative review* (adanya pembuatan undang-undang baru melalui fungsi legislasi DPR), ataupun *judicial review* (adanya pengajuan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi).

Strategi Pembiayaan Pemerintah untuk Mengatasi Defisit di Masa Pandemi Covid-19 melalui Kebijakan Fiskal

Menteri Keuangan Sri Mulyani memperkirakan defisit APBN 2020 melebar dari 1,76% menjadi 5,07% terhadap PDB atau mencapai Rp. 83,940.000.000.000,00. Hal ini dijelaskan olehnya bahwa terjadinya pelebaran defisit APBN 2020 disebabkan oleh penanggulangan covid-19 yang terus membengkak. Pendapatan negara diperkirakan menurun dari tahun sebelumnya, yaitu dari Rp. 2.233.200.000.000.000,00 menjadi Rp. 1.760.880.000.000.000,00. Penerimaan perpajakan Rp. 1.462.630.000.000.000,00 dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) menjadi Rp. 297.750.000.000.000,00. Sementara belanja negara akan meningkat menjadi Rp. 2.613.820.000.000.000,00 yang sebelumnya hanya Rp. 2.540.420.000.000.000,00. Belanja pemerintah mejadi Rp. 1.815.100.000.000.000,00, sedangkan dana transfer ke daerah dan dana desa turun menjadi Rp. 762.720.000.000.000,00 dari sebelumnya Rp. 856.940.000.000.000,00.²⁴

²² *Ibid.*

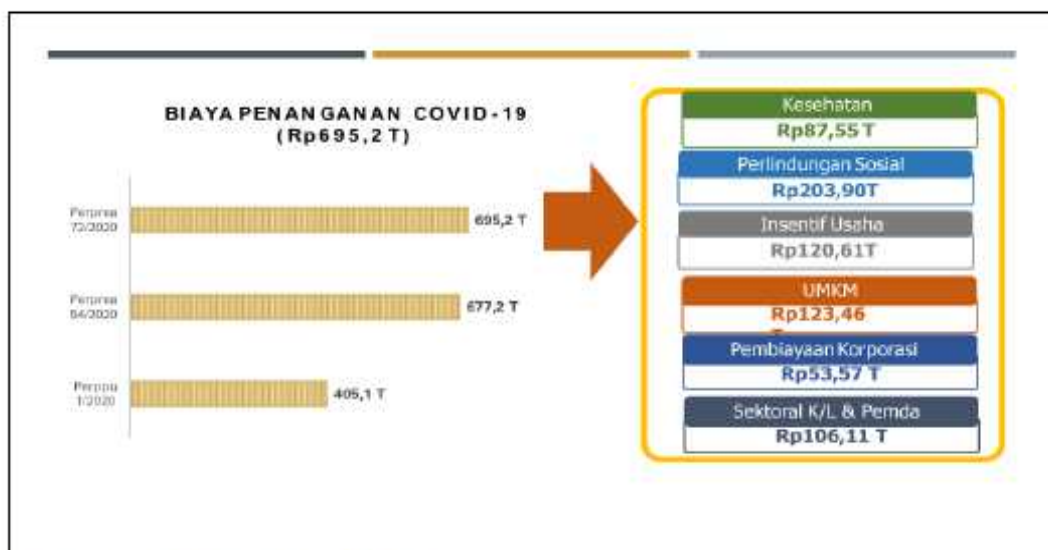
²³ Pasal 1 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986 *jo* UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

²⁴ Perpres No. 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.

Pemerintah berusaha mengatasi dari memburuknya situasi kesehatan, gejala sosial, dan keterpurukan ekonomi dengan mengeluarkan Instruksi Presiden No. 4 Tahun 2020 tentang Refocusing Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang/Jasa yang mengantarkan lahirnya Perppu No. 1 Tahun 2020. Anggaran ini diproyeksikan digunakan untuk bidang kesehatan Rp. 75.000.000.000.000,00 (3%), perlindungan sosial Rp. 110.000.000.000.000,00 (4%), pajak dan KUR Rp. 70.100.000.000.000,00 (3%), dan pemulihan ekonomi Rp. 150.000.000.000.000,00 (6%).

Skema anggaran penanganan covid-19 dirombak dengan besaran yang jauh lebih besar. Kementerian Keuangan mengubah skema Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) menjadi Rp. 695.200.000.000.000,00 (42%) dari anggaran sebelumnya, kesehatan Rp. 87.500.000.000.000,00, perlindungan sosial Rp. 203.900.000.000.000,00, insentif usaha Rp. 120.610.000.000.000,00, UMKM Rp. 123.460.000.000.000,00, pembiayaan koperasi Rp. 53.570.000.000.000,00, serta sektoral K/L dan Pemda Rp. 106.110.000.000.000,00.²⁵

Grafik 2. Anggaran Pemulihan Ekonomi (PEN) 2020



Sumber: Kemenkeu 2020, diolah oleh FITRA

Permasalahannya kemudian adalah kenaikan anggaran penanganan covid-19 yang sangat signifikan ternyata tidak serta merta mampu menurunkan jumlah masyarakat yang terpapar covid-19. Sedangkan data menunjukkan pemerintah telah merevisi 3 kali anggaran Program PEN. Hal ini menyebabkan utang pemerintah mengalami peningkatan yang cukup signifikan, karena pendapatan negara mengalami penurunan sebesar 21,1% yang semua diasumsikan sebesar Rp 2.233.200.000.000.000,00 menjadi Rp. 1.760.880.000.000.000,00. Sedangkan

²⁵ Misbah Hasan dan Koalisi Masyarakat Sipil, "Menyelisik Anggaran...", *Op. Cit.*, hlm. 9.

pengeluaran negara mengalami peningkatan sebesar 2,88% yang semula dianggarkan sebesar Rp 2.540.400.000.000.000,00, naik menjadi Rp 2.613.810.000.000.000,00. Dana yang tidak sedikit ini harus diawasi dan dievaluasi secara ketat oleh instansi yang berwenang agar efektif, efisien, dan tepat sasaran.²⁶

Menurunnya realisasi penerimaan negara dan meroketnya kebutuhan belanja untuk penanganan krisis pandemi covid-19 telah mengakibatkan pemerintah mengambil opsi kebijakan fiskal *counter cyclical*, yaitu kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah ketika dalam keadaan resesi akan dilakukan intervensi melalui stimulus fiskal dengan fokus pada bidang kesehatan, perlindungan sosial, dukungan bagi dunia usaha yang terintegrasi dalam program PEN. Kebijakan *counter-cyclical* ini bertujuan untuk mendorong permintaan agregat dan aktivitas ekonomi yang menyerap tenaga kerja dalam rangka memperbaiki kondisi perekonomian.²⁷

Saat ini pemerintah menggunakan 5 opsi dalam strategi pembiayaan APBN, yaitu:²⁸ (1) optimalisasi sumber internal pemerintah non-utang, (2) penarikan pinjaman, (3) penerbitan surat berharga negara (SBN) di pasar domestik, (4) penerbitan SBN valuta asing (valas), serta (5) dukungan dari Bank Indonesia. Selain utang, sumber pembiayaan pemerintah lainnya yang non-utang dan berasal dari sumber internal pemerintah berupa Saldo Anggaran Lebih (SAL), Pos Dana Abadi Pemerintah dan Dana yang bersumber dari Badan Layanan Umum (BLU).

Pembiayaan yang bersumber dari hutang, secara khusus sering kali menjadi polemik dan dianggap buruk. Padahal utang adalah alat ungit (*leverage*), yang apabila dikelola dengan baik, maka utang akan dapat menghasilkan manfaat, sehingga utang dapat membantu untuk meredam krisis dan membantu pemerintah untuk keluar dari resesi. Rasio utang terhadap PDB merupakan indikator penting untuk menunjukkan kemampuan pengembalian dan keamanan utang. Dengan demikian, pembiayaan dari Bank Indonesia merupakan pilihan terakhir untuk dapat menyerap utang pemerintah guna membantu menangani dampak pandemi covid-19.²⁹

Kondisi pandemi covid-19 menjadikan pemerintah harus bisa mengambil tindakan dengan prinsip fleksibilitas dan kehati-hatian dalam pengelolaan utang

²⁶ Ventik Eka Satya, "Pemeriksaan Pengelolaan Dana...", *Op. Cit.*, hlm. 21.

²⁷ Windraty Ariane Siallagan, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/strategi-pembiayaan-pemerintah-atasi-defisit-pandemi-covid-19/>, diakses tanggal 5 Februari 2020, pukul 07:58 WIB.

²⁸ Rais Agil Bahtiar dan Hariyadi, "Tekanan Anggaran Negara dalam Penanggulangan Dampak Covid-19", *Jurnal Info Singkat*, Vol. XII, No. 12, 2020, hlm. 22.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 23.

dan memastikan bahwa biaya utang juga strategi yang ditempuh Pemerintah. Respon kebijakan untuk mengatasi dampak covid-19 secara umum dapat dikelompokkan menjadi empat kategori, yaitu kebijakan fiskal, moneter, makroprudensial, dan *emergency liquidity*. Menurut Yale University, hingga April 2020 kebijakan fiskal paling banyak yang digunakan (45% dari total kebijakan), makroprudensial (35%), moneter (11%), dan *emergency liquidity* (9%).³⁰

Menurut Zaini Ibrahim, kebijakan fiskal adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pengaturan kinerja ekonomi melalui mekanisme penerimaan dan pengeluaran pemerintah serta perpajakan yang secara langsung dapat mempengaruhi permintaan total dan dengan demikian akan mempengaruhi harga. Inflasi dapat dicegah melalui penurunan permintaan total.³¹ Adapun instrumen dalam kebijakan fiskal adalah penerimaan dan pengeluaran pemerintah yang berhubungan erat dengan pajak, yaitu: belanja/pengeluaran negara dan perpajakan. Selain itu, kebijakan fiskal merupakan kebijakan makro yang penting dalam rangka:³²

- a. Membantu memperkecil fluktuasi dari siklus usaha
- b. Mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang *sustainable*,
- c. Membebaskan dari inflasi yang tinggi atau bergejolak.

Penulis memberikan gagasan terkait upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi dampak pandemi covid-19 melalui kebijakan fiskal. Hal ini dapat dilakukan oleh pemerintah yaitu menerapkan berbagai kebijakan fiskal pada pendapatan dan pengeluaran negara sebagai langkah untuk menjaga pertumbuhan dan kestabilan perekonomian Indonesia. Pada sisi pendapatan, pemerintah perlu mengoptimalkan kontribusi dari sisi pendapatan pemerintah, terutama yang bersumber dari PPN dan PPh. Hal ini juga meliputi sistem perpajakan, strategi kebijakan fiskal yang dinamis, dan memperbaiki sistem perpajakan nasional melalui reformasi regulasi dan administrasi perpajakan modern. Sementara sisi pengeluaran, realisasi penggunaan dana penanganan covid-19 agar tepat sasaran. Selain itu, pemerintah perlu menekan defisit anggaran dengan melakukan revisi terhadap anggaran yang tersusun dalam APBN agar penggunaannya di masa pandemi covid-19 lebih optimal.³³

³⁰ Masagung Suksmonohadi dan Diah Indira, "Kebijakan Penanganan Pandemi Covid-19", *Artikel Online*, https://www.bi.go.id/id/publikasi/laporan/Documents/8.Bab-5_Artikel_II-2020.pdf, diakses pada 5 Februari 2020, pukul 09:01 WIB.

³¹ Zaini Ibrahim, *Pengantar Ekonomi Makro*, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat IAIN Sultan Maulana Hasanudin, Banten, 2013, hlm. 193.

³² Rozalinda, *Ekonomi Islam: (Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 137.

³³ Hertinawati, "Analisa terhadap Kebijakan Fiskal dan Moneter Indonesia dalam Menghadapi Wabah Pandemi Covid-19", *Jurnal Sekuritas*, Vol. 4, No. 2, 2021, hlm. 128.

Penanganan dampak covid-19 di berbagai negara memberikan pelajaran berharga mengenai penanganan krisis. *Pertama*, otoritas perlu mengutamakan penanganan pandemi agar berbagai kebijakan yang diluncurkan dapat berjalan efektif. *Kedua*, untuk mengatasi dampak pelemahan ekonomi, diperlukan bauran kebijakan moneter, fiskal, dan makroprudensial. Kebijakan tersebut perlu dikoordinasikan antar instansi, sehingga stabilitas makroekonomi dan sistem keuangan dapat terjaga, serta momentum pertumbuhan dapat dipertahankan. *Ketiga*, otoritas di negara *emerging* perlu menjaga sustainabilitas fiskal, kredibilitas kebijakan moneter, dan melanjutkan reformasi struktural untuk memperkuat fundamental ekonomi, sehingga resilient menghadapi tantangan ke depan.

Penutup

Pandemi Covid-19 telah melanda di berbagai negara. Hal ini menimbulkan dampak di berbagai aspek, salah satunya ekonomi. Pemerintah menerbitkan Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo* UU No. 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 sebagai penerapan upaya kebijakan fiskal, namun masih mengalami defisit negara yang besar. Dengan demikian, penulis menyimpulkan beberapa hal:

1. Penerbitan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Covid-19 terhadap penggunaan anggaran di masa pandemi bisa menimbulkan potensi penyelewengan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap anggaran negara dalam penanganan covid-19, antara lain: adanya perubahan postur dan/atau rincian APBN yang dapat diterbitkan melalui Peraturan Presiden tanpa adanya pengawasan dari lembaga legislatif (Pasal 12 ayat (2)), tidak adanya penjelasan mengenai berapa batas maksimal defisit APBN yang diperbolehkan selama pandemi (Pasal 2 ayat (1) huruf a), dan semua tindakan maupun keputusan pejabat TUN yang berkaitan dengan penggunaan anggaran covid-19 dibuat tidak dapat dituntut, baik secara perdata, pidana, maupun tata usaha negara (Pasal 27 ayat (2) dan ayat (3)).
2. Potret anggaran covid-19 dengan mengubah skema Pemulihan Ekonomi Nasional tidak serta merta mampu menurunkan jumlah masyarakat yang terpapar covid-19. Implikasi ini justru mengindikasikan pemerintah membuka defisit negara yang semakin meluas dan melebar, sehingga perlu adanya kontrol dan pengawasan yang ketat terhadap dana yang dikeluarkan. Dengan demikian, pemerintah perlu menerapkan berbagai kebijakan fiskal pada pendapatan dan pengeluaran negara. Pada sisi pendapatan, pemerintah perlu mengoptimalisasi kontribusi dari sisi pendapatan pemerintah, terutama

yang bersumber dari PPN dan PPh. Sementara sisi pengeluaran, realisasi penggunaan dana penanganan covid-19 agar tepat sasaran. Selain itu, pemerintah perlu menekan defisit anggaran dengan melakukan revisi terhadap anggaran yang tersusun dalam APBN agar penggunaannya di masa pandemi covid-19 lebih optimal.

Daftar Pustaka

Buku

- Ashiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, Edisi ke-1, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.
- Huda, Ni'matul, *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat & Daerah, dan Kebijakan Penanganan Covid-19*, FH UII Press, Yogyakarta, 2020.
- Ibrahim, Zaini, *Pengantar Ekonomi Makro*, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat IAIN Sultan Maulana Hasanudin, Banten, 2013.
- Rozalinda, *Ekonomi Islam: (Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015.

Jurnal

- Ahmad Gelora Mahardika, "Potensi Penyimpangan Hukum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020", *Jurnal Ius Quia Iustum*, Vol. 27, No. 2, 2020.
- Fitra Arsil, "Menggagas Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidential", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 48, No. 1, 2018.
- _____, dan Qurrata Ayuni, "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50, No. 2, 2020.
- Hariadi Amri, "Korupsi di Masa Pandemi", *Jurnal Solusi: Majalah Pengawasan Kementerian Perindustrian*, Vol. 2, No. 1, 2020.
- Hertinawati, "Analisa terhadap Kebijakan Fiskal dan Moneter Indonesia dalam Menghadapi Wabah Pandemi Covid-19", *Jurnal Sekuritas*, Vol. 4, No. 2, 2021.
- Muhamad Beni Kurniawan, "Politik Hukum Pemerintah dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Atas Kesehatan", *Jurnal HAM*, Vol. 12, No. 1, 2021.
- Rais Agil Bahtiar, dan Hariyadi, "Tekanan Anggaran Negara dalam Penanggulangan Dampak Covid-19", *Jurnal Info Singkat*, Vol. XII, No. 12, 2020.
- Tigor Einstein, M. Ishar H., dan Ahmad Ramzy, "Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan", *Salam: Jurnal Sosial dan Budaya Syar'i*, No. 7, 2020.
- Ventik Eka Satya, "Pemeriksaan Pengelolaan Dana Penanganan Pandemi Covid-19", *Jurnal Info Singkat Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis*, Vo. XII, No. 13, 2020.

Artikel/Simposium/Call For Paper

Hasan, Misbah, dan Koalisi Masyarakat Sipil, "Menyelisik Anggaran Penanganan Covid-19 dan Upaya Pencegahan Korupsinya", *Artikel Ilmiah*, 2021.

Junaedi, Dedi dan Faisal Salistia, "Dampak Pandemi Covid-19 terhadap Pertumbuhan Ekonomi Negara-Negara Terdampak", *Simposium Nasional Keuangan Negara 2020*, Jakarta, 2020.

Suksmonohadi, Masagung, dan Diah Indira, "Kebijakan Penanganan Pandemi Covid-19", *Artikel Online*, 2020.

Transparency International Indonesia 2021, "Implikasi Pergeseran Kewenangan dalam Kebijakan Anggaran Penanganan Covid-19", *Artikel*, 2021.

Media Elektronik

E-Parlemen DPRD DIY, <https://www.dprd-diy.go.id/dampak-besar-pandemi-di-sektor-ekonomi/>.

Kementerian Keuangan Negara Indonesia, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/perpres-no-722020-mengubah-postur-apbn-menjadi-lebih-akomodatif-dengan-kebutuhan-penanganan-covid-19/>.

Kemnaker, <https://www.kemnaker.go.id/news/detail/menaker-badai-pasti-berlalu-panggil-kembali-pekerja-yang-ter-phk-nanti>

Semeru Research Institute, <https://smeru.or.id/id/content/studi-dampak-sosial-ekonomi-pandemi-covid-19-di-indonesia>.

Windraty Ariane Siallagan, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/strategi-pembiayaan-pemerintah-atasi-defisit-pandemi-covid-19/>.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 *jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Covid-19 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan

Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.

Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional

Mazdan Maftukha Assyayuti
Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14, 5 Sleman Yogyakarta Indonesia
mazdan.maftukha@gmail.com

Abstract

The mechanism for filling the post of interim Chief of Region in the pre-election 2024 leaves a problem with the future of democracy and constitutionalism. This study aims to answer the urgency of rearranging the mechanism for filling the positions of Chiefs of Region from the constitutional democracy. This research method uses normative/doctrinal research using a statutory and conceptual approach. The results of this study conclude: that there is an urgency to rearrange the filling of the position of the acting Chief of Region on the grounds that a) the central government has taken the constitutional rights of the people in the regions by appointing an official; b) There has been a shift in regional autonomy in the implementation of general elections, in this case the Minister of Home Affairs does not authoritatively consider the input of the governor in filling the temporary position of the acting Chief of Region. With such urgency, it should be the regional secretary who must fill the vacancy in the pre-election position in 2024.

Key Words: Rearrangement; acting chief of region; constitutional democracy

Abstrak

Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah sementara pra-pemilu tahun 2024 menyisakan problematika terhadap masa depan demokrasi dan konstitusionalisme. Penelitian ini bertujuan menjawab urgensi penataan ulang mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala daerah ditinjau dari demokrasi konstitusional. Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif/doktrinal dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian ini menyimpulkan: bahwa terdapat urgensi penataan ulang pengisian jabatan penjabat kepala daerah dengan alasan a) Pemerintah pusat telah mengambil hak konstitusional masyarakat di daerah dengan mengangkat penjabat; b) Telah terjadi pergeseran otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemilihan umum, dalam hal ini menteri dalam negeri secara otoritatif tidak mempertimbangkan masukan gubernur dalam pengisian jabatan sementara penjabat kepala daerah. Dengan urgensi demikian maka seharusnya sekretaris daerah yang harus mengisi kekosongan jabatan pra-pemilu tahun 2024.

Kata-kata Kunci: Penataan ulang; penjabat kepala daerah sementara; demokrasi konstitusional

Pendahuluan

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) dilaksanakan secara langsung terilhami oleh Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) 2004 yang juga dilaksanakan secara langsung. Melalui UU Nomor 1 Tahun 2015, DPR menegaskan bahwa Pilkada dilaksanakan secara langsung dan serentak.¹ Pilkada berkedudukan sebagai instrumen penting dan strategis untuk membangun pemerintahan daerah yang demokratis. Pilkada secara langsung dan serentak mendorong rakyat/pemilih untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota) secara demokratis.² Perlu diyakini, jika Pilkada akan membawa angin segar terhadap masa depan demokrasi yang dapat dirasakan pasca reformasi.

Demokrasi meyakini bahwa pemilihan umum secara langsung dapat memainkan peranan vital untuk menentukan masa depan bangsa. Pendapat Surbakti mengatakan bahwa pemilihan umum secara langsung bertujuan untuk: 1) menyeleksi para pemimpin pemerintah dan alternatif kebijakan publik (*public policy*). Dalam demokrasi, kedaulatan rakyat sangat dijunjung tinggi sehingga dikenal spirit dari, oleh dan untuk rakyat; 2) memindahkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat terjamin; 3) merupakan sarana memobilisasikan, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.³

Pembatasan kekuasaan di dalam sebuah negara yang demokratis tentunya tidak dapat dilepaskan dari keberadaan sebuah konstitusi yang mendasarinya. Sebagaimana pendapat Ni'matul Huda, jika pemerintahan yang demokratis merupakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.⁴ Adanya batasan dalam kekuasaan pemerintah di negara demokratis dikenal sebagai demokrasi konstitusional. Batasan tersebut termaktubkan dalam konstitusi, sehingga mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif secaraimbang dan saling mengawasi (*check and balances*), serta memberikan jaminan yang cukup luas dalam arti penghormatan (*to respect*),

¹ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, 2015, hlm. 80-81.

² Gotfridus Goris Seran, "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September 2019, hlm. 656.

³ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 2015, hlm. 232-233.

⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 201.

perlindungan (*to protect*) dan pemenuhan (*to fulfil*) hak warga negara dan hak asasi manusia atau HAM.⁵

Pilkada secara langsung dan serentak dapat memberikan beberapa kelebihan terhadap masa depan demokrasi lokal. Keberadaannya bertujuan membangun suatu keunggulan yang menyangkut masyarakat secara langsung. Adapun keunggulannya yaitu:

1. Kepala daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi kuat karena didukung oleh rakyat yang memberikan suara secara langsung. Legitimasi merupakan hal yang sangat diperlukan oleh suatu pemerintahan yang sedang mengalami krisis politik dan ekonomi. Krisis legitimasi yang menggerogoti kepemimpinan kepala daerah akan mengakibatkan ketidakstabilan politik dan ekonomi di daerah;
2. Kepala daerah terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai atau fraksi-fraksi politik yang telah mencalonkannya. Artinya, kepala daerah terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut. Apabila kepala daerah terpilih tidak dapat mengatasi kepentingan-kepentingan partai politik, maka kebijakan yang diambil cenderung merupakan kompromi kepentingan partai-partai dan seringkali berseberangan dengan kepentingan rakyat;
3. Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung lebih akuntabel dibandingkan sistem lain yang selama ini digunakan karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya kepada anggota legislatif secara sebagian atau penuh. Rakyat dapat menentukan pilihannya berdasarkan kepentingan dan penilaian atas calon. Apabila kepala daerah terpilih tidak memenuhi harapan rakyat, maka dalam pemilihan berikutnya, calon yang bersangkutan tidak akan dipilih kembali. Prinsip ini merupakan prinsip pengawasan serta akuntabilitas yang paling sederhana dan dapat dimengerti oleh rakyat maupun politisi;
4. *Check and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat lebih seimbang. Dengan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, kedudukan dan posisi kepala daerah sangat kuat sehingga DPRD sebagai lembaga legislatif daerah tidak dapat menekan kepala daerah atas suatu kebijakan yang dilakukan atau menekan kepala daerah untuk memenuhi kehendak dan tuntutan DPRD. Dengan demikian, kepala daerah dapat bekerja dengan tenang untuk mengimplementasikan program kerjanya tanpa harus terusik oleh tuntutan DPRD. Meskipun, kepala daerah tetap harus memperhatikan

⁵ Johannes Suhardja, "Supremasi Konstitusi Adalah Tujuan Negara", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10, No. 3, Juli-Desember 2010, hlm. 266. Lihat juga dalam Ro'is Alfauzi dan Orien Effendi, "Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme di Negara Demokrasi", *Jurnal Politika*, Vol. 7 No. 2, Desember 2020, hlm. 118.

pendapat DPRD terkait pelaksanaan fungsi DPRD sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan;

5. Kriteria calon kepala daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang memberikan suaranya. Oleh karena rakyat yang menentukan sendiri kepala daerahnya, maka rakyat dapat menentukan kriteria-kriteria ideal seorang calon kepala daerah. Dengan kriteria yang ditentukan sendiri oleh rakyat, maka rakyat akan memilih salah satu pasangan calon kepala daerah. Dengan demikian pilihan rakyat ditentukan oleh rakyat itu sendiri.

Menjelang Pilkada Serentak 2024, ditentukan bahwa pilkada di 2022 tidak ada. Sehingga bagi kepala daerah yang telah habis masa jabatannya, di daerah tersebut tidak diselenggarakan pilkada. Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tito Karnavian lantas melakukan pengangkatan pejabat kepala daerah di beberapa daerah. Termasuk dalam hal ini mengangkat salah seorang TNI yang masih aktif sebagai pejabat kepala daerah sementara. Tito mengakui bahwa pengangkatan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat disengaja dan atas pertimbangan matang.⁶ Hal ini tentu menyalahi semangat reformasi untuk mengembalikan fungsi murni ABRI, yang saat ini disebut dengan TNI. Tentu polemik tersebut menunjukkan ada ketidakterbukaan dalam proses pengangkatan pejabat kepala daerah.

Pertimbangan Mendagri bisa saja menggunakan logika praktik di lapangan jika terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Sehingga, pejabat kepala daerah yang dibutuhkan adalah yang memahami kondisi dan situasi di lapangan. Logika demikian masih dalam nalar yang wajar dan dapat dibenarkan. Namun, jika alasannya hanya itu maka Mendagri sedang keliru membangun logika bernegara. Seharusnya basis argumentasi yang dibangun adalah peraturan perundang-undangan. Jika alasannya karena takut kondisi di lapangan, contoh di daerah konflik yang rawan terjadi kericuhan. Bukankah pejabat kepala daerah dapat berkoordinasi dengan unsur TNI/Polri setempat. Oleh karena itu, logika demikian tidak bisa dibenarkan secara utuh.

Peneliti Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Titi Anggraini mengkritik tidak terbukanya proses pengangkatan pejabat kepala daerah. Meskipun penunjukan gubernur berada di tangan presiden atas usulan Mendagri dan penunjukan bupati/wali kota menjadi kewenangan Mendagri atas usulan gubernur, tetapi prosesnya tetap harus transparan dan akuntabel. Titi juga mengatakan, pemerintah mengabaikan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022 dengan tidak

⁶ <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/16/12454401/jelaskan-alasan-tni-aktif-jabat-pj-bupati-seram-bagian-barat-mendagri-ada?page=all>, diakses 5 Juni 2022.

menerbitkan peraturan pelaksana berupa peraturan pemerintah yang mengatur mekanisme pengisian pejabat kepala daerah.⁷ Anehnya lagi Putusan MK tersebut tidak dilaksanakan oleh pemerintah, padahal sudah jelas harus ada aturan teknis yang rinci mengatur soal pengisian pejabat kepala daerah sebelum dilakukannya penunjukan pejabat tersebut. Sudah seharusnya sebagai suatu lembaga negara dapat memberikan contoh mematuhi putusan MK.

Muhamad Saleh juga mengkritisi pengangkatan pejabat kepala daerah dari unsur TNI/Polri yang masih aktif. Sudah jelas terdapat dalam pertimbangan hukum Putusan MK yang menyatakan prajurit TNI dan anggota Polri dilarang menjadi Pejabat Kepala Daerah apabila belum mengundurkan diri atau belum pensiun dari dinas aktif. Pertimbangan tersebut termasuk *ratio decidendi* yang tidak dapat dipisahkan dari amar putusan bahkan menjadi mandat konstitusional, sehingga seluruh lembaga negara (termasuk Eksekutif cq Kementerian Dalam Negeri) wajib melaksanakannya.⁸ Akan tetapi justru Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) tidak mengindahkannya, bahkan menjelang pelantikan pejabat kepala daerah pun belum mengumumkan nama yang akan mengisi jabatan tersebut. Sehingga wajar jika berembus isu liar bahwa penunjukan pejabat kepala daerah adalah untuk mengamankan kepentingan politik praktis partai penguasa di 2024.

Persoalan ini menjadi serius melihat pemerintah pusat seperti sedang memainkan politik praktis. Seharusnya, jika memang kepentingan yang dibawa oleh pemerintah pusat ke daerah atas penunjukan pejabat kepala daerah adalah atas nama berjalannya secara efektif aktivitas pemerintahan. Maka sudah sudah sepatutnya jika usulan tersebut datang dari daerah. Bukan dari inisiatif tunggal pemerintah pusat, sehingga tidak menimbulkan kesan menggeser otonomi daerah. Oleh sebab itu, dalam hal ini penulis merasa perlu dilakukan penataan ulang mekanisme pengisian pejabat kepala daerah sementara ditinjau dari perspektif demokrasi konstitusionalisme.

Rumusan Masalah

Apakah urgensi penataan ulang mekanisme pengisian pejabat kepala daerah dari perspektif demokrasi konstitusional?

⁷ Wahyu Suryana dan Mimi Kartika, <https://www.republika.id/posts/27893/pengangkatan-pejabat-yang-tidak-terbuka-dikritik>, diakses 5 Juli 2022

⁸ Siaran Pers Nomor 13/SP/PSHK/V/2022 Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII) terhadap Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri.

Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelian ini yakni menganalisis urgensi penataan ulang mekanisme pengisian pejabat kepala daerah dari perspektif demokrasi konstitusional.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau doctrinal yakni penelitian yang dilakukan terhadap kaidah hukum dalam perundang-undangan, yurisprudensi dan doktrin, yang dilakukan secara kualitatif.⁹ Menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah

a. Pemerintah Pusat Mengambil Hak Konstitusionalitas Masyarakat di Daerah

Konstitusionalisme merupakan pembahasan menyangkut dengan dibatasi dan diaturnya kedaulatan rakyat (demokrasi) bagaimana disalurkan, dijalankan, dan diselenggarakan untuk menjamin bahwa rakyat yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kekuasaannya.¹⁰ Paham konstitusionalisme mengemban *the limited state*, agar penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak sewenang-wenang dan hal tersebut dinyatakan serta diatur secara tegas dalam pasal-pasal konstitusi. Dalam hal ini Andrew Vincent menegaskan bahwa "*constitutionalists have placed their primary emphasis on limiting and diversifying authority and power*".¹¹ Konstitusionalisme pada hakikatnya muncul untuk menegakkan hak konstitusional warga negara atau masyarakat, mulai dari tingkat nasional sampai ke tingkat lokal. Semangat ini muncul akibat dari traumatis masa lalu atas kekuasaan Orde Baru yang mengekang kebebasan demokrasi termasuk dalam hal otonomi daerah mengenai penunjukan pejabat kepala daerah.

Runtuhnya Orde Baru memunculkan wacana agar daerah mendapat kesempatan untuk mengurus rumah tangga sendiri. Wacana ini dampak dari zaman kebijakan Orde Baru yang sangat sentralistik. Setiap kebijakan selalu ditentukan oleh Pemerintah Pusat sementara peran daerah hanya pasif.

⁹ Munir Fuadi, *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori dan Konsep*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 19-20.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 117.

¹¹ Don E. Fehrenbacher, *Constitutions and Constitutionalism in the Slaveholding South*, University of Georgia Press, Georgia, 1989, hlm. 1. Dikutip dari Bactiar, "Esensi Paham Konsep Konstitualisme Dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan", *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 6 No. 1, Maret 2016, hlm. 129-130.

Terjadinya penyeragaman antara kebijakan satu daerah dengan daerah yang lain dengan mengesampingkan eksistensi kearifan lokal yang dimiliki oleh tiap-tiap daerah. Kekayaan hanya tersentralisasi di pusat. Disparitas antara pusat dengan daerah yang semakin jauh. Daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam tidak bisa menikmati potensi dan kekayaan yang dimilikinya. Daerah-daerah yang melimpah ini seperti tikus yang mati di lumbung padi dan hanya kebagian kerusakan hasil eksploitasi pemerintah pusat. Begitu juga secara politik, peran pemerintah pusat begitu dominan. Untuk menentukan kepala daerah saja harus dari Pemerintah Pusat sehingga masyarakatnya tidak bisa memilih kepala daerahnya sendiri.¹²

Amendemen UUD 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu substansi materi perubahan UUD 1945 terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyebutkan: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Ketentuan ini tidak tegas mengatur bahwa pemilihan gubernur, bupati dan walikota harus dilakukan dengan pemilihan langsung.¹³

Penerjemahan pemilihan langsung terjewantahkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang membawa perubahan secara fundamental dalam hal pemilihan kepala daerah. Menurut UU tersebut kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu.¹⁴

Secara filosofis, Pemilihan Umum (Pemilu) diadakan dengan tujuan untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional. Cita-cita dan tujuan nasional itu hanya dapat ditemukan di dalam jiwa bangsa (*volksgeist*) Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945.¹⁵ Pemilu merupakan sarana demokrasi guna mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat. Pemerintah negara yang dibentuk melalui Pemilu itu adalah yang berasal dari rakyat, dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat dan diabdikan untuk kesejahteraan rakyat. Pemilu yang demokratis merupakan sarana untuk menegakkan kedaulatan rakyat dan untuk mencapai

¹² Teten Jamaludin, "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika", *Jurnal Politik Walisongo*, Vol. 1 No. 1, Mei 2019, hlm. 30.

¹³ Parbuntian sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945", *Jurnal Binamulia*, Vol. 7 No. 1, Juli 2018, hlm. 20.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 24.

¹⁵ Teguh Prasetyo, *Filsafat Pemilu*, Cetakan Pertama, Penerbit Nusa Media dan DKPP RI, Bandung, 2018, hlm. 18-19

tujuan negara. Oleh karena itu, Pemilu tidak boleh menyebabkan rusaknya sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.¹⁶

Pilkada secara langsung dan serentak merupakan instrumen penting dan strategis untuk membangun pemerintahan daerah yang demokratis. Pilkada langsung dan serentak mendorong rakyat/pemilih untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota) secara demokratis,¹⁷ sebagaimana amanat reformasi.

Uraian di atas menegaskan bahwa dengan adanya pengangkatan pejabat kepala daerah yang menjabat selama beberapa tahun, menunjukkan Pemerintah Pusat telah menggerogoti hak konstitusional masyarakat di daerah. Sebab, perintah UUD NRI 1945 yang diterjemahkan dalam bentuk undang-undang, secara eksplisit mengatur bahwa Pilkada dilakukan secara langsung, umum, terbuka, jujur dan adil. Pengangkatan pejabat kepala daerah melalui penunjukan secara tidak terbuka, transparan dan akuntabel adalah bentuk pelanggaran konstitusionalitas yang diletakkan oleh Pemerintah Pusat.

b. Pergeseran Otonomi Daerah dalam Hal Pemilihan Kepala Daerah

Pilkada merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah yang berkembang dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dalam pemerintahan Indonesia, terdapat prinsip otonomi, yang artinya adanya keleluasaan bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur daerahnya sendiri.¹⁸ Maka pengangkatan pejabat pimpinan daerah secara sentralistik hakikatnya menggeser bandul otonomi daerah tentang pemilihan kepala daerah.

Secara yuridis dasar pengangkatan pejabat kepala daerah telah dinyatakan dalam Pasal 86 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:

“Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), Presiden menetapkan pejabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan pejabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”.

Desain penunjukan pejabat kepala daerah tersebut secara mutatis mutandis dilakukan atas dasar suatu kepentingan yang sifatnya memaksa,

¹⁶ Andi Muhammad Hasrun, “Dinamika Pemilihan Umum Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Laporan Penelitian*, Perhimpunan Pusat Studi Hukum Politik, 2019, hlm. 41.

¹⁷ Gotfridus Goris Seran, “Konstitusionalitas dan Desain Pilukada Langsung Serentak Nasional”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September 2019, hlm. 656.

¹⁸ Prayudi, Ahmad Budiman dan Aryojati Ardipandanto, *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, Cetakan Pertama, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2017, hlm. 2.

yaitu dalam hal kepala daerah yang bersangkutan terjerat kasus hukum. Lantas, bagaimana jika kondisinya berbeda, daerah bersangkutan kepala daerahnya berhenti karena kadaluwarsa masa jabatan. Jawabannya, Mendagri selaku perwujudan presiden akan mengangkat pejabat kepala daerah untuk wilayah tersebut. Namun, jika Mendagri tidak mempertimbangkan aspirasi daerah dan hanya menggunakan kacamata kuda dalam melakukan pengisian jabatan. Maka yang terjadi hanya akan menimbulkan konflik kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, seperti yang terjadi di Provinsi Sulawesi Tenggara yaitu gubernurnya menolak melantik pejabat daerah untuk memimpin kabupaten di wilayah tersebut.

Gubernur Sulawesi Tenggara, Ali Mazi, yang menolak untuk melantik tiga orang pejabat di daerahnya. Dia beralasan, para pejabat kepala daerah tersebut bukan hasil dari usulannya sebagai seorang Gubernur, melainkan usulan dari Mendagri.¹⁹ Dalam hal ini, Mendagri secara otoritatif tidak mempertimbangkan masukan Gubernur dalam pengisian jabatan sementara kepala daerah. Persoalan tersebut seakan menunjukkan bahwa pengangkatan pejabat kepala daerah menimbulkan pergeseran pelaksanaan otonomi daerah, terkhusus dalam hal pengisian kepala daerah yang condong kepada Pemerintah Pusat. Harusnya koordinasi dan transparansi bisa dibangun sehingga komunikasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah benar-benar menggambarkan harmonisasi dalam melaksanakan fungsi pemerintahan.

Selain persoalan konflik pendapat antara Gubernur Sulawesi Tenggara dan Mendagri di atas. Polemik lain yang muncul ialah pengangkatan perwira TNI aktif menjadi pejabat kepala daerah. Penulis berpendapat buah simalakama dari penunjukan pemerintah pusat terhadap pejabat kepala daerah, perlahan tapi pasti sedang menunjukkan dampaknya. Akibat dari ketidakterbukaan tersebut memungkinkan pemerintah pusat seakan egois dalam menunjuk pejabat kepala daerah tersebut, sekalipun bertentangan dengan prinsip-prinsip profesionalitas.

Penunjukan pejabat kepala daerah dalam rangka penyelarasan keserentakan jadwal Pilkada 2024, menyisakan banyak isu dan kekhawatiran publik. Salah satu isu penting yang dikhawatirkan publik adalah penunjukan Perwira TNI/ Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah. Hal ini dianggap berperan dalam mengembalikan TNI/ Polri kepada kehidupan politik sipil. Padahal, salah satu amanat reformasi adalah menghapuskan dwi fungsi

¹⁹ <https://www.liputan6.com/news/read/4970343/mendagri-soal-pj-kepala-daerah-mohon-maaf-bukan-berarti-usulan-itu-hak-gubernur>, diakses 5 Juli 2022.

TNI/Polri dan memperkuat supremasi sipil. Aturan dalam UU ASN, UU TNI dan UU Polri juga jelas melarang para perwira aktif untuk menduduki jabatan-jabatan sipil. Kekhawatiran publik terbukti ketika Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin, ditunjuk oleh Mendagri sebagai penjabat Bupati Seram Bagian Barat, Maluku. Penunjukan ini berdasarkan Kepmendagri No: 113.81-1164 Tahun 2022 tentang Pengangkatan Penjabat Bupati Seram Bagian Barat. Dalam Kepmendagri tersebut, Andi ditunjuk untuk menggantikan Bupati Timotius Akerina yang telah berakhir masa jabatannya. Sebagaimana yang menjadi pembahasan tulisan ini, penunjukkan penjabat kepala daerah tersebut tidak melalui mekanisme yang demokratis. Bila merujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, kepala daerah dipilih secara demokratis. Pada Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021, MK mengingatkan pentingnya klausul "*secara demokratis*" tersebut dijalankan. Dalam implementasinya, MK juga memerintahkan agar pemerintah menerbitkan peraturan pelaksana yang tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi, termasuk transparansi.²⁰

G. Warren Pandangan dan kawan-kawan, berpendapat bahwa pemilihan secara langsung merupakan kesempatan bagi para warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintahan. Dalam membuat keputusan itu, para warga negara menentukan apakah yang mereka inginkan untuk dimiliki.²¹ Sebagaimana spirit demokrasi yaitu dari, oleh, dan untuk rakyat.

Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Sementara Ditinjau dari Perspektif Demokrasi Konstitusionalisme

Demokrasi konstitusional dapat dimaknai sebagai demokrasi yang dijalankan dengan prinsip konstitusi. Konstruksi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan Indonesia adalah negara hukum dan dijalankan menurut undang-undang dasar. Artinya adalah demokrasi dijalankan dengan tetap dibatasi alurnya oleh UUD 1945. Maka untuk menjalankan posisi penjabat kepala daerah demi menghindari intervensi pemerintah pusat kepada daerah, serta menjamin tegaknya profesionalitas birokrasi sebaiknya penjabat sementara dijabat oleh sekretaris daerah.

Kedudukan Sekretaris Daerah (Sekda) dalam Tim Pengarah Reformasi Birokrasi (TPRB) Instansi Pemerintah Daerah yang dipimpin langsung oleh

²⁰ <https://antikorupsi.org/id/article/pelanggaran-hukum-dan-demokrasi-dalam-penunjukan-kepala-bin-daerah-sulawesi-tengah-sebagai>, diakses 7 Juli 2022.

²¹ Affan Sulaeman, "Demokrasi, Partai Politik, dan Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1 No. 1, April 2015, hlm. 20.

Kepala Daerah, yakni sebagai Tim Pelaksana dan Sekretaris Tim TPRB dengan tugas adalah:²²

1. Memberikan arahan dalam penyusunan *Road Map* reformasi birokrasi serta menetapkan *Road Map*;
2. Memastikan pelaksanaan reformasi birokrasi sesuai dengan sasaran reformasi birokrasi nasional, yang dapat memberikan dampak pada perbaikan birokrasi dan memberikan dampak pada masyarakat;
3. Memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi secara berkala, termasuk pelaksanaan *Quick Wins*, dan memberikan arahan agar pelaksanaan reformasi birokrasi tetap berjalan konsisten, terarah sesuai dengan *Road Map*, dan berkelanjutan (Permen PAN & RB No. 11 Tahun 2015 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019).

Sekda berperan penting dan strategis sebagai Tim Pelaksana dan Sekretaris Tim TPRB di lingkungan organisasi birokrasi publik dan daerahnya.²³ Sehingga sangat layak jika penjabat kepala daerah dijabat oleh sekretaris daerah agar stabilitas pengelolaan pemerintahan tetap berada pada koridornya.²⁴

Sekda mempunyai peran strategis dalam menjalankan roda aparatur sipil negara pada pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten atau kota, di samping sebagai karier tertinggi dalam jabatan puncak eksekutif (*top executive*) pada pemerintahan daerah. Tugas dan fungsi Sekda di samping sebagai unsur staf pelaksana yang membantu dan bertanggungjawab langsung kepada gubernur atau walikota/bupati juga sebagai manajer dalam mengelola setiap kebijakan daerahnya, sebagaimana diatur dalam PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Pasal 10

- (1) Sekertariat daerah merupakan unsur staf;
- (2) Sekertariat daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu bupati/walikota dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasi dinas daerah dan lembaga teknis daerah;
- (3) Sekertariat daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
 - a. Penyusunan kebijakan pemerintah daerah;
 - b. Pengoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah;
 - c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah;
 - d. Pembinaan administrasi dan aparatur pemerintah daerah; dan
 - e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

²² Ilyas, "Revitalisasi Peran Strategis Sekretaris Daerah dalam Mengakselerasi Reformasi Birokrasi", *Kalabbirang Law Journal*, Vol. 2 No. 2, Oktober 2020, hlm. 170.

²³ *Ibid.*, hlm. 170.

²⁴ Sesuai dengan undang-undang pemerintahan daerah dan mengelola ASN secara professional.

Tugas dan fungsi sebagaimana diatur dalam PP tersebut di atas, menunjukkan kemampuan dan kompetensi maksimal Sekda dapat menjadi bekal untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai aparatur yang memberikan pelayanan terbaik bagi publik dalam wilayahnya, mengkoordinir setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD)-nya, menjaga kewibawaan dan melaksanakan setiap instruksi atasannya (kepala pemerintahan), mengatur hubungan baik dan kerjasama dengan pemangku kepentingan (*stakeholder*), khususnya DPRD, maupun elemen-elemen elit lainnya. Kemampuan dan kompetensi Sekda ini akan tercermin dari kinerja dalam membangun daerahnya, baik menyangkut kemakmuran dan kesejahteraan daerahnya maupun kemampuan aparat aparatur dalam memberikan pelayanan terbaik kepada publiknya di era otonomi daerah ini.²⁵

Sehingga relevan jika kemudian Sekda menjadi pelaksana posisi pejabat kepala daerah. Menurut Titi Anggraini, mengusulkan agar pejabat kepala daerah yang bakal habis masa jabatannya pada 2022 diisi dari Sekda masing-masing. Menurutnya, langkah tersebut perlu dilakukan agar tidak mengganggu pelaksanaan tugas Aparatur Sipil Negara (ASN) di daerah dan demi kesuksesan persiapan penyelenggaraan Pemilu 2024. Opsi pejabat kepala daerah diisi langsung oleh Sekda dapat menjadi solusi agar tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi para ASN dalam melaksanakan program pembangunan nasional, pelayanan publik, serta kesuksesan persiapan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada 2024. Titi juga mengusulkan agar ASN yang diangkat menjadi pejabat kepala daerah dinonaktifkan lebih dahulu dari jabatan utamanya. Menurutnya, langkah itu penting agar Sekda yang juga selaku ASN bisa fokus dalam melaksanakan tugas sementara sebagai kepala daerah.²⁶

Dalam Pasal 65 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bawa pejabat yang diberikan atribusi kewenangan untuk melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah adalah Sekda. Hal ini menempatkan Sekda menjadi jabatan strategis sehingga dalam pengangkatannya haruslah berasal dari pejabat yang telah memiliki pengalaman rekam jejak yang mendukung jabatan sekretaris daerah, kesesuaian kompetensi dan kualifikasi, sehingga jika kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan sementara ataupun berhalangan terap

²⁵ *Ibid.*

²⁶ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220424192800-32-789037/perludem-usul-pj-kepala-daerah-diisi-oleh-sekda>, diakses 6 Juli 2022.

Sekda dapat melaksanakan tugas sebagai pelaksana tugas harian kepala daerah.²⁷ Sebenarnya pasal ini menunjukkan pembentuk undang-undang menyadari bahwa Sekda ideal untuk menjabat sebagai pejabat kepala daerah. Artinya Sekda dapat menjadi alternatif untuk menghindari intervensi politik pemerintah pusat.

Penutup

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka disimpulkan bahwa terdapat urgensi penataan ulang mekanisme pengisian pejabat kepala daerah ditinjau dari perspektif demokrasi konstitusional, yakni sebagai berikut. *Pertama*, penunjukan pejabat kepala daerah menunjukkan ada perampasan hak konstitusional masyarakat untuk mendapatkan kepala daerah hasil pemilihan secara langsung. *Kedua*, penunjukan pejabat kepala daerah oleh pemerintah pusat (Mendagri) mengeser otonomi daerah dalam hal pemilihan kepala daerah berdasarkan penunjukan. Posisi pejabat kepala daerah yang memiliki masa jabatan selama dua tahun benar-benar tidak ideal digunakan dalam negara yang telah mengikrarkan demokrasi secara langsung.

Penulis mengusulkan saran penataan ulang mekanisme pengisian jabatan pejabat kepala daerah ditinjau dari perspektif konstitusionalisme, melalui penunjukan Sekda yang penunjukan dan pengangkatannya memang diperintahkan oleh undang-undang. Sehingga ke depan perlu desain penyempurnaan pengisian jabatan pejabat kepala daerah, mulai dari undang-undang mengenai pemerintahan daerah hingga peraturan teknis lainnya (PP, Perpres dll).

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Fuadi, Munir, *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori dan Konsep*, Rajawali Pers, Depok, 2018.
- Huda, Ni'matul, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.
- Prayudi, Ahmad Budiman dan Aryojati Ardipandanto, *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, Cetakan Pertama, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2017.
- Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Kesepuluh, Grasindo, Jakarta, 2015.

²⁷Lalu Muhammad Fauzi, Galang Asmara, Zunnuraeni, "Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah Kabupaten Lombok Barat", *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*, Vol. 4 No. 1, Mei 2019, hlm. 69.

Teguh, Prasetyo, *Filsafat Pemilu*, Cetakan Pertama, Penerbit Nusa Media dan DKPP RI, Bandung, 2018.

Jurnal

Alfauzi Ro'is dan Effendi Orien, "Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme Di Negara Demokrasi", *Jurnal Politica*, Vol. 7 No. 2, Desember, 2020.

Bactiar, "Esensi Paham Konsep Konstitualisme Dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan", *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 6 No.1, Maret 2016.

Fabian Riza Kurnia dan Rizari, "Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Kampanye Kepala Daerah Petahana", *Transformasi: Jurnal Manajemen Pemerintahan*, Vol. 11, No. 2, November, 2019.

Fauzi Lalu Muhammad, Asmara Galang, Zunnuraeni, "Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah Kabupaten Lombok Barat", *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*, Vol. 4, No. 1, Mei, 2019.

Ilyas, "Revitalisasi Peran Strategis Sekretaris Daerah dalam Mengakselerasi Reformasi Birokrasi", *Kalabbirang Law Journal*, vol. 2 No. 2, Oktober 2020.

Johanes Suhardja, "Supremasi Konstitusi Adalah Tujuan Negara", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10, No. 3, Juli-Desember, 2010.

Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945", *Jurnal Binamulia*, Vol. 7 No. 1, Juli, 2018.

Seran Gotfridus Goris, "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September, 2019.

Sulaeman Affan, "Demokrasi, Partai Politik, dan Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1 No. 1, April 2015.

Teten Jamaludin, "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika", *Jurnal Politik Walisongo*, Vol. 1 No. 1, Mei, 2019.

Laporan Penelitian

Andi Muhammad Hasrun, "Dinamika Pemilihan Umum Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", *Laporan Penelitian*, Perhimpunan Pusat Studi Hukum Politik, Tahun 2019.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Ri Nomor 5587.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4741.

Internet dan Lain-lain

Siaran Pers Nomor 13/SP/PSHK/V/2022 Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII) terhadap

Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri pada 21 Mei 2022.

"Jelaskan Alasan TNI Aktif Jabat Pj Bupati Seram Bagian Barat, Mendagri: Ada Potensi Konflik Batas Desa" <https://apple.co/3hXWJ0Lhttps://nasional.kompas.com/read/2022/06/16/12454401/jelaskan-alasan-tni-aktif-jabat-pj-bupati-seram-bagian-barat-mendagri-ada?page=all>, diakses 5 Juni 2022.

"Pengangkatan Penjabat Yang Tidak Terbuka Dikritik", <https://www.republika.id/posts/27893/pengangkatan-penjabat-yang-tidak-terbuka-dikritik>, diakses 5 Juli 2022

"Mendagri soal Pj Kepala Daerah: Mohon Maaf, Bukan Berarti Usulan itu Hak Gubernur", <https://www.liputan6.com/news/read/4970343/mendagri-soal-pj-kepala-daerah-mohon-maaf-bukan-berarti-usulan-itu-hak-gubernur>, diakses 5 Juli 2022.

"Pelanggaran Hukum Dan Demokrasi Dalam Penunjukan Kepala BIN Daerah Sulawesi Tengah Sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat", <https://antikorupsi.org/id/article/pelanggaran-hukum-dan-demokrasi-dalam-penunjukan-kepala-bin-daerah-sulawesi-tengah-sebagai>, diakses 7 Juli 2022.

"Perludem Usul Pj Kepala Daerah Diisi oleh Sekda", <https://app.cnnindonesia.com/https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220424192800-32-789037/perludem-usul-pj-kepala-daerah-diisi-oleh-sekda>, diakses 6 Juli 2022.

Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah

Rizki Mulyaningsih

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
rizkimulyaningsih30@gmail.com

Abstract

The government officially promulgated Law Number 3 of 2022 on the State Capital (IKN Law) with the branding of Nusantara as the Capital. There lies a legal issue regarding the position of the Head of the IKN Authority in Article 5 paragraph (4) of the IKN Law. The Head of the IKN Authority is at the ministerial level, selected and appointed by the President. Hence, this study examines: First, how is the position of the Authoritative Head in Law Number 3 of 2022 in terms of the perspective of regional autonomy law? and Second, what are the implications of regulating the position of the Authoritative Head in terms of regional autonomy law? The research method used is juridical-normative with a statutory approach. The results of this study conclude that the regulation of the position of the Head of the IKN Authority is still centralized and is not in accordance with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The implications of this rule when viewed from the regional autonomy law, namely the election and dismissal of the Head of the IKN Authority is a privilege of the President, is centralized, and there is no Regional House of Representatives as an instrument of regional autonomy.

Key Words: State capital; head of authority; regional autonomy

Abstrak

Pemerintah resmi mengundangkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) dengan *branding* Ibu Kota Nusantara. Terdapat persoalan terkait kedudukan Kepala Otorita IKN dalam Pasal 5 ayat (4) UU IKN. Persoalannya yaitu Kepala Otorita IKN berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, dan diangkat oleh Presiden. Maka, penelitian ini mengkaji: *Pertama*, bagaimana kedudukan kepala otorita dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 ditinjau dari perspektif hukum otonomi daerah? dan *Kedua*, bagaimana implikasi pengaturan kedudukan kepala otorita ditinjau dari hukum otonomi daerah? Metode penelitian yang digunakan yuridis-normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa pengaturan kedudukan kepala otorita IKN masih bersifat sentralisasi dan belum sesuai dengan UUD NRI 1945. Implikasi aturan tersebut jika ditinjau dari hukum otonomi daerah, yaitu pemilihan dan pemberhentian Kepala Otorita IKN merupakan hak istimewa Presiden, bersifat sentralisasi, dan tidak ada DPRD sebagai instrumen otonomi daerah.

Kata-kata Kunci: Ibu kota negara; kepala otorita; otonomi daerah

Pendahuluan

Sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), perihal otonomi daerah pada hakikatnya telah tercermin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang hingga saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, di mana sistem pemerintahan telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah ini menekankan pentingnya prinsip demokrasi, peningkatan peran serta dari masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkaitan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah di NKRI. Pelaksanaan otonomi daerah tentu sangat penting, karena terdapat tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik, dan kebudayaan kian meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional.¹

Otonomi daerah merupakan subsistem besar dari sistem yang lebih besar yaitu sistem pemerintahan nasional. Otonomi daerah sebagai subsistem besar, eksistensinya dianggap menjadi sangat penting, kecuali jika dianggap sebagai bagian dari subsistem kecil yang bisa dikesampingkan untuk sementara waktu. Eksistensi Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur tentang otonomi menunjukkan bahwa otonomi daerah merupakan subsistem besar dalam sistem pemerintahan Indonesia. Pada prinsipnya, otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang sebelumnya tersentralisasi oleh pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.²

Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 merupakan aplikasi yang substansinya secara tegas dan transparan memberikan pengakuan tentang keberadaan pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten/kota), dengan asas desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah pada masing-masing daerah otonom. Konsekuensi yang ditimbulkan berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan

¹ Faisal T, "Analisis Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume X, No. 3, Desember 2013, hlm. 343.

² Kiki Endah, "Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Volume 2, No. 2, Mei 2016, hlm. 797.

negara, menyebabkan seluruh wilayah NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi yang dikepalai oleh gubernur dan di dalam daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten yang dikepalai oleh bupati atau kota yang dikepalai oleh walikota. Masing-masing daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota diberikan hak otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan serta kepentingan daerahnya. Sedangkan, penyerahan hak otonomi kepada setiap daerah, harus berdasarkan atas undang-undang yang merupakan ciri khas dari suatu negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”).³

Isu yang tengah dibicarakan oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yaitu mengenai pembangunan ibu kota negara yang baru, semula ibu kota bertempat di DKI Jakarta, kemudian pemerintah memutuskan untuk memindahkan ibu kota ke Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur. Perjalanan pemindahan ibu kota negara telah terjadi di beberapa negara dan dari beberapa negara memiliki kisah sukses dalam hal pemindahan ibu kota lama mereka ke tempat-tempat baru, contohnya Kuala Lumpur ke Putrajaya di Malaysia, Bonn ke Berlin di Jerman, Melbourne ke Canberra di Australia, ataupun Kyoto ke Tokyo di Jepang. Pada umumnya, alasan pemindahan ibu kota negara disebabkan adanya pertimbangan sosial ekonomi, pertimbangan politik dan pertimbangan geografis. Indonesia mempertimbangkan ketiga faktor tersebut dalam analisis untuk memindahkan ibu kotanya, tidak hanya analisis di dalam negeri saja, tetapi juga analisis dari pengalaman negara lain di dunia yang telah melakukan pemindahan ibu kotanya.⁴

Sebagai langkah nyata pemerintah Indonesia dalam upaya pemindahan dan pembangunan ibu kota negara yang baru, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) telah disahkan oleh Presiden Republik Indonesia. “Nusantara” menjadi nama resmi ibu kota negara yang baru dengan *branding* Ibu Kota Nusantara. Permasalahan yang disoroti adalah (1) IKN berbentuk pemerintahan daerah khusus, tetapi bentuknya bukan provinsi, (2) Kepala pemerintahan daerah IKN adalah kepala otorita, bukan gubernur, bupati/walikota, (3) tidak adanya Dewan Rakyat Perwakilan Daerah (DPRD), dan (5) cenderung bersifat sentralisasi, karena kepala otorita IKN dipilih dan diberhentikan oleh Presiden. Hakikatnya, dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 ayat (1) hingga ayat (4) menegaskan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, daerah provinsi dan kabupaten/kota mengurus urusannya sendiri menurut asas otonomi dan tugas

³ Roy Marthen Moonti, “Hakikat Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”, *AL-Ishab: Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 19, No. 2, November 2017, hlm. 26.

⁴ Wesley Liano Hutasoit, “Analisa Pemindahan Ibu Kota Negara”, *Dedikasi*, Vol. 19 No. 2, Desember 2018, hlm. 109.

pembantuan, lalu pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, serta provinsi dikepalai oleh gubernur, kabupaten/kota dikepalai oleh bupati/walikota yang dipilih secara demokratis.⁵

Penulis mengkritisi permasalahan yang timbul akibat diundangkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang IKN, karena dari segi hukum otonomi daerah, aturan tersebut belum mencerminkan otonomi daerah yang selama ini digaungkan oleh NKRI sebagai negara kesatuan yang bersifat desentralisasi agar daerah tetap bersatu, tetapi diberi kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Melalui mekanisme otonomi daerah dimungkinkan tiap daerah menyelenggarakan pemerintahan yang seluas-luasnya berdasarkan potensi yang dimiliki dengan tujuan untuk meningkatkan daya saing daerah, kesejahteraan masyarakat, dan pelayanan umum. Tujuan tersebut dicapai dengan prasyarat terselenggaranya pemerintahan daerah menurut asas-asas otonomi yang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam undang-undang tersebut memuat pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah beserta ketentuan-ketentuan teknisnya. Acuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 salah satunya yaitu Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945.⁶

Jika mengacu pada Pasal 5 ayat (4) UU IKN yang berbunyi: "Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan Kepala Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR", Kepala Otorita IKN dapat Penulis katakan bertanggung jawabnya kepada Presiden, sebab ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden. Lantas, jika mengacu pada pengertian otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI. Maka, kedudukan kepala otorita IKN yang bertanggungjawab kepada presiden sangat berpotensi untuk tidak dapat mengakomodir kepentingan masyarakat setempat di wilayah IKN dengan optimal, sebab dalam pengangkatannya masih bersifat sentralistis dan belum mencerminkan otonomi daerah sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut, karena masih ada campur tangan pemerintah pusat khususnya dalam kaitannya dengan Kepala Otorita IKN.

⁵ Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (4) UUD NRI 1945.

⁶ Daniel Pradina Oktavian, "IKN Nusantara: Quo Vadis Otonomi Daerah?", <https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/ikn-nusantara-quo-vadis-otonomi-daerah/>, diakses 30 September 2022.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu, (1) bagaimana kedudukan kepala otorita dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 ditinjau dari perspektif hukum otonomi daerah? dan (2) bagaimana implikasi pengaturan kedudukan kepala otorita ditinjau dari hukum otonomi daerah?

Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini pada dasarnya untuk mengetahui dan menganalisis: *pertama*, kedudukan kepala otorita ibu kota negara dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara ditinjau dari perspektif hukum otonomi daerah; *Kedua*, implikasi dari pengaturan kedudukan kepala otorita ditinjau dari hukum otonomi daerah.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer yang digunakan, yaitu UUD NRI 1945, peraturan perundang-undangan terkait seperti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, yang didukung juga dengan bahan hukum sekunder berupa buku-buku, jurnal, karya ilmiah, artikel dari internet. Bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi dokumen dan studi kepustakaan, yang selanjutnya dianalisis secara kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kedudukan Kepala Otorita dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara ditinjau dari Hukum Otonomi Daerah

Secara bahasa, ibu kota atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *capital city*, berasal dari bahasa latin, yaitu *caput* yang artinya kepala (*head*). Berdasarkan *Black's Law Dictionary*, kata *capital* memiliki berbagai makna tergantung dalam konteks yang digunakan. Kaitannya dengan ibu kota, *Black's Law Dictionary* memberikan arti *capital* sebagai *place where legislative department holds its session and where chief offices of the executives are located; political and governmental metropolis*. *Capital* juga bisa diartikan sebagai *seat of government*. Bila merujuk Kamus Besar Bahasa Indonesia, ibu kota adalah kota tempat kedudukan pusat pemerintahan suatu negara, tempat dihimpun unsur administratif, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif; kota yang menjadi pusat pemerintahan. DKI Jakarta berperan

sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dapat dikatakan sebagai *multifunction capitals*. Hal ini disebabkan, karena Jakarta sebagai ibu kota, selain sebagai pusat pemerintahan, juga sebagai pusat keuangan dan bisnis, pusat percaturan politik Indonesia, pusat media dan berbagai bidang lainnya yang pada praktiknya mayoritas berpusat di Jakarta.⁷

Sebagaimana diketahui bahwa pemerintah telah memutuskan untuk memindahkan Ibu Kota Negara (IKN) ke Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur. Pemerintah memandang ini sebagai bentuk pemerataan pertumbuhan ke arah Timur yang selama ini dianggap terlalu jawasentris. Oleh sebab itu, Pemerintah segera mengundang UU IKN meski menuai banyak polemik. Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya disebut menjadi UU IKN) menjadi langkah resmi pemerintah dalam memindahkan Ibu Kota Negara baru. Terdapat beberapa masalah terkait Kepala Otorita dalam UU IKN tersebut.

Jika merujuk pada Pasal 1 angka 9 UU IKN yang berbunyi: "Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut Otorita Ibu Kota Nusantara adalah pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara", disebutkan dalam pasal tersebut bahwa pemerintahan daerah IKN bersifat khusus. Lalu, dalam Pasal 1 angka 10 UU IKN berbunyi: "Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara", yang artinya dari pasal tersebut diketahui bahwa kepala pemerintahan daerah khusus IKN tidak dikepalai oleh seorang gubernur, melainkan dikepalai oleh kepala otorita. Hal ini tentu menjadi sesuatu yang baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, karena selama ini berdasarkan Pasal 18 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4), NKRI dibagi atas daerah provinsi yang dikepalai oleh gubernur dan daerah kabupaten/kota dikepalai oleh bupati/walikota. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 digunakan istilah gubernur dan bupati/wali kota sebagai kepala daerah yang ada di Indonesia.

Dalam Pasal 5 ayat (4) berbunyi: "Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR", menimbulkan persoalan hukum terkait kedudukan kepala otorita yang setingkat menteri dan dipilih oleh presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Penulis menyoroti hal ini karena mengapa harus berkonsultasi dengan DPR dan dipilih oleh Presiden, seharusnya dipilih

⁷ Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17 No. 3, September 2020, hlm. 536-538.

secara demokratis merujuk pada Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa kepala daerah provinsi dipilih secara demokratis.

Kendati tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, seharusnya pemerintah dalam hal ini Presiden dan DPR mengumumkan kepada publik siapa saja yang menjadi kandidat calon kepala otorita IKN dan transparan dalam memilih kepala otorita IKN tersebut. Kelompok Milenial di Kalimantan Timur bersuara mengenai keputusan Presiden RI Joko Widodo terkait Kepala Otorita IKN. Kelompok Milenial di Kalimantan Timur tersebut menyuarakan bahwa meskipun pemilihan Kepala Otorita IKN menjadi hak istimewa Presiden, tetapi Kelompok Milenial tersebut tetap berharap bahwa orang daerah tetap dilibatkan dalam kepengurusan badan otorita tersebut.⁸

Presiden Joko Widodo sudah melantik Bambang Susantono sebagai Kepala Otorita IKN dan wakilnya yaitu Dhony Rahajoe. Eko Supriyadi, Humas Lembaga Adat Paser (LAP) Penajam Paser Utara tetap berharap juga bahwa kelak yang berada di badan otorita tidak hanya orang pusat semua, tetapi juga melibatkan putra/putri di daerah Kalimantan Timur agar terbebas dari kepentingan politik. Dengan adanya penunjukan kepala badan otorita sebagai hak prerogatif presiden, Eko Supriyadi mengatakan agak kecewa, tetapi tetap menghormati keputusan presiden terkait hal tersebut.⁹ Pada Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) berbunyi:

- (1) Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat ditunjuk dan diangkat kembali dalam masa jabatan yang sama.
- (2) Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan/atau Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden sebelum masa jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir.

Muatan Pasal 1 ayat (2) tersebut menunjukkan betapa sentralnya kekuasaan Presiden dalam kewenangannya memberhentikan Kepala dan/atau Wakil Kepala Otorita IKN sebelum masa jabatannya berakhir. Lalu, pada Bagian Penjelasan Pasal 10 ayat (1) ditegaskan kembali bahwa mekanisme pemilihan Kepala dan Wakil Kepala Otorita IKN dilakukan berbeda dengan mekanisme pemilihan kepala daerah lainnya. Rakyat Indonesia yang hidup dalam negara yang 'demokrasi' tentu memperlakukan hal tersebut, karena pemilihan Kepala Otorita IKN dinilai tidak demokratis begitupun diberhentikannya sebelum masa

⁸ Milenial Kaltim soal Kepala Otorita IKN: Pusat Masih Sentralisasi", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220310211138-20-769663/milenial-kaltim-soal-kepala-otorita-ikn-pusat-masih-sentralisasi>, diakses 27 Juni 2022.

⁹ *Ibid.*

jabatannya berakhir. Dengan uraian tersebut, pengaturan kedudukan kepala otorita dalam UU IKN tentu dianggap masih belum mencerminkan daerah yang bersifat otonom dan demokratis disebabkan oleh hal-hal tersebut di atas.

IKN menggunakan istilah Kepala Otorita bukan Gubernur, meskipun dalam Pasal 1 ayat (2) UU IKN disebutkan bahwa Ibu Kota Nusantara merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan ibu kota negara. Menurut Penulis, seharusnya IKN tetap dikepalai oleh seorang gubernur seperti halnya daerah istimewa/khusus lainnya yang ada di Indonesia, seperti Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Papua, tetap menggunakan istilah gubernur dengan merujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Namun, nyatanya kepala otorita di IKN tidak dipilih secara demokratis, melainkan ditunjuk dan diangkat oleh presiden. Selain itu, kedudukan kepala otorita tersebut menjadi rancu apakah berkedudukan sebagai gubernur atau bupati/walikota, sebab, ibu kota nusantara berada di wilayah daerah provinsi Kalimantan Timur.

Keputusan bahwa IKN dikepalai oleh kepala otorita mengakibatkan adanya perubahan struktur organisasi, bahwa jabatan kepala otorita yang awalnya merupakan jabatan pelaksana yang fokus pada salah satu sektor pembangunan daerah yang berada di bawah menteri, kini berubah menjadi jabatan pelaksana pembangunan yang kedudukannya setingkat menteri dan sama-sama bertanggungjawab kepada presiden.¹⁰ Dalam hal bertanggung jawab kepada presiden karena kepala otorita ditunjuk dan diangkat oleh presiden, jika ditinjau dari hukum otonomi daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI, maka dapat dikatakan bahwa kedudukan kepala otorita IKN belum mencerminkan sisi otonomi daerah tersebut. Hal itu disebabkan karena dalam hal mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, kepala otorita IKN bertanggung jawab kepada presiden dan berpotensi tidak dapat secara optimal mengakomodir kepentingan masyarakat setempat.

Penulis berpendapat bahwa dalam menyelesaikan masalah terkait kedudukan kepala otorita IKN ini setidaknya dapat dilakukan dengan

¹⁰ Jetter Wilson Salamony, "Tinjauan Perubahan Nomenklatur Kepala Daerah Menjadi Kepala Otorita Pada Ibu Kota Negara Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara), *Jurnal Ikamakun*, Vol. 2 No. 1, 2022, hlm. 512.

menggunakan istilah gubernur jika memang IKN setingkat provinsi karena merujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, meskipun IKN merupakan daerah khusus, tetapi seharusnya tetap memperhatikan nilai-nilai yang terkandung dalam sisi otonomi daerah. Dalam hal penunjukan dan pengangkatan kepala otorita, alangkah lebih baik jika dibuat sebuah lembaga asesmen yang menyelenggarakan uji kelayakan dan kepatutan kriteria calon kepala otorita IKN berdasarkan aspirasi masyarakat setempat agar tetap tercermin nilai demokrasi dalam pengangkatan kepala otorita IKN. Sehingga, dengan adanya lembaga asesmen yang berada di daerah itu sendiri dapat menampung aspirasi masyarakat setempat terkait calon kepala otorita IKN, meskipun pada akhirnya diangkat oleh presiden.

Implikasi dari Pegaturan Kedudukan Kepala Otorita Ditinjau dari Hukum Otonomi Daerah

Sebelum pembahasan lebih lanjut, terlebih dahulu akan dipaparkan terkait pemerintahan daerah. Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melalui ketentuan umum Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *jo.* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: "Pemerintahan Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom." Jika merujuk pada pengertian di atas, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi tersebut dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota memiliki pemerintahan daerah yang diatur undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya.

Otonomi daerah merupakan suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: "Otonomi Daerah adalah hak,

wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Hal di atas berkaitan juga dengan teori desentralisasi. Pentingnya desentralisasi pada esensinya agar permasalahan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkupinya seperti: budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan hampir di semua aspek.¹¹ Di dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa: “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi”. Sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.¹²

Diundangkannya UU IKN telah menimbulkan beberapa implikasi pengaturan kepala otorita. Jika ditinjau dari hukum otonomi daerah, maka akan terlihat bahwa dari segi pemilihan dan pemberhentian Kepala dan/atau Wakil Kepala Otorita IKN belum sepenuhnya menerapkan asas desentralisasi, melainkan cenderung sentralisasi. Hal ini disebabkan karena, Kepala dan/atau Kepala Otorita IKN setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden dan dapat diberhentikan sewaktu-waktu sebelum masa jabatannya (5 tahun) berakhir. Selain tidak mencerminkan asas desentralisasi, hal tersebut juga tidak mencerminkan demokrasi yang selama ini dianut Indonesia.

Implikasi selanjutnya juga tidak adanya DPRD. Jika merujuk dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa: “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, selama ini ketentuan tersebut dilaksanakan oleh setiap daerah meski daerah tersebut berbentuk daerah istimewa atau daerah khusus

¹¹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni Bandung, Bandung, 2004, hlm. 114.

¹² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematika*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 86.

seperti Papua. Sedangkan, dalam UU IKN, tidak ada DPRD yang merupakan penyelenggaraan urusan pemerintah bersama dengan pemerintah daerah.

Apabila mengacu ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum", maka sesungguhnya dalam bentuk pemerintahan daerah khusus IKN bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945. Dalam Bagian Penjelasan Pasal 5 ayat (2) UU IKN dengan tegas menyatakan bahwa sebagai salah satu bentuk kekhususan, Pemerintahan Daerah Khusus IKN hanya diselenggarakan oleh Otorita IKN tanpa keberadaan DPRD sebagaimana berlaku pada bentuk pemerintahan daerah secara umum. Padahal, dalam UU IKN secara eksplisit bahwa IKN adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi. Di samping itu, jika ditinjau dari Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, sedangkan, dalam IKN tidak terdapat DPRD sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah. Maka, Penulis berpendapat bahwa ketiadaan DPRD di IKN telah menyalahi aturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang di dalamnya mengatur pemerintahan daerah di Indonesia.

Terlepas dari ketiadaan DPRD di UU IKN, implikasi berikutnya adalah peraturan kepala otorita apakah setingkat peraturan daerah provinsi, atau setingkat peraturan menteri. Sebab, meskipun daerah otorita IKN merupakan pemerintahan daerah khusus, seharusnya tidak melampaui kewenangan seperti di daerah-daerah provinsi lainnya. Dengan adanya ketentuan tersebut, seolah-olah IKN merupakan daerah yang sangat diistimewakan/sangat dikhususkan dengan tanpa memperhatikan asas otonomi daerah dan asas desentralisasi yang selama ini diterapkan di Indonesia.

Belum selesai permasalahan tersebut, terdapat ketidaksesuaian dengan konsep sistem pemerintahan daerah otonomi sebagaimana diatur dalam UUD 1945 khususnya pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Konsep pemerintahan daerah yang selama ini diatur dalam UUD 1945 adalah daerah provinsi dikepalai gubernur. Jika merujuk Pasal 1 angka 9 UU IKN yang berbunyi: "Ibu Kota Negara bernama Nusantara dan selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana ditetapkan

dan diatur dengan Undang-Undang ini.” Terdapat ketidaksesuaian dengan Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN menyatakan bahwa: “Dengan Undang-Undang ini dibentuk: b. Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”. Di dalam Pasal 1 angka 2 UU IKN disebutkan bahwa pemerintahan daerah IKN bersifat khusus setingkat provinsi, tetapi dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN, menyebutkan bahwa ‘Otorita IKN/Pemerintahan Daerah Khusus IKN’ adalah lembaga setingkat kementerian.

Bagaimanapun juga, faktor manusia sangat berpengaruh dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena faktor manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah, maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka harus menerapkan sistem otonomi yang bertanggung jawab, yakni penyelenggaraan otonomi daerah harus sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan cita-cita nasional yang menjadi tujuan utama sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945.¹³ Penulis berharap ada transparansi dari pemerintah itu sendiri dalam rangka menentukan arah pembangunan. Terlebih, sejumlah pemuda kelompok milenial di Kalimantan Timur juga tetap berharap bahwa orang daerah tetap dilibatkan dalam kepengurusan badan otorita tersebut. Rakyat dalam hal pembangunan IKN ini cenderung tidak dilibatkan aspirasinya dan pemerintah pusat memegang kendali penuh atas pembentukan UU IKN tersebut. Maka dapat dikatakan bahwa tujuan dalam UUD 1945 untuk menyejahterakan rakyat masih belum dapat terwujud dalam pembangunan IKN itu sendiri.

Menurut Penulis, desain kepala otorita yang mencerminkan nilai-nilai otonomi daerah, alangkah lebih baik jika desainnya dibuat seperti daerah lain di Indonesia, artinya dikepalai oleh seorang gubernur jika memang IKN setingkat provinsi. Hal ini juga agar sejalan dengan ketentuan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang tetap menggunakan istilah gubernur sebagai kepala daerah provinsi. Sebab, hal ini juga nantinya berimplikasi pada produk hukum yang dikeluarkan oleh kepala otorita IKN. Dengan disetarakannya kepala otorita IKN sebagai gubernur, maka produk hukumnya setara dengan peraturan daerah provinsi dan menghilangkan kerancuan kepala otorita IKN setingkat menteri yang produk hukumnya setara dengan peraturan menteri.

¹³ Yusnani Hasyimzoem dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 17-18.

Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kedudukan Kepala Otorita IKN ditinjau dari perspektif hukum otonomi daerah yaitu sebagai kepala pemerintah daerah khusus IKN setingkat provinsi. Artinya, kepala pemerintahan daerah IKN tidak dikepalai oleh seorang gubernur, melainkan dikepalai oleh kepala otorita. Kepala otorita IKN tidak dipilih secara demokratis, melainkan ditunjuk dan diangkat oleh presiden, sehingga bertanggung jawab kepada presiden. Kedudukan kepala otorita menjadi rancu sebab disebutkan bahwa IKN merupakan daerah khusus setingkat provinsi, tetapi IKN itu sendiri berada dalam wilayah daerah provinsi Kalimantan Timur. Dalam otonomi daerah, terdapat hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, tetapi di IKN masih ada campur tangan pemerintah seperti dalam pengangkatan kepala otoritanya oleh presiden yang berpotensi tidak optimal dalam mengakomodir kepentingan rakyat setempat karena bertanggung jawab kepada presiden.

Implikasi dari pengaturan kedudukan Kepala Otorita IKN ditinjau dari hukum otonomi daerah juga seolah belum mencerminkan adanya sistem otonomi dan desentralisasi. Terlebih, bentuk pemerintahan daerah khusus IKN/Otorita IKN berbeda dengan konsep yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Meskipun menggunakan dasar Pasal 18B ayat (1), tetapi seharusnya tetap berbentuk provinsi dikepalai seorang gubernur dan terdapat DPRD sebagai instrumen otonomi daerah. Otonomi daerah hakikatnya memberikan ruang keleluasaan bagi partisipasi masyarakat khususnya di daerahnya. Sistem otonomi daerah menjadi bentuk perlawanan terhadap sentralisasi. Namun, jika berkaca dari proses pembuatan UU IKN dan pemindahan Ibu Kota Negara itu sendiri, pemerintah pusat seolah-olah menjadi satu-satunya lembaga yang dapat menentukan arah pembangunan Indonesia ini.

Saran yang dapat diberikan oleh penulis yaitu DPR dan Presiden segera mengubah ketentuan dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 khususnya terkait Kepala Otorita setingkat menteri sebab dinyatakan bahwa IKN daerah khusus setingkat provinsi dan penunjukan kepala otorita IKN oleh Presiden. Seharusnya publik mengetahui kriteria pemilihan kepala otorita ibu kota negara agar lebih transparan dan meningkatkan kepercayaan publik kepada pemerintah, solusi terhadap hal ini dapat dibuat lembaga asesmen yang menampung aspirasi masyarakat setempat terkait kriteria calon kepala otorita IKN. Kemudian, jika memang IKN merupakan daerah khusus setingkat provinsi, maka seharusnya ada DPRD sebagai instrumen otonomi daerah.

Daftar Pustaka

Buku

- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni Bandung, Bandung, 2004.
- Hasyimzoem, Yusnani dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017.
- Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematika*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Jurnal

- Faisal T, "Analisis Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume X, No. 3, Desember 2013.
- Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17 No. 3, September 2020.
- Jetter Wilson Salamony, "Tinjauan Perubahan Nomenklatur Kepala Daerah Menjadi Kepala Otorita Pada Ibu Kota Negara Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara)", *Jurnal Ikamakun*, Vol. 2 No. 1, 2022.
- Kiki Endah, "Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Volume 2, No. 2, Mei 2016.
- Roy Marthen Moonti, "Hakikat Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", *AL-Ishah: Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 19, No. 2, November 2017.
- Wesley Liano Hutasoit, "Analisa Pemindahan Ibukota Negara", *Dedikasi*, Vol. 19 No. 2, Desember 2018.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Internet

- "IKN Nusantara: Quo Vadis Otonomi Daerah?", <https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/ikn-nusantara-quo-vadis-otonomi-daerah/>
- "Milennial Kaltim soal Kepala Otorita IKN: Pusat Masih Sentralistik", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220310211138-20-769663/milennial-kaltim-soal-kepala-otorita-ikn-pusat-masih-sentralistik>, diakses 27 Juni 2022.

Ekonomi, Hukum dan Lingkungan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja

Abdul Rahman

**Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
rahmanbengkalis97@gmail.com**

Abstract

This study aims to identify and analyze the legal conception as a means of development as well as to analyze the nature of the relationship between the economy, law and the environment contained in the Job Creation Law. This study uses normative legal research with a statutory and conceptual approach. The results of the study conclude, first, that development efforts carried out by the government should focus on the doctrine of sustainable development which is supported by an understanding of development law which will later become the government's insight in realizing sustainable economic growth. Second, the Job Creation Law, which is expected to be able to answer the problems of the times, does not work as desired because the development approach used prioritizes economic interests without paying attention to the environmental impact of economic activities..

Key Words: Economics; law; environment; sustainable development

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisa konsepsi hukum sebagai sarana pembangunan serta menganalisis corak hubungan antara ekonomi, hukum dan lingkungan yang ada dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil dari penelitian menyimpulkan, *pertama*, upaya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah sudah seharusnya menitik beratkan pada doktrin pembangunan berkelanjutan yang di topang oleh paham hukum pembangunan yang nantinya akan menjadi wawaasan pemerintah dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. *Kedua*, Undang-Undang cipta kerja yang diharapkan mampu menjawab permasalahan zaman tak berjalan sesuai keinginan dikarenakan pendekatan pembangunan yang digunakan lebih mengedepankan kepentingan ekonomi tanpa memperhatikan dampak lingkungan dari kegiatan perekonomian.

Kata-kata Kunci: Ekonomi; hukum; lingkungan; pembangunan berkelanjutan

Pendahuluan

Kemajuan suatu bangsa sangat didorong oleh perkembangan perekonomian di negaranya dengan adanya regulasi yang mempermudah jalanya usaha serta kepastian hukum didalamnya. Ketersediaan lapangan pekerjaan yang belum mampu diimbangi dengan pertumbuhan jumlah usia produktif di Indonesia sudah seharusnya pemerintah memberikan perhatian lebih untuk menjawab permasalahan yang terjadi. Tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintah memiliki peran penting dalam mendorong masuknya investor guna meningkatkan iklim berusaha dan investasi¹. Dengan adanya hal tersebut serta di landaskan pada tujuan negara yang termaktum dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 yaitu “memajukan kesejahteraan umum” maka pada 2 November 2020, DPR bersama Presiden telah resmi mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan LN Nomor 245 dan TLN Nomor 6573. Hal ini merupakan akrobasi regulasi yang ditujukan guna meningkatkan iklim berusaha dan membuka lapangan pekerjaan bagi rakyat Indonesia. Pemerintah terus mengupayakan pembangunan dengan akrobasi peraturan perundang-undangan guna mempercepat pembangunan sebagai manifestasi dari cita-cita mewujudkan negara kesejahteraan.²

Pro kontra langkah yang diambil pemerintah dalam membuka lapangan pekerjaan dan kemudahan berusaha bukan tanpa penolakan dari golongan praktisi maupun akademisi, secara garis besar penolakan tersebut didasari atas ketidakharmonisan antara ekonomi, masyarakat dan hukum. Ekonomi dan hukum dinilai berkolaborasi mengeksplorasi lingkungan untuk kepentingan golongan. Kompleksitas yang terjadi pada lingkungan merupakan masalah klasik yang belum dapat diselesaikan, kerusakan lingkungan dan polusi merupakan tantangan besar pemerintah dalam menjaga keberlangsungan lingkungan hidup.³ Pemerintah cukup berani dengan mengambil keputusan dengan penghapusan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang dinilai oleh pemerintah merupakan solusi untuk menjawab masalah atas rumitnya izin berusaha yang menghambat investasi dan berusaha tanpa mengurangi kualitas lingkungan dan penataan ruang.

Dampak nyata setelah disahkannya Undang-Undang Cipta Kerja, terdapat sekitar 4 isu terkait ketentuan Amdal yang diubah. *Pertama*, mengenai kegunaan

¹ Adi Sulistiono, “Pembaharuan Hukum Yang Mendukung Kondusifitas Iklim Usaha” *Yustisia*. Vol. 4 No. 3 September-Desember 2015, hlm. 672.

² O. Sukmana, “Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)”, *Sospol: Jurnal Sosial Politik*, 2(1), 103-122. Dapat dilihat pada <https://doi.org/10.22219/sospol.v2i1.4759> diakses pada tanggal 31 Mei 2022.

³ Asian environmental compliance and environmental network “*environmental compliance and enforcement in indonesia rapid assessment*”, (the secretariat of asian environmental compliance and environmental network, 2008), hlm.. 8.

Amdal. Dalam UU Ciptaker, Amdal yang dibuat oleh pemrakarsa yang bersertifikat (penyusun Amdal) dijadikan sebagai dasar uji kelayakan lingkungan dalam penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan. Uji kelayakan lingkungan dilakukan oleh sebuah tim yang dibentuk oleh lembaga uji kelayakan lingkungan hidup pemerintah pusat. Tim tersebut terdiri atas usur pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan ahli bersertifikat. *Ouput* dari uji kelayakan tersebut berupa rekomendasi mengenai kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan. Berdasarkan rekomendasi tersebut, Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah menetapkan keputusan tentang kelayakan lingkungan, dan penetapan kelayakan lingkungan tersebut digunakan sebagai persyaratan penerbitan perizinan berusaha. Hal ini berbeda dengan ketentuan yang sebelumnya diatur dalam UU PPLH, yakni Amdal merupakan dasar penetapan keputusan kelayakan lingkungan penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan. Namun, sebelum Amdal dijadikan dasar penetapan, dokumen Amdal sebagaimana diatur dalam UU PPLH terlebih dahulu dinilai oleh Komisi Penilai Amdal yang dibentuk menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai kewenangan. Jika tidak ada rekomendasi Amdal, maka izin lingkungan tak akan terbit. *Kedua*, UU Ciptaker mengubah ketentuan Pasal 25 huruf c tentang berkas yang harus ada dalam dokumen Amdal. Salah satu syarat dokumen yang diubah yaitu mengenai saran masukan serta tanggapan dari masyarakat. Dalam UU PPLH diatur bahwa dokumen Amdal salah satunya harus memuat saran masukan serta tanggapan masyarakat terkena dampak langsung yang relevan terhadap rencana usaha/kegiatan, sedangkan dalam UU Ciptaker, saran, masukan, serta tanggapan dari masyarakat (tidak harus masyarakat yang terkena dampak langsung). *Ketiga*, dalam proses penyusunan Amdal, baik UU Ciptaker maupun UU PPLH sama-sama mengatur mengenai keterlibatan masyarakat. Namun, ketentuan dalam UU Ciptaker mempersempit definisi masyarakat. Masyarakat yang dimaksud dalam UU PPLH adalah masyarakat yang terkena dampak; pemerhati lingkungan hidup; dan/atau yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses Amdal, sedangkan dalam UU Ciptaker, masyarakat yang dimaksud adalah hanya masyarakat yang terkena dampak langsung. *Keempat*, perubahan mengenai mekanisme keberatan atas Amdal. UU PPLH menyediakan ruang bagi masyarakat yang keberatan dengan dokumen Amdal untuk dapat mengajukan keberatan atau upaya hukum, sedangkan dalam UU Ciptaker tidak diatur mengenai mekanisme keberatan atas Amdal. UU Ciptaker menghapus ketentuan mengenai mekanisme keberatan tersebut, yaitu dengan menghapus ketentuan mengenai komisi penilai Amdal yang dalam diatur dalam Pasal 29, Pasal 30 dan Pasal 31 UU PPLH. Ketiadaan mekanisme keberatan ini memantik perdebatan dimasyarakat karena mekanisme

ini dianggap sangat penting untuk memastikan kelestarian lingkungan, terutama untuk menjaga agar dokumen Amdal tidak dibuat sembarangan atau sekedar formalitas.

Undang-Undang Cipta Kerja tidak mengatur secara tegas perihal izin lingkungan. Guna mendapatkan izin berusaha, pemohon harus mendapatkan keputusan mengenai kelayakan lingkungan. Izin Lingkungan dalam UU PPLH diubah nomenklatur dan substansinya menjadi persetujuan lingkungan dalam UU Ciptaker. Pasal 22 angka 35 UU Ciptaker mendefinisikan Persetujuan Lingkungan adalah Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup⁴ atau pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah mendapatkan persetujuan dari pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah. Perubahan-perubahan dalam UU Ciptaker yang mengubah ketentuan UU PPLH terutama mengenai Amdal dan izin lingkungan dianggap oleh sejumlah pegiat lingkungan sebagai pelemahan yang mengancam kelestarian alam, apalagi analisis dampak lingkungan hanya untuk proyek berisiko tinggi, sedangkan dasar untuk menentukan proyek berisiko rendah atau tinggi belum terang benar aturan mainnya sampai sekarang.⁵ Ada pula kekhawatiran bahwa perubahan aturan ini berpotensi mudahnya menerbitkan Amdal “abal-abal” karena proses penerbitan Amdal ini tanpa kontrol masyarakat. Padahal, partisipasi masyarakat menjadi “jiwa” dalam penerbitan Amdal.

Salah satu undang-undang yang terdampak oleh UU Cipta Kerja atau Omnibus Law ini adalah UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU 32/2009). Menurut UU No. 32 Tahun 2009, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Pasal 33 UUD NKRI 1945 ayat (4) berbunyi:

Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

⁴ Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup adalah keputusan yang menyatakan kelayakan lingkungan hidup dari suatu rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan Amdal (Penjelasan Pasal 22 angka 3 UU Ciptaker)

⁵ <https://katadata.co.id/sortatobing/ekonomi-hijau/5f7c3f0e25cc1/bahaya-pasal-pasal-omnibus-law-uu-ciptaker-yang-ancam-lingkungan-hidup>, diakses pada 18 September 2022.

Seperti yang disebutkan secara jelas dalam Pasal 33 UUD NKRI 1945, perekonomian nasional yang merupakan cita-cita dari UU Cipta kerja diselenggarakan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Semua hal tersebut adalah amanat UUD 1945 dan harus didukung oleh undang-undang di bawahnya. Tentunya menyederhanakan regulasi dalam sektor usaha guna meningkatkan iklim investasi yang nantinya berimbas pada meningkatnya perekonomian negara tidak dapat menyampingkan kepentingan lingkungan yang harus berjalan secara beriringan sebagaimana doktrin *sustainable development goals* (tujuan pembangunan berkelanjutan) atas isu lingkungan yang memiliki makna dasar dari pembanguna berkelanjutan adalah guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dengan pembangunan yang berkelanjutan tanpa menyampingkan aspek lingkungan.⁶ Merespon masalah yang terurai diatas, penulis tertarik melakukan penelitian berkaitan dengan ekonomi, hukum dan lingkungan perspektif hukum dan pembangunan.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yakni: *pertama*, bagaimana fungsi hukum dalam pembangunan? *Kedua*, bagaimana penerapan nilai *Sustainable Development Goals* dalam Undang-Undang Cipta Kerja sektor lingkungan?

Tujuan Penelitian

Mengidentifikasi dan menganalisa bagaimana konsepsi hukum sebagai sarana pembangunan serta bagaimana penerapan nilai *Sustainable Development Goals* dalam Undang-Undang Cipta Kerja sektor lingkungan

Metode Penelitian

Pada metode penelitian ini, merupakan bentuk penelitian hukum normatif yang menjadikan hukum sebagai suatu bangunan sistem norma. Adapun norma yang dibangun berdasarkan sistem tersebut adalah kaidah, asas-asas, noma, peraturan perundang-undangan, prinsip dan doktrin hukum. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan dua model pendekatan yaitu *pertama* pendekatan konseptual yang merupakan suatu pendekatan dengan mentitik beratkan pada suatu teori, konsep dan doktrin atau asas-asas hukum. Dalam hal penelitian ini

⁶ Mickael B. Hoelman et all, *Panduan SDGs Untuk Pemerintah Daerah (Kota dan Kabupaten)*, International NGO Forum on Indonesian Development, Jakarta, 2015, hlm. 8.

pendekatan konsep yang digunakan adalah hubungan ideal yang harus terjadi antara ekonomi, hukum dan lingkungan yang nantinya dijelaskan melalui doktrin *sustainable development goals* untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini. *Kedua*, selanjutnya pendekatan perundang-undangan yang dalam hal penelitian ini menitik beratkan pada Peraturan Perundang-Undangan diantaranya Undang-Undang Cipta Kerja, Undang-Undang Lingkungan Hidup. Adapun sumber data dalam penelitian ini adalah menggunakan data sekunder yang dianalisis secara metode eksplanatori

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hukum sebagai Sarana Pembangunan

Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana yang di jelaskan dalam Undang Undang Dasar Negaara Indonesia Tahun 1945. Hal ini lah yang mendasari bahwa hukum merupakan nafas dari segala tindakan yang dilakukan. Hukum juga dinilai sebagai alat guna terwujudnya suasan kondusif dan kondisi yang teratur sebagaimana fungsi dari hukum itu sendiri. Dalam suatu pembangunan hukum dinilai memiliki peran yang signifikan cukup penting dan capkali dijadikan alat mengatur masyarakat dengan konsekuensi atau dampak hukum yang diberikanya. Tak jarang hukum dinilai tidak harmonis dengan masyarakat dikarenakan sifat sepresif yang ditimbulkan oleh hukum. Hukum sendir memiliki tujuan keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dari setiap tujuan tersebut dapat dibagi menjadi tiga dimensi, dimana keadilan menjadi dimensi filosofis, kepastian hukum menjadi dimensi yuridis dan kemanfaatan menjadi dimensi sosiologis.

Dari sini dapat diartikan bahwa pada dasarnya hukum merupakan alat maupun sarana guna pembangunan. Namun jika dipahami lebih dalam maka tidak akan mencapai semua tujuan hukum jika hanya memahami hukum sebagai alat namun seharusnya memahami hukum sebagai sarana guna menjunjung tinggi harmonisasi dalam hukum tersebut. Pada dasar hukum merupakan alat guna mengangkat martabat manusa dan bukanlah yang memperlak manusa itu sendiri. Tidak seharusnya manusia menjadi budak yang diperalat oleh hukum karena hukum merupakan buah perwujudan analar yang diciptakan untuk mengabdikan pada kepentingan manusia. Hukum tidak hanya produk rasio, tetapi bagian dari intuisi. Relevansinya dengan nilai dasar kebangsaan ialah mewujudkan konsepsi keadilan yang beradab, seperti sila kedua Pancasila.⁷ Oleh

⁷ Laksanto Utomo. *Penerapan Hukum Progresif dalam Penemuan Hukum oleh Hakim untuk Menciptakan Keadilan, dalam Refleksi dan Rekonstruksi Ilmu Hukum Indonesia* (Cet. I). Diterbitkan atas Kerjasama Thafa Media dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Undip, Yogyakarta. 2012, hlm. 284.

karena itu, hukum sebagai sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat hendaknya diwujudkan dalam pembentukan hukum (regulasi) di sektor-sektor strategis berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Dalam kaitannya dengan fungsi kaidah hukum, Sudikno Mertokusumo mengatakan fungsi kaidah hukum pada hakekatnya adalah untuk melindungi kepentingan manusia. Kaidah hukum bertugas mengusahakan keseimbangan tatanan di dalam masyarakat dan kepastian hukum agar tujuan hukum tercapai, yaitu ketertiban masyarakat.⁸ Seperti halnya Keterbutuhan manusia pada lingkungan, maka hukum sebagai alat yang membantu memenuhi kebutuhan tersebut memiliki kewajiban menjaga keberlangsungan alam untuk manusia.

Untuk mewujudkan hukum yang dinamis sebagai saran memenuhi kebutuhan masyarakat maka perlu adanya kerja sama antara para pakar dalam upaya mengurai dan menjelaskan hukum dengan teori begitu juga hukum praktis yang berlaku. Hal ini juga ditegaskan oleh pandangan Mochtar Kusumaatmaja, yang menggabungkan pemahaman Roscoe Pound "*Law as a tool of social engineering*" dan diadaptasikan pada situasi negara Indonesia⁹. Kita dapat melihat sisi menarik dari buah pemikiran yang disampaikan oleh Mochtar Kusumaatmaja, bahwa kerjasama dalam pembangunan hukum secara teoritis oleh para akademisi melalui lembaga yang memiliki wewenang dalam membuat hukum atau peraturan perundang-undangan haruslah bersinergi guna melahirkan hukum yang memiliki nilai efektif secara politis dan tidak menghapus nilai kemanfaatan bagi manusia. Karena pada idealnya hukum haruslah menjunjung tinggi nilai konservasi yang senantiasa menjaga keberlangsungan hidup manusia.

Langkah yang dilakukan oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam menggeser pengertian hukum yang pada mulanya diartikan sebagai alat lalu beralih pemahamannya bahwa hukum adalah sarana untuk membangun masyarakat. Dalam rangka mewujudkan hukum yang ideal di tengah masyarakat haruslah menjadikan hukum itu sendiri sebagai sarana pembangunan yang mampu menjaga ketertiban dan keteraturan agar pembangunan dan perubahan tersebut sejalan dengan apa yang diharapkan oleh manusia.

Peraturan perundang-undangan atau peraturan yang tertulis memiliki peran yang signifikan di negara Indonesia jika dibandingkan negara Amerika Serikat yang lebih mengedepankan yurisprudensi. Kepekaan atas penolakan yang dilakukan masyarakat atas konsep hukum sebagai alat karena dinilai masih

⁸ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 4.

⁹ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, CV Utomo, Jakarta, 2006, hlm. 41.

mengadopsi budaya kolonialisme yang dibawa pada zaman Hindia Belanda pada penerapan legisme.

Satjipto Rahardjo juga menekankan bahwa fungsi hukum sebagai sarana *social engineering* lebih bersifat dinamis, yaitu hukum digunakan sebagai sarana untuk melakukan perubahan-perubahan di dalam masyarakat.¹⁰ Jadi dalam hal ini, hukum tidak sekedar meneguhkan pola-pola yang memang telah ada didalam masyarakat untuk menciptakan hal-hal atau hubungan-hubungan yang baru. Perubahan ini hendak dicapai dengan cara memanipulasi keputusan-keputusan yang akan diambil oleh individu-individu dan mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki.¹¹ Demokrasi yang sedang dibangun di masa transisi saat ini membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan atau perumusan kebijakan publik di sektor usaha bertalian dengan persoalan lingkungan hidup dan sumber daya alam. Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat pada akhirnya pasca reformasi hendaknya diorientasikan kepada kebutuhan-kebutuhan masyarakat dan peran serta masyarakat dalam proses perumusan kebijakan di sektor lingkungan hidup. Teori hukum pembangunan harus mampu menjawab sejumlah kasus belakangan ini diantaranya *illegal logging*, pembakaran hutan dan lahan,¹² reklamasi pantai dengan penolakan warga, pembangunan pabrik semen yang merusak lingkungan di kawasan yang telah ditetapkan berdasarkan Perda Rencana Tata Ruang Kota dan Wilayah, serta aktivitas pertambangan yang mendapatkan perlawanan dengan masyarakat adat/tradisional.

Ekonomi, Hukum dan Lingkungan dalam Undang-Undang Cipta Kerja

Menjadikan kepentingan ekonomi sebagai dasar yang utama dalam menentukan langkah pembangunan selalu menimbulkan dampak eksploitatif.¹³ Kegiatan tersebut akan mengarah pada usaha atau perilaku yang mengorbankan lingkungan hidup demi kepentingan manusia atau juga dapat disebut dengan antroposentris.¹⁴ Jika sudah terjadi kerusakan pada lingkungan hidup maka keberlangsungan hidup manusia pun akan terancam, pada dasarnya dalam upaya meningkatkan perekonomian suatu negara haruslah mengedepankan

¹⁰ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 53.

¹¹ Budiono Kusumohamidjojo, Cet. I, Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan, Penerbit Yrama Widya, Bandung, 2016, hlm. 217.

¹² Presiden dinyatakan bersalah terkait kebakaran hutan di indonesia, <https://regional.kompas.com/read/2017/03/23/17590361/presiden.dinyatakan.bersalah.terkait.kebakaran.hutan.di.indonesia?page=all> diakses pada 24 September 2022.

¹³ Mohammad Ikhanuddin Mawardi, Membangun Daerah yang Berkemajuan, Berkadilan, dan Berkelanjutan, Bogor: IPB Press, 2009, hlm. 212

¹⁴ Eko Budiardjo dan Sudanti Hardjohubojo, *Kota Bernawasan Lingkungan*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 146-147.

prinsip pembangunan berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* dengan kegiatan pembangunan ekonomi dan hukum yang berwawasan lingkungan.¹⁵

Pada hakikatnya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan akan menjadikan alam sebagai infentarisasi dan memiliki standar untuk menjaga keberlangsungan lingkungan hidup.¹⁶ Pembangunan yang mengedepankan wawasan lingkungan selalu menjadikan ekonomi sosial dan ekologi sebagai pondasi dalam melakukan pembangunan. Dalam Undang Undang Cipta Kerja ada beberapa aspek yang pada awalnya menjadi garda terdepan dalam upaya menjaga lingkungan hidup dengan konsep *Sustainable Development Goals* dihapuskan dan dirubah dengan upaya penyederhanaan sistem penataan ruang.

Dalam hal ini pemerintah meyakini bahwa dengan melakukan penyederhanaan dalam proses perizinan berusaha dianggap mampu menjadi katalisator peluasan dan peningkatan iklim investasi. Klausula ini diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Cipta Kerja yang menjelaskan bahwa dalam rangka mewujudkan peningkatan dan percepatan pembangunan ekonomi di Indonesia maka harus ada iklim yang dirubah melalui tiga aspek, yakni: (1) kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang; (2) persetujuan lingkungan; dan (3) persetujuan bangunan gedung dan sertifikat layak fungsi.

Perubahan regulasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam upaya meningkatkan iklim investasi dengan penyederhanaan sistem penataan ruang dan penghapusan izin lingkungan akan memiliki konsekuensi tidak terduga. Hal ini dapat dilihat melalui pandangan Max Weber tentang konsep *Unintended consequences* yang digunakan untuk membaca bahwa setiap tindakan yang dilakukan pada suatu negara pasti memiliki konsekuensi yang diinginkan begitu juga dengan konsekuensi yang tidak diharapkan, dikarenakan aktor sosial tidak mampu membaca dan terpikirkan secara menyeluruh setiap konsekuensi tersebut.¹⁷ Pada kesempatan itu, Weber mencoba untuk mengingatkan dengan pernyataan sebagai berikut "*it is undeniably true, indeed a fundamental truth of all history...that the final result of political activity often, nay, regularly, bears very little relation to the original intention: often, indeed it is quite the opposite of what was*

¹⁵ AL. Sentot Sudarwanto, *AMDAL & Proses Penyusunan* (Berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 16 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup), UNS Press, Surakarta, 2018, hlm. 2.

¹⁶ Nurwino Wajib, *Pembangunan Ekonomi dalam Konsep Pembangunan Berkelanjutan*, Pemerintah Kabupaten Buleleng Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 2017, dapat didapat <https://bappeda.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/pembangunan-ekonomi-dalam-konsep-pembangunan-berkelanjutan-68>, diakses pada 31 Mei 2022.

¹⁷Lihat Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, disunting oleh Guanter Roth dan Claus Wittich, University of California Press, Berkeley dan London, 1978 hlm. 23

intended".¹⁸ Artinya, konsekuensi yang tidak diharapkan dari sebuah tindakan sosial, termasuk di dalamnya pembuatan peraturan perundang-undangan, lebih sering terjadi dibandingkan dengan konsekuensi yang diharapkan. Dari apa yang disampaikan oleh Weber dapat meraba-raba apa bahwa sesuatu yang diharapkan tidak akan selalu berjalan sesuai harapan yang diinginkan karena konsekuensi tidak terduga akan menjadi masalah baru yang mungkin saja memiliki dampak yang lebih dari semula. Sebagai halnya dalam Undang-Undang Cipta Kerja, pemerintah mengharapkan dengan adanya regulasi tersebut dapat menjawab permasalahan negara dalam mewujudkan lapangan pekerjaan, namun konsekuensi yang tidak terduga, kerusakan alam dan keberlangsungan lingkungan hidup mungkin saja menjadi konsekuensi dari regulasi tersebut.

Dalam mewujudkan instrumen pembangunan berkelanjutan, tata ruang merupakan sautau unsur penting yang harus diperhatikan dengan tidak menjadikan ekonomi sebagai pondasi utama dalam pengembangan ekonomi dikarenakan pertumbuhan ekonomi yang baik adalah dengan menjadikan lingkungan dan sosial sebagai pondasi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Pertumbuhan ekonomi akan berlanjut jika dasar dari lingkungan dan sosial turut tumbuh secara beriringan dengan baik. Dengan kata lain, lingkungan menjadi elemen yang turut menunjang pertumbuhan ekonomi yang berlanjut dengan keseimbangan antara pilar-pilar penting dalam *Sustainable Development Goal*.

Oleh karena itu, pembangunan membutuhkan keseimbangan atas ketiga pilarnya, yakni: kepentingan ekonomi, kesejahteraan sosial, dan kelestarian lingkungan. Untuk menjaga keseimbangan antara tiga pilar tersebut tata ruang merupakan yang menjadi penyeimbang diantaranya akan tetapi dengan diundangkannya Undang Undang Cipta Kerja maka unsur penting dalam upaya menjaga kelestarian alam tersebut tergeserkan, diantara perubahan setelah diberlakukan Undang Undang Cipta Kerja yang perlu menjadi sorotan diantaranya adalah penghapusan izin pemanfaatan ruang yang selama ini dibutuhkan bagi setiap orang yang ingin memanfaatkan ruang.¹⁹ Sebagai gantinya, UU Cipta Kerja memperkenalkan model kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang yang merupakan bukti bahwa rencana lokasi kegiatan dan/atau usaha telah sesuai dengan rencana tata ruang. Dalam Naskah Akademik penghapusan izin pemanfaatan ruang dijustifikasi karena menambah perizinan yang diperlukan untuk memulai kegiatan usaha sehingga diarahkan untuk diganti dengan istilah/frasa kesesuaian dengan

¹⁸ Max Weber, *Politics as a Vocation*, dalam M. Cohen & N. Fermon (Penyunting), *Princeton Readings in Political Thought: Essential Texts Since Plato*, Princeton University Press, Princeton, 1996, hlm. 501

¹⁹ Pasal 1 angka 32 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mendefinisikan "izin pemanfaatan ruang" sebagai "izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"

rencana tata ruang.²⁰ Asumsinya adalah pengendalian kesesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang dapat diwujudkan dalam bentuk konfirmasi kesesuaian dengan rencana tata ruang.²¹ Sebelum pembahasan di DPR, Undang-Undang Cipta Kerja menggunakan istilah konfirmasi kesesuaian kegiatan ruang dan berbekal konfirmasi ini, sebagaimana Pasal 15 ayat (5) UU Cipta Kerja, pelaku usaha dapat langsung melakukan kegiatan usahanya. Namun, setelah pembahasan konfirmasi ini diganti dengan istilah persetujuan dan persetujuan ini digunakan untuk mengajukan permohonan Perizinan Berusaha. Perubahan izin menjadi persetujuan tentu menimbulkan konsekuensi di tataran empiris. Persetujuan kesesuaian kegiatan ruang hanya merupakan indikasi awal bahwa kegiatan dan/atau usaha yang direncanakan sesuai dengan peruntukan ruang. Indikasi ini sendiri diperoleh secara elektronik hanya berdasarkan pada peta digital yang tersedia dan belum tentu mencerminkan kondisi riilnya di lapangan. Dalam hal ini kompleksitas dan realitas sosial di lapangan direduksi secara teknis ke dalam bentuk visual dari atas untuk melayani kepentingan pembuat peta.²² Peta mengasumsikan ruang yang digambarkan sebagai ruang kosong (*blank slate*) sehingga ia tidak mampu memberikan gambaran atas kompleksitas makna ruang dan kehidupan sosial yang nyata. Alhasil, persetujuan pemanfaatan ruang berbasis peta tanpa adanya peninjauan lapangan guna memperoleh *free, prior and informed consent* (FPIC) dari masyarakat yang menempati ruang tersebut akan justru menimbulkan konflik sosial.

Di dalam Undang-Undang Cipta Kerja, Izin Lingkungan sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2009 UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) dihapus dan diganti dengan Persetujuan Lingkungan (Pasal 22 UU Cipta Kerja tentang Perubahan UU PPLH khususnya 38 Pasal 1 angka 35 dan Pasal 36). "Izin" sebagai produk hukum administratif tentu berbeda dengan "persetujuan" yang lebih bersifat diskresi atas suatu kewenangan. Sehingga, penggantian konteks "izin" dengan "persetujuan" tentu memiliki akibat hukum yang signifikan.²³ Salah satu akibat yang mendasar adalah hilangnya hak gugat administratif bagi masyarakat atas diterbitkan persetujuan lingkungan dengan hapusnya Pasal 93 UUPPLH dalam UU Cipta Kerja dapat dimaknai bahwa masyarakat tidak dapat mengajukan hak gugat administratif dalam hal terjadinya pencemaran lingkungan hidup yang merupakan sebagai salah satu upaya

²⁰ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, n.d., hlm. 162.

²¹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, n.d., hlm. 161.

²² Scott ames, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Cojndition Have Failed*, Yale University Press, New Haven & London1, 1998.

²³ Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap Uu No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Pengesahan DPR 5 Oktober 2020) Edisi 2/ 5 November 2020, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm. 38

penegakan hukum atas perlindungan lingkungan hidup. Berdasarkan pada hal tersebut, maka hapusnya hak gugat administratif dapat menimbulkan ancaman pencemaran lingkungan yang dapat membahayakan kelangsungan hidup masyarakat. Proses pengajuan hak gugat administratif dalam mekanisme penegakan hukum lingkungan hidup merupakan jalan tempuh bersifat preventif dengan pengujian terhadap keputusan izin lingkungan hidup yang diterbitkan oleh pemerintah. Maksud preventif dalam hal ini adalah mampu mencegah ataupun meminimalisir terjadinya pencemaran lingkungan hidup yang disebabkan karena adanya koreksi dari Peradilan Tata Usaha Negara. Terhadap keputusan izin lingkungan yang diterbitkan oleh Pejabat Pemerintahan.

Pada satu sisi hal ini menimbulkan pesimisme dan kekhawatiran tentang pelemahan secara sistematis dari fungsi izin sebagai instrumen pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Terutama dengan melihat pelaksanaan Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik melalui *Online Single Submission* (Perizinan OSS) yang terkendala dan bermasalah dalam pelaksanaannya. Perizinan OSS memperkenalkan anomali baru dalam sistem perizinan dengan istilah "Izin dengan Komitmen", yang pelaksanaannya bersengkabut pada banyak aspek permasalahan. Pesimisme muncul karena penerapan Perizinan Berbasis Risiko yang diamanatkan UU Cipta Kerja, tidak didukung dengan ketersediaan basis data atas pemetaan risiko, sementara izin lingkungan pun dihapuskan, sehingga ancaman terhadap penurunan kualitas lingkungan hidup pasca penerapan UU Cipta Kerja tampak jelas menghadang. Namun pada sisi baiknya, UU Cipta Kerja meskipun mengganti Izin Lingkungan dengan Persetujuan Lingkungan, tidak mengubah konteks Persetujuan Lingkungan sebagai prasyarat dari Perizinan Berusaha (Perubahan Pasal 1 angka 35 UU PPLH), dan mempertegas bahwa Perizinan Berusaha dapat dibatalkan (Perubahan Pasal 37 UU PPLH) yaitu dalam hal: a. persyaratan yang diajukan dalam permohonan Perizinan Berusaha mengandung cacat hukum, kekeliruan, penyalahgunaan, serta ketidakbenaran dan/atau pemalsuan data, dokumen, dan/atau informasi; b. penerbitannya tanpa memenuhi syarat sebagaimana tercantum dalam Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup; atau c. kewajiban yang ditetapkan dalam dokumen Amdal atau UKL-UPL tidak dilaksanakan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Atas perubahan ketentuan ini, maka sekurangnya terdapat dua hal yang wajib dipersiapkan: 1) akses informasi bagi masyarakat yang transparan dan terpadu melalui suatu sistem elektronik/sistem informasi; dan 2) penguatan kelembagaan dan peningkatan kompetensi pejabat pengawas lingkungan hidup baik pada tingkat Pusat maupun di daerah.

Doktrin pembangunan berkelanjutan yang ditopang oleh paham hukum pembangunan sudah seharusnya menjadi wawaasan pemerintah dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Alam tidak dapat dikorbankan untuk kepentingan saat karena solidaritas antar generasi untuk menjaga kelestarian alam merupakan nilai nasionalistik yang terkandung dalam falsafah negara Indonesia. Dengan menerapkan doktrin pembangunan yang berkelanjutan akan menjaga dan mendorong pertumbuhan ekonomi seiring dengan lingkungan hidup.

Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, maka kesimpulan dalam penelitian ini yakni, *pertama*, hukum diharapkan mampu menjadi instrumen untuk menjaga keseimbangan dari tekanan pertumbuhan ekonomi yang eksploitatif namun dianggap gagal oleh beberapa kalangan pengamat lingkungan, ini semua disebabkan kurangnya pemahaman nilai hukum sebagai sarana konservasi yang selalu menjaga keberlangsungan sesuatu demi kepentingan manusia itu sendiri. Oleh karenanya hukum tak dapat diartikan hanya sebagai alat yang selalu mengakomodir kepentingan manusia namun hukum juga merupakan saran pembanguna masyarakat yang menjaga keberlangsungan hidup manusia.

Kedua, pada kancah dunia, konsep pembangunan berkelanjutan yang menjadikan ekonomi sosial dan lingkungan sudah menjadi doktrin pada setiap kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemangku kekuasaan. Hal tersebut merupakan bentuk solidaritas dari lintas generasi untuk kepentingan jangka panjang. Pengembangan ekonomi yang menggunakan wawasan lingkungan hidup merupakan suatu keharusan. Namun sangat disayangkan Undang-Undang Cipta Kerja yang diharapkan mampu menjawab permasalahan zaman tak berjalan sesuai keinginan dikarenakan pendekatan pembangunan yang digunakan lebih mengedepankan kepentingan ekonomi tanpa memperhatikan dampak lingkungan dari kegiatan perekonomian. Corak pemikiran yang terkandung dalam UU Cipta Kerja dapat dilihat dari setiap masalah yang terdeteksi dari bidang peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha khususnya a) persyaratan Investasi; b) tata ruang; c) kehutanan; d) lingkungan hidup), ketenagakerjaan, pertanahan, dukungan riset dan inovasi pidana.

Daftar Pustaka

Buku

Budiardjo, Eko dan Sudanti Hardjohubojo, *Kota Berwawasan Lingkungan*, Bandung: Alumni. 1993.

- Ikhanuddin Mawardi, Mohammad, *Membangun Daerah yang Berkemajuan, Berkadilana, dan Berkelanjutan*, IPB Press, Bogor, 2009.
- Kusumohamidjojo, Budiono, *Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, Cet. I, Penerbit Yrama Widya, Bandung, 2016.
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty. 1996
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, CV Utomo, Jakarta, 2006.
- Weber, Max, *Politics as a Vocation*, dalam M. Cohen & N. Fermon (Penyunting), *Princeton Readings in Political Thought: Essential Texts Since Plato*, Princeton University Press, Princeton, 1996, hlm. 501

Jurnal

- Adi Sulistiyono, "pembaharuan hukum yang mendukung kondusifitas iklim usaha", *Yustisia*, Vol. 4, 2015.
- Faisal Kutty, "The Sharia Factor in International Commercial Arbitration," *The Loyola of Los Angeles and Comparative Law*, Vol. 28, 2016.
- Laksanto Utomo, *Penerapan Hukum Progresif dalam Penemuan Hukum oleh Hakim untuk Menciptakan Keadilan, dalam Refleksi dan Rekonstruksi Ilmu Hukum Indonesia*. Jurnal Kosmik Hukum, Vol. 18 No. 1, 2018.
- O. Sukmana, *Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)*, Sospol: Jurnal Sosial Politik, Vol 2 No. 1, 2017.

Internet

- AL. Sentot Sudarwanto, *AMDAL & Proses Penyusunan* (Berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup <https://digilib.uns.ac.id/dokumen/download/331093/MzMxMDkz>), diakses pada 31 Mei 2022.
- Asian environmental compliance and environmental network "*environmental compliance and enforcement in indonesia rapid assessment*", (the secretariat of asian environmental compliance and environmental network, 2008. <https://docplayer.net/235916-Environmental-compliance-and-enforcement-in-indonesia-rapid-assessment.html>), diakses pada 31 Mei 2022.
- Mickael B. Hoelman et al, *Panduan SDGs Untuk Pemerintah Daerah (Kota dan Kabupaten)*, Jakarta: International NGO Forum on Indonesian Development, 2015. https://www.academia.edu/19442291/Panduan_SDGs_Sustainable_Development_Goals_untuk_Pemerintah_Daerah, diakses pada 31 Mei 2022.
- Robert J. Holton dan Bryan S. Turner. *Max Weber Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, London: Routledge Revival. <http://opac.lib.idu.ac.id/unhan-ebook/assets/uploads/files/4fc92-058.max-weber-on-economy-and-society-routledge-revivals.pdf>, diakses pada 31 Mei 2022.

Nurwino Wajib, Pembangunan Ekonomi dalam Konsep Pembangunan Berkelanjutan, Pemerintah Kabupaten Buleleng Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 2017, <https://bappeda.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/pembangunan-ekonomi-dalam-konsep-pembangunan-berkelanjutan-68>, diakses pada 31 Mei 2022.

Peraturan Perundang-Undangan

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Reduksionisme AMDAL Dan Ancaman Deteriorasi Lingkungan: Perspektif Pembangunan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja

Asrizal

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
asrizalnilardin@gmail.com

Abstract

This study aims to analyze the meaning of development in terms of environmental management and protection as well as the Environmental Impact Assessment (EIA) provisions in Law 32 of 2009 which are reduced by Law 11 of 2020 on Job Creation. This is a normative legal research that uses a conceptual approach and a statutory approach. The results of the study show that the increasingly massive development that often ignores environmental aspects is the source of disasters and destruction of the environment. In practice, there is a shift or disorientation in the meaning of development which often ignores the principles of environmental protection and management. In addition, Law Number 11 of 2020 on Job Creation has reduced the existence of EIA as an instrument for controlling the potential negative impacts of a development activity or business. The Job Creation Act in the spirit of accelerating the investment climate in pursuit of national economic growth has neglected the fundamental aspects of environmental protection and management.

Key Words: EIA; job creation; environment; development; reductionism

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis makna pembangunan dalam aspek pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup serta ketentuan AMDAL dalam UU 32 Tahun 2009 yang direduksi oleh UU 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pembangunan yang kian massif yang kerap mengabaikan aspek lingkungan hidup adalah sumber dari bencana dan kerusakan terhadap lingkungan hidup. Di dalam praksisnya, terjadi pergeseran atau disorientasi makna pembangunan yang kerap mengabaikan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Selain itu, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah mereduksi keberadaan AMDAL sebagai instrumen pengendalian potensi dampak negatif dari kegiatan atau usaha suatu pembangunan. Undang-Undang Cipta Kerja dengan semangat akselerasi iklim investasi dalam mengejar pertumbuhan ekonomi nasional telah mengabaikan aspek fundamental dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Kata-kata Kunci: AMDAL; cipta kerja; lingkungan hidup; pembangunan; reduksionisme

Pendahuluan

Problem mendasar dalam kegiatan pembangunan selama ini ialah terjadinya disorientasi tujuan pembangunan yang tidak memberikan dampak positif bagi umat manusia dan lingkungan hidup. Alih-alih menghadirkan manfaat bagi kehidupan umat manusia, praktiknya pembangunan justru kerap menimbulkan dampak negatif. Hal ini lantaran pembangunan hanya diarahkan pada taraf eksploitasi yang berlebihan hingga ancaman deforestasi, deteriorasi dan pencemaran terhadap lingkungan hidup.¹

Pembangunan (*development*) sebagai aspek penting dalam menopang kemajuan suatu peradaban harus diarahkan pada usaha sadar bagi kepentingan umat manusia. Dalam konteks bernegara, pembangunan merupakan jalan utama dalam menciptakan kemajuan suatu negara serta menghadirkan kesejahteraan bagi masyarakat suatu negara. Dengan demikian, tujuan utama dari pembangunan ialah memberikan dampak positif bagi kehidupan.² Pembangunan merupakan usaha yang dilakukan secara terstruktur, terukur dan terencana dalam mendorong terjadinya perubahan dalam berbagai aktivitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Target pembangunan tidak saja diharapkan memberikan dampak bagi pertumbuhan ekonomi negara, namun lebih jauh menyangkut dengan proses transformasi peradaban umat manusia.³

Periode pertama hingga kedua pemerintahan Presiden Joko Widodo, orientasi pembangunan nasional menggambarkan kebijakan reduksionisme⁴. Upaya melakukan simplifikasi terhadap pembangunan dilakukan atas nama percepatan pertumbuhan ekonomi. Pembangunan ekonomi yang digaungkan secara masif pada periode pertama hanya mampu mengakselerasi pertumbuhan ekonomi nasional sebesar 5 persen yang jauh dari target awal sebesar 7 persen. Demikian halnya, rasio gini mengalami sedikit penurunan yang tidak terlalu signifikan. Pada 2014 rasio gini di Indonesia sebesar 0,433 pada September 2014, dan hanya turun menjadi 0,392 per Maret 2019.⁵

¹ Oaken S. Abdoellah, *Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia: di Persimpangan Jalan*, PT. Gramedia Utama Pustaka, Jakarta, 2016, hlm. 4-6

² Meutia Farida Hatta Swasono, "Bung Hatta dan Perjuangannya Bagi Indonesia", <http://bunghatta.ac.id/files/dokumen/bung-hatta-dan-karyanya-bagi-indonesia.pdf>, diakses pada 20 April 2022 pukul 16.48 WIB

³ Bonaraja Purba, dkk., *Ekonomi Pembangunan*, Yayasan Kita Menulis, Medan, 2021, hlm. 6

⁴ Reduksionisme dalam hal ini penulis gunakan dengan merujuk pada teori atau prosedur yang digunakan oleh pemerintah dalam kebijakannya untuk menyederhanakan gejala dan dampak sehingga menjadi tidak kompleks.

⁵ Data tersebut didapatkan dari data yang dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) untuk mengukur penurunan rasio gini Indonesia pada periode awal pemerintahan presiden Joko Widodo. Data rasio gini dapat dijadikan tolak ukur untuk menilai arah dan dampak yang dihasilkan dari aktivitas pembangunan ekonomi.

Sebagai langkah strategis pemerintah dalam menopang pembangunan dan pertumbuhan ekonomi nasional ialah menghadirkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Kehadiran UU *a quo* memperjelas proses reduksionisme dengan melakukan simplifikasi terhadap berbagai dampak buruk yang dihasilkan. Kendati UU *a quo* sementara waktu ditangguhkan, namun potensi daya lakunya masih sangat berpeluang besar tanpa ada perubahan substansi⁶. Kehadiran UU *a quo* sebagai upaya pemerintah dalam menciptakan iklim investasi di Indonesia. Salah satu klaster yang diatur UU Cipta Kerja ialah mengenai lingkungan hidup. Berbagai pihak menghawatirkan potensi buruk lingkungan hidup dalam pembangunan mengingat UU Cipta Kerja telah mereduksi ketentuan Analisis Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) yang sebelumnya diatur dalam UU 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH).⁷

Terdapat dua poin krusial yang terdampak dalam aspek lingkungan, yakni antara aspek pencegahan dan aspek penindakan⁸. Aspek pencegahan dalam hal ini berkaitan dengan keberadaan AMDAL, Izin Lingkungan dan penataan ruang. Sementara aspek lainnya ialah adanya pasal yang terkait dengan pengawasan penegakkan hukum. Dua aspek tersebut, antara aspek pencegahan dan aspek penindakan, dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 mempunyai sebuah kekuatan yang mengikat sebagai instrumen mengendalikan dampak, dan ketika dampak tidak bisa dikendalikan maka dapat dikatakan hal tersebut merupakan pelanggaran yang akan dikenai sanksi bagi pemegang izin lingkungan yang melakukan pelanggaran. Kedua aspek tersebut justru direduksi oleh UU 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Akibatnya, ketika mengabaikan hal-hal krusial dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup maka akan ada potensi serta risiko dampak buruk bagi lingkungan terhadap kegiatan/usaha pembangunan di Indonesia.

⁶ Setelah banyak menuai polemik, UU 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan cacat formil oleh MK. Menariknya, MK memberikan tenggang waktu kepada pembentuk UU untuk memperbaiki tata cara pembentukannya. Apabila tenggang waktu dua tahun belum ada perbaikan, maka UU *a quo* dinyatakan inkonstitusional secara permanen. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

⁷ Menarik izin dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat merupakan preseden sentralisasi di zaman Orde Baru. Hal itu pula yang meneguhkan kekuasaan otoriter Presiden. Memasuki era reformasi, Pemerintah Daerah tidak saja dipandang sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat, namun telah berdiri secara otonomi dengan prinsip desentralisasi secara luas. Menarik izin dari daerah ialah bentuk penghiantan terhadap tujuan reformasi dan konstitusi.

⁸ Rizki Zakariya, "Menyoal Aspek Pemidanaan Pada Kluster Lingkungan Di Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Arah Pembangunan Berkelanjutan", *Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria*, Volume 1, Nomor 2, April 2022

Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah makna pembangunan ditinjau dari aspek pengelolaan dan perlindungan terhadap lingkungan hidup?
2. Bagaimanakah reduksionisme yang terjadi dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap ketentuan AMDAL?

Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui makna pembangunan ditinjau dari aspek pengelolaan dan perlindungan terhadap lingkungan hidup.
2. Untuk mengetahui reduksionisme yang terjadi dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap ketentuan AMDAL.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif yaitu dengan mengkaji sumber-sumber hukum positif, yakni UUD NRI 1945, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009. Jenis penelitian tersebut dipilih karena di dalam penelitian ini Adapun konsep yang ditelaah adalah konsep pembangunan (*development*), konsep lingkungan (*environment*), dan konsep AMDAL.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pembangunan ditinjau dari Aspek Pengelolaan dan Perlindungan terhadap Lingkungan Hidup

S. J. McNaughton dan Larry L. Wolf,⁹ memberikan makna yang luas tentang cakupan lingkungan yang terikat secara integral dengan kosmos dan sebagai sesuatu hal yang memiliki hubungan keterkaitan dengan semua faktor eksternal yang ada, baik itu bersifat biologis, maupun bersifat fisika yang dapat secara langsung mempengaruhi kehidupan, pertumbuhan, perkembangan dan reproduksi organisme yang terdapat di dalamnya. Naughton dan Larry L. Wolf juga membedakan lingkungan dengan habitat, dalam pengertian secara luas

⁹ Lihat S. J. McNaughton dan Larry L. Wolf, *Ekologi Umum*, edisi kedua, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1990, hlm. 384.

menunjukkan tempat di mana organisme berada serta faktor-faktor lingkungannya. Pemaknaan tersebut mengandung arti bahwa lingkungan adalah merupakan semua benda dan kondisi yang ada dalam ruang yang kita tempati yang dapat mempengaruhi kehidupan umat manusia.¹⁰

Secara yuridis, berdasarkan ketentuan yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, lingkungan hidup diartikan sebagai kesatuan ruang dengan semua benda, daya dan keadaan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan peri kehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. Dengan demikian, lingkungan hidup merupakan interaksi alamiah antara makhluk hidup dengan makhluk hidup lainnya. Uraian dalam ketentuan norma di atas memiliki kesamaan secara substansi dengan ketentuan norma yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup¹¹.

Pada prinsipnya, masalah-masalah lingkungan hidup bersifat multi-dimensi dan lintas sektoral. Sebagai relevansi antara negara hukum yang memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup, instrumen hukum terhadap perlindungan lingkungan adalah keniscayaan guna memberikan kepastian hukum bagi perlindungan terhadap lingkungan hidup. Keberadaan hukum lingkungan yang memberikan instrumen kepastian hukum bagi lingkungan adalah bentuk dari upaya pelesatarian dan perlindungan terhadap lingkungan hidup.¹² Pembangunan yang semakin massif dan kerap mengabaikan lingkungan hidup adalah sumber dari bencana dan perusakan terhadap lingkungan hidup. Sebagai bagian dari sumber kehidupan, manusia secara alamiah memerlukan manfaat-manfaat yang dihasilkan oleh alam semesta, namun betapa pun demikian, pembangunan yang massif kerap mengabaikan lingkungan hidup. Atas dasar potensi dampak negatif dari pembangunan, keberadaan hukum lingkungan ialah sebagai dasar hukum bagi perlindungan lingkungan dari ancaman dan potensi dampak buruk yang dihasilkan dari aktivitas pembangunan.¹³

¹⁰ Naughton dan Larry L. Wolf telah memberikan definisi yang tegas tentang aspek luas dari lingkungan. Lingkungan memiliki hubungan integral dengan semua makhluk yang ada di dalamnya. Maka, hak terhadap lingkungan tidak saja dimiliki oleh manusia, namun dimiliki oleh semua kehidupan yang ada di dalamnya.

¹¹ Lihat UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup dan bandingkan dengan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹² Agus Suryono, *Dimensi-dimensi Prima Teori Pembangunan*, UB Press, Malang, 2010, hlm. 46

¹³ Otto Soemarwoto, *Analisis Dampak Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994

Friedman Weick,¹⁴ menjelaskan isu dan kompleksitas permasalahan lingkungan sangat luas, hal ini pula yang mengakibatkan tidak sedikit orang mengabaikannya. Hal itu pula yang menyebabkan banyak orang menghindari pemberian perhatian pada isu lingkungan hidup. Karena luas dan kompleksnya masalah lingkungan, sulit melakukan klasifikasi dan pemetaan penyebab motivasi orang untuk merusak lingkungan hidup. Permasalahan yang paling besar dan kian berlanjut dalam diskursus lingkungan di Indonesia ialah menyangkut upaya perbaikan, pemulihan dan pelestarian terhadap lingkungan hidup. Pada prakteknya, upaya-upaya itu kalah cepat dibandingkan laju deteriorasi dan pencemaran lingkungan hidup yang massif terjadi.

Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa, isu dan masalah lingkungan hidup di Indonesia belum masuk sebagai isu sentral bagi kelangsungan pembangunan di Indonesia. Adapun yang menjadi penyebab utamanya ialah pada tingkat pengambilan keputusan di pusat dan daerah kerap mengabaikan kepentingan bagi pelestarian dan kelangsungan lingkungan. Akibat dari pengabaian tersebut tidak jarang masalah yang timbul selanjutnya ialah terjadinya bencana di darat, laut, dan bencana yang terjadi di udara akibat dari pembangunan yang tidak memperhatikan aspek pelestarian dan kelangsungan lingkungan hidup yang sehat dan berkelanjutan.¹⁵

Pembangunan yang mengabaikan aspek lingkungan hidup telah menyebabkan kerusakan pada ekosistem. Pembangunan yang mengabaikan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup hanya akan membawa dampak buruk bagi lingkungan hidup dan akibatnya akan memberikan ancaman terhadap kehidupan manusia. Keberadaan hukum pembangunan sebagai usaha sadar untuk mengantisipasi dan memberikan kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan bagi pembangunan yang berdampak positif terhadap lingkungan hidup dan kehidupan umat manusia.¹⁶

Pembangunan haruslah sedapat mungkin untuk memperhatikan beberapa ketentuan penting sehingga pembangunan tersebut memberi manfaat bagi kelangsungan manusia dan lingkungan hidup. Unsur penting bagi tercapainya pembangunan yang berwawasan lingkungan ialah tumbuhnya kesadaran manusia sebagai Pembina dan pelindung bagi lingkungan hidup.¹⁷ Manusia dan lingkungan memiliki hubungan yang terikat secara kodrati. Senantiasa terjadi

¹⁴ Lihat pendapat Friedman Weick dalam Mohammad Kemal Dermawan, "Perilaku Merusak Lingkungan Hidup: Perspektif Individu, Organisasi dan Institusional", *Jurnal Legislasi*, Vol. 6 No. 1 - Maret 2009, hlm. 75

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Otto Soemarwoto, *Op. Cit.*

¹⁷ Hario Danang Pambudhi dan Ega Ramadayanti, "Menilai Kembali Politik Hukum Perlindungan Lingkungan dalam Undang-Undang Cipta Kerja untuk Mendukung Keberlanjutan Ekologis", *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 7, No. 2, 2021, hlm. 305.

interaksi yang aktif dan berkelanjutan antara manusia dengan lingkungannya. Dengan demikian, manusia dan lingkungan hidup pada dasarnya merupakan tujuan utama bagi aktivitas kegiatan usaha pembangunan.¹⁸ Secara kausalitas kodratnya, setiap manusia memiliki hak atas lingkungan hidup yang layak. Sebaliknya pula, setiap manusia juga dibebankan kewajiban untuk menjaga, memelihara lingkungan hidup, termasuk mencegah dan menanggulangi perusakan lingkungan hidup. Manusia memiliki hak dan kewajiban terhadap lingkungan hidup yang senantiasa harus diperhatikan. Eksistensi hak dan kewajiban itu hanya dapat terpenuhi dengan baik apabila setiap individu memiliki kesadaran sebagai penyandang hak dan kewajiban.¹⁹

Kehadiran hukum lingkungan pada prinsipnya sebagai alat kontrol dan penindakan terhadap pelaksanaan pembangunan yang berwawasan lingkungan. Penegakan hukum lingkungan sebagai upaya pencegahan dan penindakan terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan sehingga kehadiran instrumen hukum lingkungan dalam rangka menjamin lingkungan dan sumberdaya alam tidak terganggu kesinambungan dan daya dukungnya. Di samping itu, hukum lingkungan akan melakukan penindakan (represif) terhadap perbuatan-perbuatan manusia yang merusak atau mencemari lingkungan hidup dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya.²⁰ Berdasarkan hal tersebut, untuk melindungi dan melestarikan lingkungan hidup, keberadaan AMDAL sebagai instrumen yang melakukan analisa ilmiah terhadap potensi dan dampak yang dihasilkan dari aktivitas usaha kegiatan merupakan sesuatu yang bersifat fundamental yang tidak boleh diabaikan dan direduksi dalam setiap rencana kegiatan pembangunan yang berkaitan erat dengan dampak terhadap lingkungan hidup.²¹

Reduksionisme Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap ketentuan AMDAL

Keberadaan UU Cipta Kerja telah membawa dampak terhadap perubahan 79 Undang-Undang lama yang mencakupi 11 klaster. Salah satu klaster yang berdampak dan mengalami perubahan adalah mengenai lingkungan hidup. Perubahan terhadap sektor lingkungan hidup ini merupakan perubahan beberapa ketentuan norma yang ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang

¹⁸ Agus Suryono, *Op. Cit.*, hlm. 47

¹⁹ Arindra CK, "Melindungi Lingkungan Selamatkan Pembangunan", dikutip dalam <http://www.Pikiran-rakyat.com/cetak/06-4/05/index.htm>, diakses pada 19 April 2022

²⁰ Harun M. Husein, *Lingkungan Hidup: Masalah, Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, Bumi Aksara, Sleman, 1992, hlm. 36

²¹ Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999, hlm. 328-329

Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Terdapat beberapa pasal yang dirubah dan dihapus, yang banyak disorot kaitannya dengan AMDAL ialah terdiri dari 8 Pasal yang dirubah dan 3 Pasal lainnya dihapus oleh UU Cipta Kerja terhadap UU PPLH²².

Perubahan krusial dalam aspek lingkungan hidup ialah aspek pencegahan dan aspek penindakan. Aspek pencegahan dalam hal ini berkaitan dengan AMDAL, izin lingkungan dan penataan ruang. Sedangkan aspek lainnya pasal yang terkait dengan pengawasan penegakkan hukum. Dua aspek tersebut antara aspek pencegahan dan aspek penindakan dalam konteks UUPPLH mengandung norma penting sebagai instrumen mengendalikan dampak, dan ketika dampak tidak bisa dikendalikan maka dapat dikatakan hal tersebut merupakan pelanggaran yang akan dikenai sanksi bagi pemegang izin lingkungan yang melakukan pelanggaran.²³

Lembaga rating Moody's menyampaikan adanya temuan sejumlah masalah dalam UU Cipta Kerja yang mereduksi dampak positif yang muncul berkenaan dengan kampanye kelestarian lingkungan. Salah satu yang disoroti ialah adanya relaksasi terhadap pelaporan bisnis yang selama ini membutuhkan Amdal. Moody's menilai hal itu dapat mengurangi minat investasi asing terutama yang *concern* pada isu *green economic* yang menekankan pada keberlanjutan dan kelestarian.²⁴

Pasal 21 UU Cipta Kerja mengatakan “Dalam rangka memberikan kemudahan bagi setiap orang dalam memperoleh persetujuan lingkungan, Undang-Undang ini mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan terkait Perizinan Berusaha yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059)”.

²² UU Cipta Kerja Berlaku, Ini Pasal-Pasal Kontroversial di Klaster, Ketenagakerjaan, <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/03/10285541/uu-cipta-kerja-berlaku-ini-pasal-pasal-kontroversial-di-klaster?page=all>, diakses pada 19 April 2022 Pukul 18:57 WIB

²³ Ketentuan pelanggaran dan pemebrian sanksi terhadap pemegang izin usaha yang melakukan risiko pencemaran dan kerusakan lingkungan diatur dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang PPLH.

²⁴ <https://bisnis.tempo.co/read/1397372/lembaga-rating-moodys-soroti-3-hal-di-uu-cipta-kerja>, terbit 19 Oktober 2020.

Table 1. Perbandingan UU PPLH dan UU Cipta kerja

| Keterangan | UU PPLH | UU Cipta Kerja |
|-----------------------------------|---|--|
| Tahapan berubah | yang ➤ Keputusan Lingkungan Hidup ²⁵ atau Rekomendasi UKLUPL ²⁶ ➤ Izin lingkungan ➤ Izin usaha | ➤ Persetujuan lingkungan, yang berbentuk: a. Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup; atau b. Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup ➤ Perizinan berusaha |
| Tim Uji Kelayakan | Komisi Penilai Amdal ²⁷ | Tim Uji Kelayakan Lingkungan Hidup ²⁸ |
| Pembentukan Uji Kelayakan | Tim Dapat dibentuk oleh Menteri, gubernur, bupati/walikota | Hanya dibentuk oleh Pemerintah Pusat |
| Keterlibatan Masyarakat | 1. Masyarakat yang terkena dampak kegiatan/usaha, 2. Pemerhati lingkungan, 3. Organisasi lingkungan, dan 4. Masyarakat yang mempunyai pengetahuan mengenai AMDAL dan lingkungan hidup mempunyai hak untuk mengambil peran. | 1. Hanya masyarakat yang terkena dampak secara langsung, 2. Khusus bagi masyarakat yang terdampak langsung dengan syarat harus relevan. |
| Pemrakarsa Penyusun dokumen AMDAL | Pemrakarsa hanya meminta bantuan pihak lain. | Pemrakarsa dapat menunjuk pihak lain (dapat melimpahkan tugas dan tanggungjawab kepada pihak lain). |

Ketentuan AMDAL dalam UU Cipta Kerja memang tidak hilang, tetapi direduksi karena konstruksi perubahan normanya menjadi sangat lebih general pada dampak-dampak penting. Hal tersebut tentu akan sangat subjektif dan limitatif. Begitu pula, sejumlah pendelegasian yang menggunakan frasa akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksana (Peraturan Pemerintah) mencerminkan distorsi penyederhanaan regulasi sebagai motif hadirnya UU sapu

²⁵ Pasal 31 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

²⁶ Pasal 36 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

²⁷ Pasal 24 UU PPLH

²⁸ Penambahan menjadi lima (5) ayat

jagat ini.²⁹ Kedudukan AMDAL dalam UU Cipta Kerja hanya sebagai bagian dalam perizinan berusaha. Dalam Pasal 32 ayat (3) UU 32/2009, izin lingkungan wajib mencantumkan persyaratan yang dimuat dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi termasuk di dalamnya rekomendasi UKL UPL³⁰. Pasal ini kemudian dihapus oleh UU Cipta Kerja, karena izin lingkungan tidak terdapat dalam UU Cipta Kerja. Akibatnya, kedudukan AMDAL dalam UU Cipta Kerja hanya menjadi muatan dalam perizinan usaha atau persetujuan pemerintah pusat atau pemerintah daerah.³¹

Pasal 1 Angka 11 UU Cipta Kerja mendefinisikan AMDAL dengan tambahan frasa "...serta termuat dalam Perizinan berusaha, atau Persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah...". Di dalam perubahan ini dengan ditambahkan frasa "atau" maka ketentuan tersebut bersifat opsional, diberikan pilihan untuk memilih salah satu dari ketiga ketentuan sebagaimana diatur dalam pasal UU Cipta Kerja, tidak diharuskan untuk memenuhi ketiga ketentuan tersebut tetapi berhak untuk memilih salah satunya. Sehingga para pengusaha dalam hal memuat AMDAL boleh dicantumkan dalam perizinan atau persetujuan Pemerintah pusat atau cukup dengan persetujuan Pemerintah Daerah.

Pada perubahan angka 37 juga terdapat frasa "...memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan otonom...". Sekilas memang tidak ada yang salah, namun jika kita telisik lebih dalam maka akan mendapatkan problem dalam frasa tersebut di mana adanya penyempitan kewenangan Pemda yang hanya dibatasi pada kewenangan otonom dalam hal tugas pembantuan yang hanya diberikan oleh Undang-Undang. Asas pembantuan yang dimaksud di sini adalah Pemerintah Daerah hanya sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat, sehingga urusan-urusan yang di luar dari kewenangan otonom Pemda diatur oleh pemerintah pusat dan Pemda hanya sebagai penerima perintah.

Terhadap perubahan Pasal 24 UUPPLH diubah dengan ditambahkan 5 ayat yang menginisiasi pembentukan tim uji kelayakan lingkungan hidup. Tim tersebut dibentuk oleh lembaga kelayakan uji lingkungan hidup Pemerintah Pusat. Dalam tim uji kelayakan ini terdiri atas Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan ahli bersertifikat. Keputusan kelayakan lingkungan hidup

²⁹ Sumadi Kamarol Yakin, "Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) Sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran Dan Perusakan Lingkungan" *Badamai Law Journal*, Vol. 2, Issues 1, Maret 2017, hlm. 123

³⁰ Lebih lanjut lihat Pasal 32 UU 32 Tahun 2009 tentang PPLH

³¹ Anih Sri Suryani, "Perizinan Lingkungan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja Dan Dampaknya Terhadap Kelestarian Lingkungan" *Jurnal Info Singkat*, Vol. XII, No. 20/II/Puslit/Oktober/2020, hlm. 15.

berdasarkan hasil uji kelayakan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah. Melihat isi perubahan tersebut dapat disimpulkan bahwa adanya sentralisasi keputusan perizinan berusaha oleh Pemerintah Pusat. Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam frasa ayat tersebut jika merujuk Pasal 22 ayat (1) angka 37, Pemerintah Daerah hanya melakukan kewenangan otonom yang hanya melakukan tugas pembantuan yaitu hanya perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat sebagai pengambil keputusan.

Partisipasi masyarakat juga mengalami perubahan yang secara substansial merubah Pasal 25 UU PPLH. Pengaturan peran serta masyarakat dalam UU Cipta Kerja dipersempit, partisipasi masyarakat hanya dibatasi pada masyarakat yang terdampak langsung sehingga dalam UU Cipta Kerja memberikan hak penyampaian saran, masukan, serta tanggapan mengenai dokumen AMDAL khusus bagi masyarakat yang terdampak langsung dengan syarat harus relevan. Berbeda dengan UUPPLH, yang menyangkut pemberian saran, masukan, serta tanggapan mengenai dokumen AMDAL tidak dibatasi hanya pada masyarakat yang terdampak langsung sehingga para pemerhati lingkungan, organisasi lingkungan, dan masyarakat yang mempunyai pengetahuan mengenai AMDAL dan lingkungan hidup mempunyai hak untuk mengambil peran.

Perubahan Pasal 27 UUPPLH adalah di mana dalam UU Cipta Kerja pemrakarsa penyusun dokumen AMDAL dapat menunjuk pihak lain dalam hal penyusunan dokumen AMDAL, sedangkan dalam UU PPLH pemrakarsa hanya boleh meminta bantuan pihak lain dalam hal menyusun AMDAL. Sehingga dalam hal ini ada perubahan substansi di mana dalam UU Cipta Kerja pemrakarsa boleh melimpahkan tugas dan kewajibannya kepada pihak lain sedangkan dalam UU PPLH pemrakarsa tidak boleh melepaskan tanggung jawab dan tugasnya dalam menyusun dokumen AMDAL. Hal ini akan fatal apabila ternyata penunjukan pihak lain tersebut tidak berkompeten atau tidak memahami dari awal jenis usaha dan dokumen AMDAL seperti apa yang seharusnya dibuat.

Penghapusan Pasal 29, Pasal 30, dan juga Pasal 31 UU PPLH, di mana dalam Pasal 29 memuat mengenai penilaian dokumen AMDAL oleh Komisi Penilai AMDAL yang dibentuk oleh Menteri dan Pemerintah Daerah (Gubernur, atau Bupati/Walikota) sesuai dengan kewenangannya. Substansi pasal ini diakomodir pula di dalam perubahan pasal 24 UU Cipta Kerja, dibentuknya tim uji kelayakan lingkungan hidup yang dibentuk oleh Lembaga uji kelayakan lingkungan hidup Pemerintah Pusat. Dengan demikian, prinsip yang digunakan oleh UU Cipta Kerja ialah prinsip sentralisasi perizinan serta sentralisasi keputusan kepada Pemerintah Pusat.

Penghapusan Pasal 30 yang mana memuat keanggotaan Komisi Penilai AMDAL yang keanggotaannya diatur dalam pasal *a quo* sangatlah kompleks dan memuat unsur keseimbangan, di mana dalam keanggotaan tersebut mencakup hampir semua lapisan masyarakat mulai dari instansi lingkungan hidup, instansi teknis terkait, pakar di bidang pengetahuan terkait dengan jenis usaha dan atau kegiatan yang sedang dikaji, pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan dampak yang timbul dari suatu usaha atau kegiatan yang sedang dikaji, wakil dari masyarakat yang berpotensi terkena dampak, dan organisasi lingkungan hidup serta pakar *independent* dan sekretariat yang ditetapkan oleh Menteri dan Pemda. Namun, pasal ini di hapus dalam UU Cipta Kerja yang akan mengakibatkan minimnya peran masyarakat dalam keikutsertaan penyusunan dokumen AMDAL.

Pasal 31 UU PPLH juga dihapus dalam UU Cipta Kerja, karena pasal ini berkesinambungan dengan dua pasal sebelumnya yaitu Pasal 29 dan Pasal 30, yang mana dalam Pasal 31 ini memuat penetapan keputusan kelayakan atau ketidak layakan lingkungan hidup yang telah dinilai oleh Komisi Penilai AMDAL. Pasal ini dihapus karena telah digantinya Komisi Penilai AMDAL dengan Tim Uji Kelayakan Lingkungan Hidup yang dibentuk oleh Pemerintah dan penetapan keputusan kelayakan lingkungan hidup adalah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, tidak lagi oleh menteri atau Pemda. Padahal yang lebih mengetahui kondisi geografis dan bentang alam lokasi usaha atau kegiatan usaha tersebut adalah Pemerintah Daerah, tetapi yang menetapkan atau memberi izin usaha adalah Pemerintah Pusat.

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa pengesahan UU 11/2020 tentang Cipta Kerja sangat berdampak pada ketentuan mengenai AMDAL yang sebelumnya terdapat di dalam UU 32/2009 tentang PPLH. Secara istilah, kata AMDAL memang masih ada dalam UU Cipta Kerja namun secara substansial terjadi perubahan pemaknaan dan proses penyusunannya. Jadi, apabila dikatakan bahwa UU Cipta Kerja menyederhanakan proses, justru yang terjadi adalah proses menjadi jauh lebih rumit dan tidak mempunyai kepastian hukum.

Penutup

Kesimpulan

Masifnya kegiatan atau usaha pembangunan kian menggeser makna pembangunan sebagai sarana untuk melakukan transformasi masyarakat dengan premis dasarnya melindungi lingkungan hidup. Pembangunan semestinya menghadirkan dampak positif bagi masyarakat, pada realitasnya justru menghadirkan dampak deteriorisasi atau kerusakan terhadap lingkungan hidup.

Pada dasarnya, pembangunan wajib memperhatikan ketentuan penting sehingga pembangunan tersebut memberi manfaat bagi manusia dan lingkungan hidup. Unsur penting bagi tercapainya pembangunan yang berwawasan lingkungan adalah terwujudnya manusia sebagai pembina lingkungan hidup. Pembangunan harus diarahkan pada usaha sadar meningkatkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat dengan memperhatikan prinsip lingkungan sebagai satu kesatuan dari keberlangsungan kehidupan.

Beberapa ketentuan dalam UUPPLH yang dirubah dan dihapus oleh UU Cipta Kerja mencerminkan politik hukum reduksionisme pembangunan ekonomi, serta melakukan simplifikasi terhadap potensi dampak negative terhadap lingkungan hidup. Perubahan ketentuan AMDAL dalam UU Cipta Kerja akan berpotensi meningkatnya risiko dampak negatif serta ancaman kerusakan terhadap lingkungan hidup. Demikian pula partisipasi masyarakat menjadi tidak lagi signifikan dalam rencana kegiatan atau usaha yang berdampak terhadap lingkungan. Secara substansial, mereduksi ketentuan AMDAL yang sebelumnya telah diatur dalam UUPPLH, sama halnya dengan menghapus keberadaan AMDAL sebagai dokumen penting dalam upaya Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Saran

Penangguhan masa berlaku UU Cipta Kerja selama dua tahun berdasarkan putusan MK, harus menjadi momentum perbaikan substansi norma dalam klaster lingkungan hidup, khususnya menyangkut esensi keberadaan AMDAL. Telah banyak hasil kajian yang menunjukkan adanya potensi dan ancaman kerusakan lingkungan hidup apabila keberadaan AMDAL direduksi sebagaimana diatur UU Cipta Kerja. Pemerintah dalam menyusun dan menerbitkan aturan teknis sebagaimana yang didelegasikan UU Cipta Kerja harus sejalan dengan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Begitu pula fungsi pengawasan DPR harus dilakukan secara efektif untuk mengantisipasi ancaman pengrusakan lingkungan hidup Ketika UU Cipta Kerja tidak menyentuh perubahan substansi yang signifikan.

Daftar Pustaka

- Erwin, Muhammad, *Hukum Lingkungan: dalam sistem kebijaksanaan pembangunan Lingkungan Hidup* Edisi Ketiga, Refika Aditama, Bandung, 2007
- Fandeli, Chafid, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Prinsip Dasar Dalam Pembangunan*, Liberty, Yogyakarta, 2007.
- Hamzah, Andy, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005.
- Husin, Sukanda, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Muchlish, *Buku Ajar Hukum Lingkungan*, Scopindo Media Pustaka, Surabaya, 2019.
S. Abdoellah, Oaken, *Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia: Di Persimpangan Jalan*, PT. Gramedia Utama Pustaka, Jakarta, 2016.

Siahaan, N.H.T., *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, edisi kedua, Erlangga, Jakarta, 2004.

Soemarwoto, Otto, *Analisis Dampak Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.

Wahid, Yunus, *Pengantar Hukum Lingkungan Edisi Kedua*, Kencana, Jakarta, 2018.

Jurnal

Hario Danang Pambudhi dan Ega Ramadayanti, "Menilai Kembali Politik Hukum Perlindungan Lingkungan dalam Undang-Undang Cipta Kerja untuk Mendukung Keberlanjutan Ekologis", *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 7, No. 2, 2021

Helmi, Fitria, dan Retno Kusniati "Penggunaan Omnibus Law Dalam Reformasi Regulasi Bidang Lingkungan Hidup Di Indonesia" *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 50 No. 1, Januari 2021.

Rizki Zakariya, "Menyoal Aspek Pemidanaan Pada Kluster Lingkungan Di Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Arah Pembangunan Berkelanjutan", *Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria*, Volume 1, Nomor 2, April 2022

Anih Sri Suryani, "Perizinan Lingkungan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja Dan Dampaknya Terhadap Kelestarian Lingkungan." *Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis*, Vol. 7, Nomor 20 Tahun 2020.

Nugroho, "Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Kedalam Pembentukan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14 No.4 Tahun 2017.

Anih Sri Suryani, "Perizinan Lingkungan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja Dan Dampaknya Terhadap Kelestarian Lingkungan" *Jurnal Info Singkat*, Vol. XII, No. 20/II/Puslit/Oktober/2020.

Mohammad Fajrul Falaakh, "Komisi Konstitusi dan Peran Rakyat dalam Perubahan UUD 1945", *Jurnal Analisa CSIS*, XXXI/2002 No. 2.

Sumadi Kamarol Yakin, "Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) Sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran Dan Perusakan Lingkungan" *Badamai Law Journal*, Vol. 2, Issues 1, Maret 2017

Laurensius Arliman, "Eksistensi Hukum Lingkungan Dalam Membangun Lingkungan Sehat Di Indonesia", *Jurnal Lex Librum*, Vol. V, No. 1, Desember 2018

Ashabul Kahpi, "Jaminan Konstitusional Terhadap Hak Atas Lingkungan Hidup di Indonesia," *Jurnal Al-Daulah*, Vol. 2, No. 2, Desember 2013.

M.Yunus Wahid, "Prinsip Dan Karakter Hukum Lingkungan", *Jurnal Ilmiah Hukum "ISHLAH"*, Vol. 13, No. 2, Mei-Agustut 2011, ISSN: 1410-9328.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5059

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6573

Partai Politik Lokal Dan Evaluasi Dalam Penyelenggaraan Dana Otonomi Khusus Aceh

Silkika Nurparijah

**Megister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
silkikanurparijah@gmail.com**

Abstract

Aceh as a special autonomous region can regulate and manage its own region. This authority is given by the central government through decentralization and deconcentration which is regulated in Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. As a special autonomous region, Aceh is given the freedom to establish political parties and manage Dana Otonomi Khusus (DOKA) (the Aceh Special Autonomy Fund) for the welfare of the Acehnese people, but Aceh is still ranked first as the poorest region at the Sumatera level, data obtained through the Central Statistics Agency (BPS). This research method uses normative research to examine and analyze local government policies on the Aceh Special Autonomy Fund (DOKA) with a conceptual approach. The results of this study conclude from the corruption case in Aceh and the first poverty, First that local political parties are the sectoral leaders of Aceh's special autonomy funds through legislative and executive seats in the Aceh region, special autonomy funds are misused through regional infrastructure development. Second, that the special autonomy funds are controlled by combatants of the Gerakan Aceh Merdeka (GAM) Free Aceh Movement through the collection of nangroe taxes which are deposited to the top officials of the Free Aceh Movement from funds for regional development planning and implementation.

Key Words: Implementation of the Special Autonomy Fund for Aceh (DOKA), Aceh local political parties and the Free Aceh Movement (GAM)

Abstrak

Aceh as a special autonomous region is allowed to regulate and manage itself. This authority is given by the central government through the mechanism of decentralization and deconcentration as regulated in Law Number 23 of 2014 on Regional Government jo. Law Number 11 of 2006 on the Government of Aceh. As a special autonomous region, Aceh is given the freedom to establish local political parties and to manage the Aceh Special Autonomy Fund (DOKA) for the welfare of the Acehnese people, yet Aceh is still ranked as the poorest region in Sumatra level based on data obtained through the Central Statistics Agency (BPS). This research method uses normative research to examine and analyze local government policies on the Aceh Special Autonomy Fund (DOKA) with a conceptual approach. The results of this study conclude from the corruption case in Aceh and the first poverty data, that local political parties as the leading sector of Aceh's special autonomy funds through the legislative and executive seats in the Aceh region, special autonomy funds are misused through regional infrastructure development. Second, that the special autonomy funds are controlled by combatants of the Free Aceh Movement (GAM) through Nanggroe tax collection which is deposited with the top officials of the Free Aceh Movement from funds for regional development planning and implementation.

Kata-kata Kunci: Penyelenggaraan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA); Partai Politik Lokal Aceh dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM)

Pendahuluan

Aceh merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang mempunyai ciri khas yang berbeda dari daerah yang lain. Aceh mendapatkan kekhususan dari pemerintah pusat yang disebut dengan otonomi khusus. Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan memberikan hak kepada daerah Aceh untuk menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan penataan terhadap daerahnya sendiri. Sejalan dengan ketentuan Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka dinyatakan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Hal ini diperkuat dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) bahwa (1) *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.* (2) *Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.*¹ Dasar hukum di atas mengisyaratkan bahwa daerah otonom dapat menjalankan “desentralisasi asimetris” yang menekankan pada kekhususan, keistimewaan, keberagaman daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pemerintahan daerah dapat menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali ada beberapa urusan pemerintahan pusat yang diatur dalam Undang-Undang. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam artiannya daerah memiliki hak seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.² Ada beberapa daerah di Indonesia yang mempunyai kekhususan dan/atau keistimewaan yakni Aceh, Papua dan Papua Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DKI Jakarta).³

Kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah otonomi khusus salah satunya yakni pengelolaan keuangan dimana keterlibatan lembaga

¹ Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

² Departemen Pendidikan Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2008, hlm. 992

³ Ateng Syafrudin. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 3.

partai politik lokal di Aceh dalam penyelenggaraan dana otonomi khusus akan dilihat melalui peran institusi politik Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). Partai politik lokal Aceh sangat berperan dan mempengaruhi penyelenggaraan dana otonomi khusus Aceh. Dana otonomi Khusus di Aceh berlaku selama 20 tahun sesuai yang dijelaskan dalam Pasal 183 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Otonomi khusus di Aceh telah berjalan selama belasan tahun dan akan segera berakhir pada 2027.⁴

Penyelenggaraan otonomi daerah Aceh tentu sangat berhubungan antara otonomi daerah dengan partai politik dalam menjalankan kebijakan daerah oleh pemerintah dibarengi dengan otonomi politik melalui partai politik lokal. Kelahiran otonomi Aceh dan partai politik lokal Aceh didasarkan pada sejarah perdamaian Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan perjanjian MoU Helsinki pada tahun 2005 yang ingin memisahkan diri dengan Indonesia. Regulasi yang mengatur mengenai otonomi khusus Aceh yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh.⁵

Terbentuknya Partai politik lokal diawali pada Partai Aceh dan Partai Nasional Aceh pada 2006 sehingga Gerakan Aceh Merdeka (GAM) bertransformasi menjadi partai politik lokal di Aceh. Legalitas keberadaan partai politik lokal diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Partai politik lokal di harapkan sebagai perwakilan aspirasi bagi rakyat Aceh supaya keadilan dan kesejahteraan bagi warga Aceh terwujud.⁶ Sebagaimana telah diketahui bahwa anggota DPRA berasal dari partai politik lokal Aceh dilihat dari proses pemilihan DPRA/DPRD, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Walikota.⁷ Pada tahun 2009 antusias rakyat Aceh terhadap partai politik lokal dapat dilihat ketika kempaye dan jumlah perolehan suara mencapai 48,78 dan 33 kader yang telah mendapatkan kursi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) sedangkan di tingkat kabupaten/kota partai Aceh menguasai 237 kursi DPRD di kabupaten/kota. Warga Aceh sangat

⁴ Anggi Tondi, Berakhirnya 2027, Otsus Provinsi Aceh Diusulkan Berlaku Selamanya. Media Indonesia, 17 Oktober 2018, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/191430/berakhir-2027-otsus-provinsi-aceh-diusulkan-berlaku-selamanya>

⁵ Ade Mayasanto, *RI dan GAM berdamai lewat perjanjian di Helsinki*. Tribunnews.com. 15 Agustus 2019. <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/08/15/sejarah-hari-ini-gam-dan-ri-berdamai-lewat-perjanjian-helsinki-perundingan-sampai-5-putaran>.

⁶ Santi Andriyani. Gerakan Aceh Merdeka Transformasi Politik dari Gerakan Bersenjata Menjadi Partai Politik Lokal Aceh. *Jurnal iisip Jakarta*, Januari 2017, hlm. 6

⁷ M. Fahrudin andriyansyah. Peran Partai Politik Lokal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Khusus Provinsi Aceh. *Jurnal Yurispruden*. Vol. 3, No 1, Januari 2020, hlm.6

mengagungkan partai lokal dikerena cita-cita rakyat Aceh diharapkan tercapai melalui partai lokal.⁸

Dana Otonomi khusus yang ditujukan untuk mendorong laju perekonomian demi terwujudnya masyarakat Aceh yang sejahtera, namun justru banyak dilakukan penyelewengan oleh elit politik lokal yakni kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah Aceh baik dari gubernur dan bupati terhadap DOKA (Dana Otonomi Khusus Aceh) dan masih dilatarbelakangi oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM).⁹ Dana Otonomi Khusus belum mampu menunjukkan peran signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di Aceh dikarenakan hanya sekelompok tertentu yang merasakan kesejahteraan, padahal seharusnya kesejahteraan merupakan hak dari masyarakat Aceh diletakkan sebagai tujuan akhir, sedangkan otonomi khusus merupakan cara atau upaya pencapaiannya.¹⁰

Kemiskinan masih menjadi permasalahan utama, sesuai dengan pendataan yang dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS) Aceh menyatakan Provinsi Aceh menempati urutan paling tertinggi (peringkat pertama) daerah termiskin di tingkat Sumatera dengan jumlah berkisaran 15,43 persen dan terhitung penduduk miskin di Aceh sebanyak 833.091, berada di posisi ke 6 provinsi termiskin secara nasional.¹¹ Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) ada indikasi tidak dikelola dengan baik sehingga kelayakan otonomi khusus di Aceh untuk dilanjutkan perlu dipertimbangkan. Terlebih perlu dikaji mengenai peran partai politik lokal Aceh dalam pengelolaan dana otonomi khusus ini.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu: *pertama*, apakah partai lokal berpengaruh terhadap penyelenggaraan dana otonomi khusus di Aceh? *kedua*, bagaimana evaluasi keberlanjutan dana otonomi khusus di Aceh?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini, *pertama*, menganalisis pengaruh Partai Lokal terhadap penyelenggaraan dana Otonomi Khusus di Aceh. *Kedua*, menganalisis dan mengetahui perlu dilanjutkan atau tidaknya dana otonomi khusus di Aceh.

⁸ *Ibid.*, hlm 12

⁹ Siregar, S. N., "Pergeseran Masalah Keamanan di Aceh", *Jurnal Penelitian Politik*, 29 Agustus 2016, hlm. 60.

¹⁰ Heru Cahyono, Evaluasi Atas Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh: Gagal Menyejahterakan Rakyat Dan Sarat Konflik Internal, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol 9, No 2, 20 Januari 2012, hlm.11

¹¹ Nashih Nashrullah. BPS: Aceh Masih Jadi Provinsi Termiskin Se-Sumatera. Republika.Co.Id,15 Januari 2020. <https://republika.co.id/berita/q45fpv320/bps-aceh-masih-jadi-provinsi-termiskin-seSumatera>.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang mengkaji dan menganalisis kebijakan pemerintah daerah terhadap Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA). Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yakni peraturan perundang-undangan yang berlaku, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah literature/buku, jurnal, artikel, makalah, serta bahan hukum tersier yang digunakan adalah kamus, ensiklopedi, dan leksikon. Sementara pendekatan yang digunakan ialah pendekatan konseptual, yaitu meninjau permasalahan yang diteliti berlandaskan kajiannya kepada konsep-konsep hukum. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah tinjauan kepustakaan, analisis bahan-bahan hukum, teori hukum, artikel dan jurnal yang terkait.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengaruh Partai Politik Lokal dalam Penyelenggaraan Otonomi Khusus di Aceh

Negara Indonesia yakni negara demokrasi yang mengutamakan kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan dengan cita-cita negara bahwa kemakmuran dan kesejahteraan rakyat akhir dari pemerintahan tersebut. Pemerintah pusat memberikan wewenang kepada daerah otonom untuk menganut asas desentralisasi dan dekonsentrasi (tugas pembantuan) melalui pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terletak pada kewenangan yang dijalankan oleh daerah, sehingga pemerintah pusat dengan pemerintah daerah saling berkaitan namun hubungan itu dapat dibedakan menjadi dua prinsip menurut Cambo dan Sundaram yakni *pertama* prinsip *ultra vires* dimana daerah menjalankan kekuasaan termasuk membuat keputusan yang didelegasikan secara spesipik oleh pemerintah pusat, *kedua* prinsip kompetensi umum (*general competence principle*) dimana daerah dapat menyelenggarakan semua kekuasaan yang tidak dicadangkan untuk pemerintah pusat.¹²

Aceh termasuk pada prinsip kedua yakni prinsip kompetensi umum karena Aceh dapat menyelenggarakan kekuasaan sepenuhnya di daerah dengan seluas-luasnya selama tidak mengambil kewenangan pemerintah pusat yang diatur dalam perundang-undangan sesuai yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Pasal 7 ayat (1) mengatur

¹² Ni'matul Huda. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, FH UIIPRESS, Yogyakarta, 2007. hlm 45

pemberian kewenangan kepada pemerintah Aceh dan kabupaten/kota untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahannya sendiri seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah pusat.¹³ Otonomi khusus diberikan kepada daerah untuk menjalankan pemerintahannya sendiri dengan tujuan adanya kemajuan dan kesejahteraan di daerah maka diperlukan juga pengawasan terhadap penyelenggaraan dana otonomi daerah.¹⁴

Desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 angka 8 adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonom. Aceh sebagai salah satu daerah yang menerima otonomi khusus dalam prinsip otonomi khusus bahwa Aceh dapat menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam artian daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah diluar menjadi urusan pemerintah daerah yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹⁵ Sedangkan tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah yang pada dasarnya mengandung 3 misi utama yaitu:

- a. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat;
- b. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah;
- c. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.¹⁶

Konsep desentralisasi ini ada yang simetris dan asimetris. Desentralisasi simetris hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah kewenangannya didasari dengan standar bobot yang sama dengan pemerintah pusat dengan prinsip yang sama dan sebangun di semua daerah sedangkan desentralisasi asimetris otonomi yang diterapkan untuk semua daerah dengan prinsip yang tidak sama dan tak sebangun. Desentralisasi asimetris adalah kewenangan legal yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah yang khusus secara etnis, agar mereka dapat membuat keputusan-keputusan publik yang secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan negara yang berlaku selama ini tapi tetap tunduk dibawah hukum negara secara keseluruhan. Desentralisasi asimetris cocok digunakan di Indonesia karena desentralisasi asimetris memberikan ruang gerak secara kultural bagi daerah yang memiliki variasi budaya yang sangat beragam dan sangat tepat

¹³ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh

¹⁴ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 8

¹⁵ HAW. Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 133

¹⁶ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta 2002, hlm. 46

memberikan apresiasi terhadap keberagaman itu dengan menerapkan desentralisasi asimetris ke daerah otonom.¹⁷

Desentralisasi tentunya diurus sendiri oleh pemerintahan daerah yang berada pada wilayah tertentu untuk memberikan kemudahan bagi daerah baik dibidang pembangunan, ekonomi, pendidikan dan lainnya. Desentralisasi ini tidak terlepas dari desentralisasi politik, karena pelimpahan kewenangan dari pemerintahan pusat menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah.¹⁸

Berjalannya demokrasi di daerah tentu tidak terlepas dari peran partai politik lokal, perkembangan partai politik mewarnai tata pemerintahan daerah, sejarah perkembangan partai politik pada awalnya sejalan dengan sistem pemerintahan yakni partai politik sebagai perwakilan ideologi rakyat yang diwakilkan oleh partai politik itu sendiri. Sehingga pengaruh terhadap berdirinya partai politik semakin banyak, namun keidealisan dari partai politik tidak bertahan lama hubungan partai politik dengan kekuasaan dijadikan ladang keuntungan bagi sekelompok penguasa tertentu. Seharusnya partai politik berfungsi sebagai pengusung membentuk pemerintahan sesuai dengan aspirasi masyarakat dan sebagai oposisi dari pemerintah itu sendiri supaya pengontrolan terhadap pemerintahan berjalan sesuai dengan ideologi dari rakyat.¹⁹

Aceh dengan penerapan otonomi daerah yang desentralistik diberikan hak untuk membentuk lembaga partai politik sendiri untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat sehingga terwujud variasi struktur dan politik sebagai wadah penyaluran aspirasi masyarakat setempat. Hal ini tentu tidak terlepas dari tujuan partai politik lokal di Aceh mengenai harapan rakyat Aceh sebagian diletakkan melalui punggung partai politik lokal Aceh sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dimaknai sebagai organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat,

¹⁷ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 62

¹⁸ Bagir manna, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang 1945*, Pustaka Sinar Harapan. Jakarta, 1994, hlm. 22.

¹⁹ Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, Matapenainstitute, Yogyakarta, 2012, hlm. 15-17

bangsa dan negara serta memelihara keutuhan negara kesatuan republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara 1945.²⁰

Sejarah awal partai lokal Aceh pada 2006 ketika Gerakan Aceh Merdeka terpecah menjadi dua kelompok dikarenakan para petinggi Gerakan Aceh Merdeka dari Swedia telah memilih Ahmad Human Hamid sebagai gubernur. Namun, Irwandi Yusuf mencalonkan diri dan terpilih menjadi gubernur dan pada 2012 Mujakir Manaf terpilih menjadi gubernur, Irwandi Yusuf mengalami kekalahan sehingga dari itu terbentuknya dua golongan partai politik yakni Partai Aceh dan Partai Nasional Aceh.²¹ Partai lokal di Aceh semakin banyak berdiri di 2022 data yang dikeluarkan oleh Kementerian Hukum dan HAM Kantor Wilayah Aceh berjumlah 17 partai lokal yang siap bertarung di tahun 2024 yakni Partai Aceh, Partai Nanggroe Aceh (PNA), Partai SIRA, Partai Darul Aceh, Partai Islam Aceh (PIA), Partai Generasi Atjeh Beusaboh dan Taqwa, Partai Aliansi Rakyat Aceh Peduli Perempuan (PARA), Partai Lokal Aceh (PLA), Partai Bersatu Atjeh (PBA), Partai Aceh Meudalat (PAM), Partai Pemersatu Muslim Aceh (PPMA), Partai Darussalam, Partai Rakyat Aceh, Partai Damai Aceh, Partai Gabungan Rakyat Aceh Mandiri dan Partai Daulat Aceh.²²

Partai Aceh serta Partai Nanggroe Aceh (PNA) yang dahulu disebut Partai Nasional Aceh yang paling berpengaruh terhadap keberlangsung aspirasi rakyat melihat pada jumlah yang menduduki kursi legislatif pada 2009 yakni Partai Aceh (Lokal) 46,91 % perolehan 33 kursi dari 69 Kursi DPRA, Partai Demokrat 10,84 % perolehan 10 kursi, Partai Golkar 6,63% perolehan 8 kursi, PAN 3,87% memperoleh 5 Kursi, PKS 3,80% Perolehan 4 kursi dan PDIP, PKB , PBB PKPI 1,01% memperoleh 1 kursi.²³ Pada tahun 2014 masih partai Aceh memperoleh 29 Kursi dari 81 Kursi DPRA, Eksistensi partai lokal di Aceh lebih dominan dibandingkan partai nasional di Indonesia. Namun pada 2019 18 kursi dari 81 kursi DPRA. Partai Nasional Aceh pada 2006 pernah menduduki kursi gubernur yakni Irwandi Yusuf dan sampai pada saat ini diketuai oleh Irwandi Yusuf sehingga partai lokal yang lebih dikenal dan berperan bagi harapan rakyat Aceh terhadap kedua partai tersebut²⁴.

²⁰ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189).

²¹Wiratmadinata. Akar konflik Aceh, Kompasiana.com. 3 April 2014. kompasiana.com/wiratmadinata/54f7c316a33311be208b48c5/akar-konflik-internal-aceh

²² Aidil firmansyah. 17 partai lokal di Aceh akan bertarung di pemilu 2024. Ajnn.Net. 04 April 2022. <https://www.ajnn.net/news/17-partai-lokal-di-aceh-akan-bertarung-di-pemilu-2024/index.html>

²³ Suadi Zainal. Tranformasi Politik dan Prospek Bagi Perdamaian Pisotif Berkelanjutan di Aceh. *Jurnal Tranformasi Administrasi*, Vol 3 Nomor 2 Desember 2013 hlm 7

²⁴ Abdullah dkk., "Menurunya Elektabilitas Partai Politik Lokal di Aceh", *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fisip Unsyiah*, vol. 4 nomor. 4, Agustus 2019, hlm. 19

Melihat Penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh dalam Pasal 1 angka 14 menyebutkan bahwa partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan anggota DPRA/DPRK, Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Wali Kota. Kekuasaan perpolitikan dari kombantan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) masih menguasai sistem pemerintahan Aceh baik dalam pesta demokrasi pengisian kursi legislatif dan eksekutif masyarakat Aceh masih belum merasakan aspirasinya terwakilkan melalui partai politik lokal hal ini di pertegas dengan banyaknya kasus korupsi di pemerintahan Aceh. Hal ini gambaran bahwa mereka tidak mengutamakan kepentingan masyarakat Aceh tetapi lebih mengutamakan kepentingan pribadi dengan memperkaya diri sendiri. Seharusnya dengan diberikannya kebebasan untuk mendirikan partai politik lokal supaya aspirasi masyarakat Aceh terwakilkan dan dijadikan sebagai dasar hak dan kewenangan daerah untuk mengatur maupun mengelola keuangan daerah.²⁵

Keberadaan partai politik lokal di Aceh bertujuan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi khusus di Aceh atau ada tujuan lain dibaliknya terhadap dana otonomi khusus Aceh, penguasaan partai politik oligarki di Aceh terjadi, berefek pada ekonomi yang menurun bagi rakyat Aceh.²⁶ Seharusnya dengan diberikannya otonomi khusus kepada Aceh diharapkan sebagai obat mujarab untuk daerah Aceh supaya kemiskinan dapat diatasi dan kesjahteraan untuk rakyat Aceh dapat terpenuhi. Namun, faktanya dari Badan Stastiktik Pusat (BPS) Aceh menduduki peringkat pertama termiskin di Sumatera dan berada di posisi ke 6 provinsi termiskin secara nasional.²⁷

Terlihat pada Kasus korupsi terhadap Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) yang terjerat kedalam kasus ini mulai dari Abdullah Puteh, kasus Irwandi Yusuf dan Ahmadi, dan kasus Ruslan Abdul Gani baik legislatif dan eksekutif bersama-sama pernah melakukan korupsi terhadap Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA).²⁸ Otonomi khusus diberikan kepada daerah Aceh untuk pembangunan, pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi, namun hampir setiap

²⁵ Santi Andriyani, Gerakan Aceh Merdeka Tranformasi Politik dari Gerakan Bersenjata Manjadi Partai Politik Lokal Aceh, *Jurnal iisip*, Vol. 14, No. 1, Jakarta, Januari, 2017, hlm. 22-23

²⁶ Siregar, S. N. "Pergeseran Masalah Keamanan di Aceh", *Jurnal Penelitian Politik*, 29 Agustus 2016, hlm. 61

²⁷ Nashih Nashrullah, BPS: Aceh Masih Jadi Provinsi Termiskin Se-Sumatera.Republika.Co.Id, 15 Januari 2020. <https://republika.co.id/berita/q45fpv320/bps-aceh-masih-jadi-provinsi-termiskin-se-Sumatera>.

²⁸ Khairil Akbar Dkk., "Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dampaknya Terhadap Pemberantasan Korupsi", *Jurnal Antikorupsi*, Integritas, V7i1.719, Juni 2021, hlm. 7.

proyek pembangunan di Aceh terjadi nepotisme, ini menunjukkan bahwa partai politik lokal di Aceh dalam penyelenggaraan otonomi khusus tidak sesuai dengan tujuan aspirasi rakyat. Pengontrolan terhadap kekuasaan di Aceh dipegang oleh pejabat daerah dan dikendalikan oleh partai politik yang mengusungnya. Keaktifan dari Gerakan Aceh Merdeka sebagai *leading sector* terhadap sistem pemerintahan daerah dikuasai oleh partai lokal Aceh, sehingga praktik korupsi di Aceh semakin meningkat karena masih berkaitan dengan kombatan GAM.²⁹

Padahal dalam memperjuangkan kemerdekaan Indonesia pada masa penjajahan Belanda bukan hanya sekelompok tertentu yang terjun dari Aceh namun seluruh rakyat Aceh ikut membantu. Seharusnya otonomi khusus dinikmati oleh seluruh masyarakat Aceh bukan hanya sekelompok tertentu. Partai Aceh, Partai Nasional Aceh dan partai lokal di Aceh lainnya masih belum mewujudkan cita-cita masyarakat Aceh.³⁰

Evaluasi Pemberian Dana Otonomi Khusus di Provinsi Aceh

Aceh merupakan salah satu dari empat provinsi di Indonesia yang menerima otonomi khusus. Daerah Aceh dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah secara otonomi khusus tentu adanya pelimpahan kewenangan di bidang pendanaan dari pemerintah pusat kepada daerah yang disebut dengan dana otonomi khusus. Dalam pendanaan tentu adanya perimbangan keuangan yakni sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.³¹ Pemerintah daerah tentu memiliki kewenangan untuk membelanjakan sumber daya keuangannya supaya dapat menjalankan fungsi yang menjadi tanggung jawab daerah, melihat dari kewenangan pemerintahan Aceh desentralisasi yang dominan maka pemerintah daerah bertanggung jawab penuh dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan di daerah.

Penyelenggaraan dana otonomi khusus di Aceh tentu tidak lepas dari amanat yang dituangkan dalam Pasal 183 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh bahwa dana otonomi khusus diberikan selama 20 besaran dana yang diberikan dari tahun pertama sampai kelima belas (2008-2022) yang besarnya setara dengan 2 % dari plafon Dana Alokasi Umum

²⁹ *Ibid*

³⁰ Wiratmadinata. Akar konflik Aceh, Kompasiana.com. 3 April 2014. kompasiana.com/wiratmadinata/54f7c316a33311be208b48c5/akar-konflik-internal-aceh

³¹ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, hlm. 29

Nasional (DAU) Sedangkan sejak tahun keenam belas sampai kedua puluh (2022-2027) besaran dana setara dengan 1% dari plafon DAU nasional. Dalam artian penjelasan undang-undang di atas itu berarti dana yang diambil dari pendapatan APBN untuk dana otonomi khusus Aceh akan menurun setelah nantinya memasuki tahun keenam belas. Mengenai dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) pada 2008 provinsi Aceh memperoleh dana otonomi khusus sebesar Rp. 3.590.000.000,000,000,00, kemudian meningkat pada 2019 sebesar Rp. 8.360.000.000,000,000,00.³²

Penyelenggaraan dana otonomi khusus di Aceh dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan bukan untuk kepentingan rakyat melihat fakta bangunan gedung di Lhokseumawe banyak gedung yang tidak difungsikan. Bangunan yang dibiarkan saja salah satunya bangunan pasar sayur yang terletak di Gampong Cunda Meunasah Masjid bangunan itu sudah dua kali di renovasi tapi tidak difungsikan oleh masyarakat, taman wisata ujung blang terletak di gampong Hagu Barat Laut Lhokseumawe, pabrik garam dan pabrik pakan ternak terletak di gampong Jambo Timu Blang Mangat, Lhokseumawe.

Perencanaan pembangunan tidak dipikirkan panjang bahwa bangunan itu diperlukan untuk kepentingan masyarakat namun hanya keuntungan seberapa banyak yang diperoleh oleh elit politik itu dari pembangunan tersebut. Contohnya bangunan gedung di Lhokseumawe seharusnya terlebih dahulu adanya upaya pendemokrasian masyarakat dimana masyarakat diberikan kesempatan untuk menyalurkan aspirasinya secara terbuka kepada pemerintah maupun melalui lembaga perwakilan DPRA di Aceh sehingga berbagai program dan proyek pembangunan akan disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.³³

Setiap proyek pembangunan di Aceh juga harus disisihkan untuk para mantan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) sebagai bentuk kompensasi atau lazim dikenal dengan istilah pajak *nangroe*, bahwa para mantan GAM berdalih sejarah daerah Aceh sebagai daerah otonomi khusus terjadi atas pergerakan Aceh Merdeka.³⁴ Setiap pembangunan harus adanya setoran pajak *nangroe* yang diberikan kepada kombatan GAM ini berefek pada ekonomi yang menurun bagi rakyat Aceh.³⁵

³² BAKN. DPRI, Penalaahan atas Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh. Dokumen Badan Akuntabilitas Keuangan Negara Dewan Rakyat Indonesia Tahun 2020, hlm. 101

³³ Sarina, Bangunan-Bangunan Miliaran Rupiah Terbengkalai di Lhokseumawe, *AJNN.Net*. 17 Agustus 2021. <https://www.ajnn.net/news/bangunan-bangunan-miliaran-rupiah-terbengkalai-di-lhokseumawe/> index.html

³⁴ Khairil Akbar Dkk. Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dampaknya Terhadap Pemberantasan Korupsi. *Jurnal Antikorupsi*, Integritas, V7i1.719, Juni 2021, hlm. 3

³⁵ *Ibid.*

Sistem permainan yang dilakukan bukan lagi melalui dana aspirasi, sekarang disebut pokok-pokok pikiran (pokir) disini dilakukan proses awal lobi, jadi jika dipetakan penyaluran dana otonomi khusus itu terpusat pada tiga aktor utama DPRA, TAPA (Tim Anggaran Pemerintah Aceh) dan Gubernur Aceh. Kalau ingin mendapatkan jatah lobinya ketiga aktor itu kerana merekalah yang dapat mengotak-atik Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA). Hal inilah beberapa penyebab Aceh tidak mencapai sebagai daerah maju dan urutan pertama termiskin di tingkat Sumatera padahal Aceh adalah daerah penerima otonomi khusus dibandingkan daerah yang bukan otonomi khusus lebih dapat mengelola daerahnya dan lebih maju.³⁶

Pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan namun Gerakan Aceh Merdeka berdalih yang memperjuangkan Aceh sebagai daerah khusus adalah Gerakan Aceh Merdeka.³⁷ Sehingga di Aceh melahirkan orang-orang kaya baru seharusnya kesejahteraan merupakan hak dari masyarakat Aceh diletakkan sebagai tujuan akhir, namun faktanya dana otonomi khusus itu belum mampu menunjukkan peran signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di Aceh. Kemiskinan masih menjadi permasalahan utama bagi Aceh sampai sekarang. Pemerintah Aceh dalam menyelenggarakan otonomi khusus bagi pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan) dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi.

Adanya otonomi daerah maka terjadi desentralisasi dan dekonsentrasi dari pemerintah pusat yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah, perencanaan ekonomi termasuk menyusun program-program pembangunan daerah dan perencanaan lainnya yang dilimpahkan dari pusat ke daerah untuk Provinsi Aceh. Sebab itu daerah diberikan peluang dan kebebasan untuk mengatur dan menetapkan sendiri program pembangunan yang akan dilaksanakan sesuai dengan kondisi kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat. Kebebasan yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri tidak dimaksimal sebaik mungkin untuk daerah.³⁸ Selain demokrasi terhadap aspirasi masyarakat tentu juga pengaruh lembaga politik berperan dalam membangun iklim politik yang kondusif bagi pembangunan daerah.

Aceh memiliki sumber daya alam yang sangat besar yakni gas dan minyak bumi PT. ARUN di Aceh Utara adalah penghasil gas dan minyak bumi yang

³⁶ *Ibid.*, hlm. 8

³⁷ Siregar, S. N., *Op. Cit.*, hlm. 63

³⁸ Syamsudin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LPII Press, Jakarta, 2005, hlm. 103

terbesar di dunia, pada 1982 hingga tahun 1985 dibangun pula PT Pupuk Iskandar Muda (PIM).³⁹ Dana yang dihasilkan dari gas alam, minyak bumi dan pupuk iskandar muda sebenarnya sudah mampu membuat masyarakat Aceh bisa sejahtera dari penghasilan alam yang dimiliki sendiri ditambah lagi penerima dana otonomi khusus Aceh tentu ini menderong Aceh jauh dari kata miskin.

Sesuai dengan tujuan dari otonomi khusus sudah menyimpangi amanat dalam Pasal 183 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh mengamanatkan bahwa dana otonomi khusus merupakan penerimaan pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan, dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentas kemiskinan, serta pendanaan pendidikan sosial dan kesehatan.⁴⁰ Namun tujuan dari amanat undang-undang tidak dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat, pelaksanaan pembangunan dan program lainnya diwujudkan untuk meraih keuntungan pribadi.

Aceh daerah terkorup terhadap dana otonomi khusus banyak kasus yang telah menjerat pemerintah Aceh sehingga kemakmuran dan kesejahteraan rakyat belum ada kepastian. Regulasi yang mengatur mengenai dana otonomi khusus sudah diatur yakni Peraturan Gubernur Aceh Nomor 114 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 78 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh Tahun 2008-2027 beberapa regulasi yang telah dilakukan dan diperbarui kembali bertujuan supaya pelaksanaan Dana Otsus bermanfaat bagi masyarakat namun praktik di lapangan dana Otsus banyak penyelewengan yang terjadi.⁴¹

Sistem pengawasan terhadap dana otonomi khusus Aceh seharusnya diterapkan dua cara pengawasan yakni secara preventif dan pengawasan secara represif, pengawasan preventif yakni sebuah pengesahan dalam artian pemerintah dalam mengeluarkan sebuah keputusan dan kebijakan maka itu akan mengikat dan tidak dapat ditarik kembali. Sedangkan represif peraturan dan keputusan akan mempunyai akibat hukum bagi yang melanggarnya setelah keputusan itu disahkan.⁴²

Lembaga yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Bab I

³⁹ Moch. Nurhasim, dkk., *Konflik Aceh: Analisis atas Sebab-sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian*, LPII/Program Isu, Jakarta, 2003, hlm. 52

⁴⁰ Pasal 183 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang pemerintah Aceh

⁴¹ Peraturan Gubernur Aceh Nomor 114 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 78 Tahun 2015 rencana induk pemanfaatan dana otonomi khusus Aceh 2008-2027

⁴² Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap...*, *Op. Cit.*, hlm. 38-39

Ketentuan Umum angka 46 menjelaskan bahwa aparat pengawasan internal pemerintah adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah non kementerian, inspektorat provinsi dan kabupaten/kota. Mengenai pengawasan di Provinsi Aceh sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pemerintah Aceh bahwa pengawasan terhadap pembangunan diawasi oleh DPRA di tingkat provinsi dan DPRK di tingkat kabupaten, pengawasan terhadap anggaran dana otonomi khusus dilakukan oleh inspektorat daerah.

Pengawasan terhadap dana otonomi khusus tidak berjalan dengan baik dikarenakan lembaga yang mengawasi DOKA ada namun pengawasan secara menyeluruh disatukan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Aceh. Hasil pengawasan itu bergabung antara DOKA dan APBD Aceh tidak secara khusus pengawasannya terhadap dana otonomi khusus yang memantau proses perencanaan sampai pada tahap pelaksanaan penggunaan dana otonomi khusus. Dana Otsus oleh karenanya dapat dengan mudah diselewengkan karena lembaga yang mengawasi secara khusus belum ada.⁴³

Beberapa hal sebenarnya diharapkan dari pemerintah daerah Aceh adalah *pertama*, pemerintah daerah harus kreatif dalam pembangunan melalui pengalokasian dana yang bersumber dari dana alokasi umum (DAU) atau dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus secara tepat, adil dan proporsional, sehingga pemerintah daerah dituntut untuk mampu menyiapkan pembangunan yang memang diperlukan oleh masyarakat Aceh dan program-program sosial lainnya untuk meningkatkan perekonomian di daerah; *kedua*, fasilitas pemerintah daerah dalam hal ini dituntut untuk mempermudah masyarakat menggunakan sarana dan prasana dan sumber daya daerah yang bertujuan untuk meningkatkan perekonomian daerah dan menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat supaya pengangguran berkurang dan pemerintah dapat menarik investor untuk menanamkan modal di daerah Aceh sehingga daerah dapat lebih maju dan merasakan kenikmatan seperti DKI Jakarta.⁴⁴

Ungkapan dari DPR RI Wakil Ketua Anggaran (Banggar) Muhidin Muhammad Said saat berdiskusi dengan Gubernur Aceh dan para Bupati/Walikota di Pendopo Gubernur Aceh, bahwa alokasi dan otonomi khusus Provinsi Aceh layak dilanjutkan dikarenakan sangat berkontribusi terhadap pembangunan Aceh, maka laporan dipersiapkan dengan baik supaya diyakinkan bahwa pemanfaatan dana otonomi khusus benar-benar memberikan manfaat

⁴³ Khairil Akbar Dkk., *Op. Cit.*, hlm. 13

⁴⁴ Syaukani HR, Afan Gaffar dkk., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 218-219

yang besar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh.⁴⁵ Walaupun Aceh memperoleh dukungan dari DPR RI yang mengusulkan untuk keberlanjutan Otsus jika melihat fakta yang terungkap bahwa Aceh urutan utama termiskin di Sumatera, partai politik lokal dikuasi oleh para kombatan GAM dan pesta demokrasi dikuasai oleh partai lokal menduduki kursi legislatif dan eksekutif.

Kelompok tertentu yang makmur dan sejahtera sedangkan rakyat biasa yang tidak memiliki kekuasaan masih merasakan kemiskinan ini berarti bahwa Otsus harus dipertimbangkan kembali keberlanjutannya di Aceh. Melihat kepada tujuan dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh untuk pemberantasan kemiskinan supaya masyarakat merasakan kesejahteraan. Otonomi khusus diberikan pemerintah pusat kepada daerah Aceh supaya daerah tersebut dapat mengatur daerahnya sendiri dengan tujuan bagi seluruh rakyat Aceh dapat merasakan kesejahteraan bukan hanya sejahtera bagi sebagian golongan saja.

Penutup

Penelitian ini selanjutnya berkesimpulan bahwa, *pertama*, partai lokal Aceh berpengaruh terhadap penyelenggaraan otonomi khusus di Aceh. Partai lokal yang terbentuk dikelompokkan menjadi dua yakni Partai Aceh dan Partai Nasional Aceh. Partai ini lahir dari sejarah Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang tepecah menjadi dua golongan akibat dari pemilihan gubernur pada tahun 2006. Pengaruh dari partai politik lokal yakni kekuasaan pemerintah Aceh dominan dari partai politik lokal yang menduduki kursi legislatif dan eksekutif. Setiap pemilihan dimenangkan oleh partai politik lokal di Aceh dan dalam penyelenggaraan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) pemerintah Aceh banyak terjerat kasus korupsi bidang pembangunan infrastruktur dengan anggaran dana Otsus Aceh, akibat dana Otsus disisihkan oleh elit politik untuk kepentingan kelompok. Partai politik Aceh tidak mencerminkan opisi pemerintahan yang baik dan sebagai jembatan penyalur aspirasi masyarakat Aceh.

Kedua, dana otonomi khusus di Aceh perlu dipertimbangan kelanjutannya. Hanya sekompok tertentu yang merasakan kesejahteraan sehingga banyak orang kaya baru yang muncul di Aceh sedangkan rakyat yang tidak memiliki kekuasaan masih juah dari rasa kesejahteraan dikarenakan dana Otsus Aceh tidak dikelola dengan baik dan pengawasan khusus terhadap dana Otsus belum ada.

⁴⁵ Muhidin, Dana Otsus Aceh Layak Diteruskan. 03 Desember 2021. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/36238/t/Muhidin%3A+Dana+Otsus+Aceh+Layak+Diteruskan>

Penelitian ini menyarankan supaya dana otonomi khusus Aceh perlu dievaluasi lebih selektif oleh pemerintah pusat sebagai bahan pertimbangan Otsus Aceh berlanjut atau tidak. Perlu dibentuk atau diserahkan kepada salah satu instansi di Aceh untuk menggawasi penyelenggaraan dana Otsus Aceh secara khusus. Kekuasaan partai politik lokal di Aceh harus memperjuangkan keadilan secara merata supaya kesejahteraan dapat dirasakan oleh seluruh rakyat Aceh.

Daftar Pustaka

Buku

- Departemen Pendidikan Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2008.
- HR, Syauckani dan Afan Gaffar dkk., *Otonomi daerah dalam Negara kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Huda, Ni'matul, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2007.
- _____, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta, 2002,
- Miftah Thoha, Thoha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, Matapenainstitute, Yogyakarta, 2012.
- Nurhasim, Moch., dkk., *Konflik Aceh: Analisis atas Sebab-sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian*, Lipi/program isu, Jakarta, 2003.
- Syamsudin, Hari, *Desentralisasi dan otonomi daerah*. Jakarta. Lpii Press. 2005
- Widjaja, HAW., *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2007.

Jurnal

- Abdullah, dkk., *Menurunnya Elektabilitas Partai Politik Lokal di Aceh*. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fisip Unsyiah*, vol. 4 nomor. 4, Agustus 2019.
- Heru Cahyono, *Evaluasi Atas Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh: Gagal Menyejahterakan Rakyat Dan Sarat Konflik Internal*. *Jurnal Penelitian Politik*, Tahun 2012.
- Khairil Akbar Dkk., *"Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh Dan Dampaknya Terhadap Pemberantasan Korupsi"*, *Jurnal Antikorupsi*, 2021.
- M. Fahrudin Andriyansyah, *"Peran Partai Politik Lokal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Khusus Provinsi Aceh"*, *Jurnal Yurispruden*, Vol. 3, No 1, Januari 2020.

Santi Andriyani, "Gerakan Aceh Merdeka Transformasi Politik dari Gerakan Bersenjata Menjadi Partai Politik Lokal Aceh", *Jurnal iisip Jakarta*, Januari 2017.

Siregar, S.N., "Pergeseran Masalah Keamanan Di Aceh" *Jurnal Penelitian Politik*, Vol 9. No 2. Tahun 2012.

Suadi Zainal, Transformasi Politik dan Prospek Bagi Perdamaian Pisotif Berkelanjutan di Aceh. *Jurnal Transformasi Administrasi*, Vol 3 Nomor 2 Desember 2013.

Dokumen Negara dan Internet

Ade Mayasanto. *RI dan GAM berdamai lewat perjanjian di Helsinki*. Tribunnews.com. 15 Agustus 2019. <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/08/15/sejarah-hari-ini-gam-dan-ri-berdamai-lewat-perjanjian-helsinki-perundingan-sampai-5-putaran>.

Aidil Firmansyah, 17 partai lokal di Aceh akan bertarung di pemilu 2024. Ajnn.net. April 04, 2022. <https://www.ajnn.net/news/17-partai-lokal-di-aceh-akan-bertarung-di-pemilu-2024/index.html>

Anggi Tondi, Berakhirnya 2027, Otsus Provinsi Aceh Diusulkan Berlaku Selamanya. Media Indonesia, oktober 17, 2018, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/191430/berakhir-2027-Otsus-provinsi-aceh-diusulkan-berlaku-selamanya>

BAKN. DPRI. Penalaahan atas dana otonomi khusus provinsi aceh. Dokumen. Badan Akuntabilitas Keuangan Negara Dewan Rakyat Indonesia Tahun 2020.

Muhidin, Dana Otsusacehlayakditeruskan, Desember, 03, 2021. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/36238/t/Muhidin%3A+Dana+Otsus+Aceh+Layak+Diteruskan>

Nashih Nashrullah. BPS: Aceh Masih Jadi Provinsi Termiskin Se-Sumatera. Republika.Co.Id. <https://republika.co.id/berita/q45fpv320/bps-aceh-masih-jadi-provinsi-termiskin-seSumatera>. (2020)

Sarina. Bangunan-Bangunan Miliaran Rupiah Terbengkalai di Lhokseumawe. AJNN.Net. Agustus, 17, 2021. <https://www.ajnn.net/news/bangunan-bangunan-miliaran-rupiah-terbengkalai-di-lhokseumawe/index.html>

Wiratmadinata.AkarkonflikAceh,Kompasiana.com.April3,2014.kompasiana.com/wiratmadinata/54f7c316a33311be208b48c5/akar-konflik-internal-aceh

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh

Peraturan Gubernur Aceh Nomor 114 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 78 Tahun 2015 rencana induk pemanfaatan dana otonomi khusus Aceh tahun 2008-2027

Pembangunan Hukum Nasional Menghadapi *Non-Fungible Tokens* Dalam Revolusi Digital

Aufar Abdul Aziz

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
aufarabdul@gmail.com

Abstract

The purpose of this study is to analyze: first, the form and legal consequences that occur in Non-Fungible Tokens (NFT) transactions. Second, the role of legal development in dealing with NFT transactions in the era of the digital revolution. This is an empirical legal research as it examines NFT transactions that exist in the community with the approach to laws, legal principles, legal norms and existing legal theories. First, there are still obstacles in NFT transactions from a legal perspective, such as smart contracts executed in the blockchain system that have left several important elements of the agreement. Besides this, NFT itself has the potential to become a ground for cyber money laundering crimes because in blockchain technology it is possible to use anonymous and assets that are in the NFT have a high value as money laundering crimes that have taken place, money laundering often uses valuable assets. And the self-assessment tax reporting system allows individuals not to make tax payments. Second, the development of national law in dealing with NFT must prioritize efficiency as in the economic approach to Posner's law, in addition to the development of laws that create public order, laws that reflect values in society. It also requires the political will of the government in the law making process and law enforcement process in cyberspace, in order to present effective and efficient laws and regulations and law enforcement processes.

Key Words: Cyberspace; non-fungible tokens; legal development

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk menganalisis: *pertama*, bentuk serta akibat hukum yang terjadi dalam transaksi *Non-Fungible Tokens* (NFT). *Kedua*, peran pembangunan hukum dalam menghadapi transaksi NFT dalam era revolusi digital. Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, dikarenakan penelitian ini mengkaji transaksi NFT yang ada di masyarakat dengan pendekatan undang-undang, asas hukum, norma hukum dan teori hukum yang ada. *Pertama*, masih terdapat kendala dalam transaksi NFT dari segi hukum, seperti *smart contract* yang dijalankan dalam sistem *blockchain* telah meninggalkan beberapa unsur penting perjanjian. Di samping hal tersebut NFT sendiri berpotensi menjadi lahan dalam tindak kejahatan *cyber money laundering* karena dalam teknologi *blockchain* dimungkinkan penggunaan *anonymous* dan aset yang berada dalam NFT memiliki nilai tinggi sebagaimana kejahatan *money laundering* yang telah berlangsung pencucian uang tersebut seringkali menggunakan aset berharga. Serta sistem pelaporan pajak *self assesment* memungkinkan individu untuk tidak melakukan pembayaran pajak. *Kedua*, pembangunan hukum nasional dalam menghadapi NFT harus mengutamakan efisiensi sebagaimana dalam pendekatan ekonomi terhadap hukum Posner, disamping pembangunan hukum yang menciptakan ketertiban masyarakat, hukum yang mencerminkan nilai-nilai di masyarakat. Serta diperlukan *political will* pemerintah dalam *law making process* maupun *law enforcement process di cyberspace*, agar menghadirkan peraturan perundang-undangan dan proses penegakan hukum yang efektif dan efisien.

Kata-kata Kunci: *Cyberspace; non-fungible tokens; pembangunan hukum*

Pendahuluan

Perkembangan teknologi makin hari semakin bertumbuh dengan pesat, dengan hadirnya internet masyarakat semakin diberikan kemudahan dalam bersosialisasi maupun dalam bertransaksi. Perkembangan teknologi tersebut mengubah gaya hidup di masyarakat bahkan kebiasaan hidup di masyarakat. Kemajuan tersebut telah menghadirkan beragam fasilitas telekomunikasi yang canggih, dan terintegrasi yang bertujuan untuk memudahkan setiap kegiatan dalam kehidupan manusia sehari-hari.

Hadirnya beragam fasilitas tersebut memungkinkan masyarakat melakukan transaksi serta komunikasi lintas negara. Hadirnya Facebook, Twitter, Instagram dan sederet aplikasi media sosial memudahkan komunikasi antar individu hanya bermodal jaringan internet serta perangkat gawai, kemudian hadirnya Amazon, Alibaba, Shopee, Tokopedia serta beragam aplikasi *e-commerce* memudahkan masyarakat untuk bertransaksi secara tidak langsung dan transaksi tersebut bisa dilakukan lintas negara.

Teknologi seiring waktu menjadi sebuah komoditas sendiri di masyarakat, dan teknologi sendiri seiring waktu semakin hidup berdampingan di masyarakat, yang menjadikan teknologi sangatlah berpengaruh bagi struktur dan tatanan kehidupan yang ada di masyarakat.

Kehidupan di dunia siber yang semakin berkembang dari sebuah media yang memudahkan dalam komunikasi kini mampu menjadi *platform* yang dengan sendirinya mampu menjadi salah satu roda penggerak transaksi di masyarakat khususnya di masa Pandemi COVID-19.

Perkembangan teknologi yang sangat signifikan tersebut sangatlah beragam dalam perkembangan bank digital hadirnya sistem pelayanan bank secara digital, juga hadirnya bank-bank digital seperti Neobank, Seabank dan sebagainya telah memudahkan dan mengubah cara bekerja industri perbankan. Selain hadirnya bank digital hadir juga mata uang *Cryptocurrency* yang menggunakan teknologi *blockchain*, yang kini tersedia dengan berbagai jenis koin, seperti Bitcoin, Ethereum, Tether dan lain sebagainya.

Teknologi *blockchain* sendiri dikembangkan dalam pengarsipan digital yang kemudian hadir pula istilah yang dikenal dengan *Non-Fungible Tokens* (NFT). NFT merupakan sebuah arsip digital yang memanfaatkan teknologi *blockchain* yang saat ini merupakan salah satu transaksi di internet yang cukup berkembang dengan pesat. Aset NFT sendiri diantaranya terdiri dari karya seni digital (*digital art*), musik, gambar bergerak (GIF), video dan beberapa aset digital lainnya. Keunikan dari NFT sendiri adalah aset digital tersebut memiliki kode unik yang tidak dapat diduplikasi kepemilikannya, dengan demikian aset tersebut

merupakan kepemilikan dari si pembeli aset tersebut, berbeda dengan aset digital (*virtual property*) sebelumnya yang beredar di internet yang tidak memberikan perlindungan secara jelas atas kepemilikan aset, yakni dengan hanya membagikan lisensi bagi si pembeli. Serta banyaknya pelanggaran atas hak cipta dari aset tersebut.

Hadirnya NFT sendiri memberikan tantangan dan pengaruh bagi penegakan hukum serta pembangunan, sebagaimana aset yang merupakan bagian dari hak kekayaan atas benda sendiri diatur dalam berbagai regulasi yang membawahnya, seperti hak cipta dan hak kepemilikan. Serta sebagai transaksi yang memberikan keuntungan maka si penjual terkena pajak penghasilan. Disamping hal tersebut NFT juga memiliki beberapa potensi dalam tindak pidana kriminal, sebagaimana yang sebelumnya terjadi di *marketplace* opensea (salah satu platform penjualan NFT) terdapat beberapa unggahan yang menjual foto KTP, kemudian sebagai aset digital yang memiliki nilai eksklusif NFT berpotensi disalahgunakan oleh pelaku tindak pidana pencucian uang.

Melihat fenomena yang terjadi secara sederhana dapat dilihat bahwa hadirnya NFT memberikan dampak yang besar dalam masyarakat. Hukum sebagai aturan tertib di masyarakat bertujuan untuk mengatur bukan hanya tingkah laku manusia namun mengatur struktur dan sistem sosial kemasyarakatan. Serentetan fenomena diatas merupakan gambaran secara umum perkembangan teknologi yang telah dimulai sejak 1980-an, yang kemudian sering disebut sebagai revolusi digital. Revolusi digital sendiri turut serta dalam jalannya perkembangan Revolusi Industri.

Rumusan Masalah

Sehubungan dengan uraian sebelumnya maka rumusan masalah yang dalam tulisan ini *pertama*, bagaimanakah bentuk dan akibat hukum yang ditimbulkan transaksi NFT? *Kedua*, bagaimana pembangunan hukum dalam menghadapi transaksi NFT dalam revolusi digital?

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui *pertama*, bentuk serta akibat hukum yang terjadi dalam transaksi NFT. *Kedua*, peran pembangunan hukum dalam menghadapi transaksi NFT dalam era Revolusi Digital.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dan empiris, dikarenakan penelitian ini mengkaji transaksi NFT yang ada di masyarakat dengan

pendekatan undang-undang, asas hukum, norma hukum dan teori hukum yang ada.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Transaksi NFT dan Dampaknya terhadap Hukum

Dalam teori kausalitas Aristoteles, terdapat empat sebab dalam realitas, diantaranya: sebab yang merupakan bahan (*causa materialis*), sebab yang merupakan bentuk (*causa formalis*), sebab yang merupakan pembuat (*causa efisien*), serta sebab yang merupakan tujuan (*causa finalis*). Hakikat hukum dapat diketahui melalui teori kausalitas tersebut. Melalui pertanyaan seperti, apa bahan dari hukum, bagaimana bentuk hukumnya, siapa yang membuatnya, serta apa tujuannya. Bagi Aristoteles yang paling utama adalah bahwa hukum itu ada karena terdapat *causa* (sebab) tertentu. Apabila hukum tersebut bertujuan dalam menertibkan masyarakat atau untuk memberikan keadilan, maka hakikat mendasar dari hukum adalah fungsi atau manfaatnya.¹ Fungsi hukum dalam pandangan Aristoteles merupakan hal substansial dari adanya hukum, secara sederhana bisa ditemukan melalui pertanyaan apakah aturan tersebut memiliki fungsi atau manfaat bagi tata kehidupan masyarakat? Melalui penggalian atas pertanyaan tersebut dapat ditemukan titik temu esensi dari adanya aturan tersebut.

Dalam permasalahan transaksi NFT perlu dipisahkan dan ditentukan apa fungsi hukum dalam transaksi NFT tersebut, menentukan fungsi hukum tidak lain merupakan dasar dalam penentuan tujuan yang akan dicapai serta manfaat yang akan dihadirkan dari peraturan tersebut. Transaksi NFT tidak lain bermula dengan pertumbuhan dan perkembangan internet dan teknologi informasi, sejak berkembangnya sistem teknologi dan informasi muncul beberapa hal baru salah satunya *virtual property*/ arsip digital yang menjadi objek Transaksi dalam jual beli NFT.

Transaksi dalam penjualan maupun pembelian NFT menggunakan teknologi *blockchain*, teknologi tersebut pertama kali diperkenalkan dan digunakan dalam mata uang *cryptocurrency*. *Blockchain* sendiri digambarkan sebagai sebuah buku besar yang bersifat tetap serta saling terhubung dan berbagi dalam proses melakukan pencatatan transaksi aset. Pada konteks NFT, *blockchain* bukan sebatas kumpulan kode namun berupa token individual yang didalamnya dapat ditanamkan informasi tambahan berupa arsip digital, sehingga arsip digital

¹ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2011, hlm. 147.

tersebut memiliki nilai yang dapat diperjual belikan.² Pada system teknologi *blockchain* penanaman kode tersebut memungkinkan agar status kepemilikan dan transaksi yang terjadi dalam asset digital tersebut tercatat sehingga status kepemilikan dari setiap asset digital dapat diketahui dan di lacak tiap kepemilikannya. Pada artikel ini penulis mencoba membagi beberapa kaitan antara NFT dengan penegakan hukum.

a. Aspek Perjanjian pada *Smart Contract* NFT

Pada transaksi NFT dikenal *smart contract* yang terletak dalam blok-blok yang melekat dalam teknologi *blockchain* itu sendiri. Teknologi tersebut berjalan menggunakan protokol serta standar tertentu yang memungkinkan dalam menambahkan kode untuk melacak serta merekam jejak kepemilikan juga dalam pemindahan atau pengalihan kepemilikan dari arsip NFT tersebut.³ Pemrograman secara otomatis tersebutlah yang dimaksudkan sebagai *smart contract* yang menjadi dasar dalam perjanjian transaksi NFT.

M. Yahya Harahap berpendapat, bahwa perjanjian merupakan sebuah hubungan hukum yang dilaksanakan diantara dua pihak ataupun lebih, atas hubungan tersebut memberikan sebuah kekuatan hukum kepada salah satu pihak agar memperoleh prestasi, sekaligus mewajibkan pada pihak lain untuk melaksanakan prestasi.⁴ Sedangkan menurut Pasal 1313 KUH Perdata, perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.

Secara sederhana perjanjian adalah perbuatan yang dimaksudkan mengikatkan dua pihak atau lebih untuk menyepakati suatu perbuatan hukum. Jika dilihat secara sederhana *smart contract* yang terdapat dalam transaksi NFT dapat dikatakan telah memenuhi maksud dan tujuan dari perjanjian, namun menurut Joshua Fairfield.⁵

“The contract analogy for blockchain-based code has largely been an unfortunate false start. Nearly every legal analysis of smart contracts concludes that while the code might help execute a contract, smart contract programs are not themselves contracts. Contracts are bargains, expressed intentions, not code.”

Menurutnya analogi kontrak untuk kode berbasis *blockchain* sebagian besar merupakan awal yang salah. Hampir setiap analisis hukum kontrak menyimpulkan bahwa kode dapat membantu melaksanakan kontrak. Serta dalam

² Muhammad Usman Noor, “NFT (Non-Fungible Token): Masa Depan Arsip Digital? atau Hanya Sekedar Bubble?”, *Pustakaloka: Jurnal Kajian Informasi dan Perpustakaan*, Vol. 13, No. 2, Desember 2021, hlm. 228.

³ *Ibid.*, hlm. 230-231.

⁴ M. Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perikatan*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 3.

⁵ Joshua Fairfield, “Tokenized: The Law of Non-Fungible Tokens and Unique Digital Property”, *Indiana Law Journal*, Forthcoming, April 6, 2021, hlm. 50.

penuturannya gagasan di balik *smart contract* bahwa program tersebut akan menggantikan instrumen hukum. Menurutnya para pembuat *blockchain* memiliki kesalahan dalam mengartikan inti perjanjian yakni sebagai pelaksanaan perjanjian, namun inti dari perjanjian adalah pembuatan perjanjian itu sendiri.⁶

Pemanfaatan teknologi dalam pelaksanaan perjanjian merupakan sebuah alternatif baru dalam perbuatan perjanjian namun sebagaimana ditudurkan di atas bahwa inti dari perjanjian bukanlah pelaksanaannya namun pembuatan perjanjian karena di dalam perjanjian tersebut terdapat sebuah kewajiban yang perlu oleh masing-masing pihak dilaksanakan. Serta dalam perjanjian mengandung asas-asas yang mendasari dalam perbuatan perjanjian tersebut, maka penempatan *smart contract* dalam transaksi NFT belum sempurna dalam memenuhi unsur-unsur penting dari sebuah perjanjian.

b. Kepemilikan yang Melekat pada NFT

NFT sebagai aset digital dan benda digital (*Virtual Property*), menurut Joshua Fairfield, *virtual property* adalah kode yang dibuat menggunakan sistem komputer dan internet yang terletak dalam *cyberspace* (dunia siber), yang dibuat sedemikian rupa serta diperlakukan seperti benda-benda yang ada di dunia nyata.⁷ Menurutnya, *virtual property* memiliki tiga sifat yakni; *Rivalrous* (eksklusif), *Persistent* (tetap), dan *Interconnected* (saling berhubungan).⁸ Kemudian Charles Blazer menambahkan dua sifat dari *virtual property*, yaitu *secondary markets* (pasar sekunder) dan *value added by users* (nilai tambah oleh pengguna).⁹ Merujuk kepada paparan di atas NFT yang merupakan *Virtual Property* termasuk sebagai benda, namun benda tersebut berada di *cyberspace*, dimana benda tersebut memiliki beberapa sifat yang membedakan dari benda yang lain.

Dalam hukum nasional pembahasan kepemilikan terhadap dibahas dalam Pasal 570 KUHPdata yaitu, hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain kesemuanya itu dengan tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum, berdasarkan atas ketentuan undang-undang dengan pembayaran ganti rugi. Kemudian Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, hak kebendaan (hak milik) merupakan hak mutlak atas suatu benda dimana hak

⁶ *Ibid.*, hlm. 49.

⁷ Joshua Fairfield, "Virtual Property", *Boston University Law Review*, Vol. 85, 2005, hlm. 1048.

⁸ *Ibid.*, hlm. 1053.

⁹ Charles Blazer, "The Five Indicia of Virtual Property", *Pierce Law Review*, Vol. 5, No. 1, Desember 2006, hlm. 142.

tersebut memberikan kekuasaan langsung atas suatu benda serta dapat dipertahankan.¹⁰

Benda tersebut dalam Pasal 503 KUHPerdara merupakan benda yang bertubuh (berwujud) maupun yang tidak bertubuh (berwujud). Berdasarkan pasal tersebut NFT yang merupakan *virtual property* termasuk sebagai benda didalam peraturan hukum nasional. Maka kepemilikan NFT tersebut merupakan hak bagi orang yang menguasai dengan kedaulatannya. Sebagaimana paparan menurut Joshua Fairfield, bahwa:¹¹

“Will be that NFTs should be treated as full personal property, that sales of NFTs should follow the law of sales of personal property, and that the sooner those legal metaphors are firmly ensconced in caselaw, the sooner NFTs will reach their full potential as a way of satisfying the human need for digital rareness.”

Menurutnya NFT harus diperlakukan sebagai kepemilikan pribadi secara penuh, dengan demikian penjualan NFT harus mengikuti regulasi hukum yang ada, dengan demikian sejauh ini NFT termasuk sebagai benda dengan kepemilikan yang penuh. Bentuk dari kepemilikan NFT bukan menjual arsip digital tersebut melainkan menjual sertifikat atas arsip tersebut, sedangkan arsip yang beredar tersebut tetap dapat dilihat, didengar, bahkan diunduh oleh masyarakat.¹² NFT dimaksudkan sebagai benda tidak berwujud bukan hanya bentuk dari objek NFT sendiri namun kode yang melekat pada item NFT sendiri. Maka sudah seharusnya *marketplace* penjualan NFT mengkombinasikan sistem penjualannya dengan peraturan perundang-undangan yang ada, demi melindungi pembeli atau pemilik dari NFT tersebut.

NFT juga menghadirkan revolusi dalam *virtual property*, dimana yang sebelumnya kepemilikan yang diberikan dalam transaksi *virtual property* hanyalah memberi lisensi akses kepada pembeli, berbeda dengan NFT yang memberikan token kepada pembeli secara langsung.¹³ Maka terobos teknologi *blockchain* yang digunakan dalam NFT dapat dimanfaatkan dalam pembaharuan hukum dan teknologi dalam *virtual property*.

c. Hak Cipta dan NFT

NFT sebagai benda tidak berwujud sebagaimana disampaikan dalam Pasal 503 KUH Perdata bahwa makna benda yang bisa dimiliki adalah benda yang berwujud ataupun tidak berwujud. Mayoritas dari NFT merupakan sebuah karya yang diciptakan dalam bentuk *virtual property* sebagaimana menurut Joshua

¹⁰ PNH Simanjuntak, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 29.

¹¹ Joshua Fairfield, *Tokenized: The Law of Non-Fungible Tokens..*, hlm. 61-62.

¹² Muhammad Usman Noor, *NFT (Non-Fungible Token): Masa Depan..*, hlm. 231.

¹³ Joshua Fairfield, *Tokenized: The Law of Non-Fungible Tokens..*, hlm. 98.

Fairfield, *virtual property* harus diperlakukan sama dengan benda-benda yang berada di dunia nyata.¹⁴ Serta dalam Pasal 40 ayat (1) huruf p UU Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, bahwa salah satu ciptaan yang juga dapat dilindungi adalah “kompilasi Ciptaan atau data, baik dalam format yang dapat dibaca dengan Program Komputer maupun media lainnya”. Menurut pasal tersebut benda virtual/ digital dapat dilindungi dalam Hak Cipta.

Hak Cipta adalah bagian dari Hak Kekayaan Intelektual, hak tersebut merupakan hak kebendaan, hak atas suatu benda yang bersumber dari hasil kerja otak, dan hasil kerja rasio manusia.¹⁵ Hak Kekayaan Intelektual setidaknya mengandung tiga unsur, yakni; *pertama*, mengandung hak yang bersifat eksklusif yang diberikan hukum. *Kedua*, hak tersebut berkaitan erat dengan hasil usaha manusia yang dikaitkan dengan kemampuan intelektual. *Ketiga*, kemampuan intelektual tersebut mengandung nilai ekonomi.¹⁶

NFT dapat dijadikan objek dalam Hak Kekayaan Intelektual/ Hak Cipta, *pertama*, dalam UU No. 28 Tahun 2014 objek yang dapat dilindungi bukan hanya objek yang berbentuk nyata namun objek yang berupa benda virtual. *Kedua*, unsur-unsur yang menjadi dasar dalam Hak Kekayaan Intelektual telah terpenuhi dalam NFT sendiri. Disamping NFT dapat dijadikan objek dalam pendaftaran Hak Kekayaan Intelektual menggunakan teknologi *blockchain* yang terdapat dalam NFT dapat menjadi sebuah terobosan baru dalam pendaftaran maupun pemberian Hak Cipta. Melalui teknologi *blockchain* tiap Token NFT ditanamkan sebuah kode, yang dapat melacak jejak kepemilikannya.¹⁷ NFT sendiri hadir sebagai usaha atas kritik Hak Cipta yang diatur dalam internet, dimana di internet sendiri telah berlangsung lama pelanggaran terhadap Hak Cipta.

Pembangunan Hukum dalam Menghadapi NFT dalam Revolusi Digital

a. Pemanfaatan *Blockchain* sebagai Efek dari Revolusi Digital

NFT merupakan sebuah produk yang menerapkan teknologi *blockchain*. Penanaman kode unik di dalam token tersebut telah memberikan fenomena baru dalam kepemilikan benda virtual (*virtual property*). Teknologi tersebut sebagaimana yang telah dituturkan dalam uraian sebelumnya telah mengubah makna dari kepemilikan *virtual property*, sebelumnya para penjual hanya

¹⁴ Joshua Fairfield, *Virtual Property...*, hlm. 1048.

¹⁵ OK. Saidin, *Aspek Hukum Hak Kekayaan Intelektual (Intellectual Property Rights)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 9.

¹⁶ Arus Akbar Silondae dan Andi Fariana, *Aspek Hukum dalam Ekonomi dan Bisnis*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2010, hlm. 155-156.

¹⁷ Muhammad Usman Noor, *NFT (Non-Fungible Token): Masa Depan...*, hlm. 230.

melisensikan produknya kepada pembeli melalui perjanjian sepihak, yang intinya sepakat untuk membeli lisensi tersebut.

Barang tersebut dimiliki pembeli dan dinikmati di layanan yang menjual tersebut, sebagai contoh, membeli lisensi *game* di layanan Steam atau Epic Games, *game* tersebut tersedia di akun yang kita miliki, namun diluar layanan dan akun kita, kita tidak memiliki *game* tersebut, karena kepemilikan kita hanyalah lisensi atas *game* tersebut di layanan tempat kita membeli. Namun yang menjadi pertanyaan bagaimana apabila perusahaan tersebut bangkrut, atau dihapus, atau kehilangan lisensi atas *game* tersebut. Maka kepemilikan kita terhadap lisensi tersebut turut terancam, dan kembali kepada keputusan dari perusahaan tersebut.

Berbeda dengan NFT, pembeli bukan hanya mendapatkan lisensi atas token tersebut namun pembeli memiliki secara langsung, dalam hal ini pemilik NFT memiliki *hash* atau semacam sertifikat, dan di dalam token tersebut ditanamkan kode-kode yang akan menjalankan perintah yang akan mendata tiap transaksi token tersebut atau disebut *smart contract*. Pemanfaatan teknologi tersebut setidaknya dapat mendorong kepemilikan *virtual property* di masa yang akan datang, selain itu teknologi tersebut dapat dimanfaatkan dalam perlindungan atas hak cipta.

Smart contract sendiri dapat dimanfaatkan dalam pembuatan perjanjian, namun perlu dicermati bahwa inti dari perjanjian bukanlah pelaksanaannya namun pembuatan perjanjian, karena di dalam perjanjian tersebut terdapat sebuah kewajiban yang perlu oleh masing-masing pihak dilaksanakan. Serta dalam perjanjian mengandung asas-asas yang mendasari dalam pembuatan perjanjian tersebut.

b. Legal Framework dan Penegakan Hukum di Era Revolusi Digital

Pada masa revolusi digital perkembangan *cyberspace* begitu cepat dan signifikan, perangkat telekomunikasi dan informasi yang sebelumnya hanya digunakan sebagai media alternatif dan sulit dijangkau kini semakin mudah dijangkau oleh masyarakat. Seiring berkembangnya menurut Barda Nawawi Arief kehidupan di dunia nyata dan maya tidak dapat dipisahkan. Menurutnya aktifitas di internet walaupun dianggap sebagai aktifitas maya, dalam pengaturannya tidak dapat dilepaskan dari dunia nyata. Hal tersebut dikarenakan internet sebagai sebuah teknologi menuntut peran manusia dalam

pengoperasiannya. Maka manusia di dunia nyata lah yang bertanggung jawab atas perbuatannya.¹⁸

Cyberspace sebagai media telekomunikasi dan informasi antar manusia memunculkan hak dan kewajiban bagi tiap penggunanya, disamping lisensi yang diatur dan harus disetujui oleh para pengguna terdapat aturan hukum yang mengatur tingkah laku perbuatan manusia juga, di Indonesia pada dasarnya peraturan atas perilaku di *cyberspace* salah satunya terhimpung di Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Seiring berkembangnya *cyberspace* pada mulanya sebagai sarana media informasi dan komunikasi, kini berkembang menjadi media penghubung antar individu dalam transaksi yang disebut dengan *e-commerce* yang menjanjikan akses tanpa batas, yang cepat juga interaktif telah memudahkan para konsumen dalam mencari serta memperoleh sesuatu produk tanpa harus keluar rumah.¹⁹ Selain hadirnya *e-commerce* dalam *cyberspace* hadir juga teknologi *blockchain* yang dikembangkan untuk mata uang *cryptocurrency*.

Teknologi *blockchain* juga dikembangkan dalam *virtual property* dalam bentuk NFT. Penggunaan teknologi *blockchain* dalam mata uang *cryptocurrency* salah satunya *bitcoin* memperbolehkan penggunaan secara *anonymous* (tanpa identitas).²⁰ Penggunaan secara *anonymous* sendiri berpotensi menjadi *platform* bagi pelaku kejahatan. Pada aset NFT tindak pidana pencucian uang sendiri berpotensi terjadi. Sebagaimana perilaku tindak pidana pencucian yang telah berlangsung lama dengan upaya membeli aset yang berharga seperti karya seni. Pada NFT tindak pidana pencucian dapat dimudah diakses karena diperbolehkannya pengguna *anonymous* serta kemudahan akses jaringan internet saat ini. Tindak pidana pencucian uang di dunia siber atau *cyber money laundering* adalah kejahatan *white collar crime* (kejahatan kerah putih) pada abad 21 yang perlu diantisipasi secara serius, dikarenakan memiliki dampak serius terhadap bidang ekonomi.²¹

Selain *cyber money laundering* dalam transaksi NFT secara hukum nasional pemotongan pajak masih secara *self assesment* yang hanya berdasarkan kesadaran dari masyarakat. Maka penghindaran pajak dari Transaksi NFT sendiri lebih mudah, dengan dukungan pengguna *anonymous* dan sifat pemotongan pajak *self assesment* tersebut. Namun dibalik dampak buruk NFT

¹⁸ Barda Nawawi Arief, *Tindak Pidana Mayantara : Perkembangan Kajian Cybercrime di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 113.

¹⁹ Ardiana Hidayah, "Konsep Pembangunan Hukum E-Commerce", *Solusi*, Vol. 17, No. 2, 2019, hlm. 107.

²⁰ Syahrul Sajidin, "Legalitas Penggunaan Cryptocurrency Sebagai Alat Pembayaran di Indonesia", *Arena Hukum*, Vol. 14, No. 2, Agustus 2021, hlm. 247.

²¹ Iskandar Wibawa, "Cyber Money Laundering (Salah Satu Bentuk White Collar Crime Abad 21)", *Yudisia*, Vol. 8, No. 2, Desember 2021, hlm. 252.

sendiri memberikan peluang baru dalam perkembangan dan pembangunan hukum.

Mochtar Kusumaatmadja dalam teori Hukum Pembangunannya memberikan pokok-pokok tentang hukum. *Pertama*, arti serta fungsi hukum direduksi kepada satu fungsi yaitu mewujudkan ketertiban yang merupakan pokok tujuan dari segala hukum. *Kedua*, hukum merupakan kaidah sosial. *Ketiga*, hukum dan kekuasaan memiliki hubungan timbal balik. *Keempat*, hukum merupakan kaidah sosial tidak lepas dari nilai yang berlaku di masyarakat, bahkan dapat dikatakan hukum merupakan pencerminan atas nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. *Kelima*, hukum sebagai alat pembaharuan di masyarakat, bermakna bahwa hukum merupakan alat yang bertujuan dalam memelihara ketertiban di masyarakat.²² Mochtar Kusumaatmadja menjelaskan bahwa hakikat dari pembangunan meliputi segala segi dari kehidupan dalam masyarakat serta tidak terbatas pada satu segi kehidupan.

Hukum sendiri merupakan instrumen yang sangat penting dalam proses pembangunan di suatu negara. Senada dengan yang dipaparkan oleh Lan Cao dalam *Law and Economic Development: A New Beginning*, "*Law as instrument to construct a society in which "the state exercises its control over the individual through law, rules are consciously design to achieve social purpose or effectuate basic social principles"*.²³ Oleh karena itu dapat dipahami bahwa aturan hukum yang dibuat untuk mencapai tujuan sosial atau menerapkan menerapkan prinsip-prinsip dasar. Sebagaimana teori hukum pembangunan yang digagas oleh Mochtar Kusumaatmadja menyatakan hukum merupakan sarana yang tidak bisa diabaikan dalam proses pembangunan dan merupakan indikator utama dalam proses pembangunan tersebut. Hukum adalah keseluruhan asas dan kaidah yang di dalamnya mengatur kehidupan manusia di dalam tatanan masyarakat, yang di dalamnya terdiri dari lembaga-lembaga (*institutions*), dan juga proses-proses atau yang disebut *processes* untuk mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah tersebut dalam kenyataan yang terjadi.²⁴

Pembangunan Hukum dalam era revolusi digital diperlukan dalam mendukung perlindungan tiap individu, revolusi digital sendiri telah mengubah kebiasaan masyarakat bukan hanya berinteraksi namun bertansaksi, transaksi digital sendiri seiring waktu semakin meningkat dan berubah bentuknya. Dalam *economics analysis of law* Richard A Posner mengemukakan, "*...as for the positive role*

²² Otje Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm 3-15.

²³ Lan Cao, "Law and Economic Development: A New Beginning?" Faculty Publications Paper, 1997, hlm. 550.

²⁴ Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 183.

of economics analysis of law, the attempt to explain legal rules and outcomes as they are rather than to change them to make them better". Peran economics analysis of law dalam sudut pandang positivisme adalah menjelaskan aturan-aturan hukum serta sasarannya kepada perubahan yang lebih baik. Selanjutnya Posner menambahkan "...the efficiency theory of common as a system to maximizing the wealth of society".²⁵ Pendekatan ini menekankan pemecahan kasus atau fenomena hukum yang berorientasi pada efisiensi dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan.

Melihat perkembangan revolusi digital, yang semakin terikat dengan aktivitas ekonomi manusia, serta secara khusus NFT yang menarik perhatian masyarakat baik para seniman digital, kolektor maupun investor, maka pembangunan hukum dalam konteks tersebut harus mengutamakan efisiensi, disamping pembangunan hukum yang menciptakan ketertiban masyarakat, hukum yang mencerminkan nilai-nilai di masyarakat. Serta diperlukan *political will* pemerintah dalam *law making process* untuk menghadirkan *legal framework* atau pembentukan undang-undang yang efektif serta efisien dalam memayungi kehidupan masyarakat di era revolusi digital. Juga diperlukan *law enforcement process* atau penegakan hukum yang efektif dan efisien, dalam mengatasi beberapa tindak pidana atas penyalahgunaan teknologi di *cyberspace*. Serta melalui perkembangan teknologi pemerintah dan instansi penegak hukum dapat memanfaatkan beberapa teknologi dari NFT seperti dalam pelaksanaan perjanjian serta perlindungan hak cipta.

Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, NFT merupakan *platform* terbaru yang memberikan segudang manfaat di *cyberspace*, kepemilikan NFT melalui token yang telah ditanamkan kode unik dapat menjadi suatu perubahan yang signifikan dalam transaksi digital, serta perlindungan hak cipta. Dalam transaksi digital kepemilikan NFT layaknya di dunia nyata dikarenakan kepemilikan NFT memberikan token tersebut secara langsung kepada pembeli berbeda dengan kepemilikan *virtual property* sebelumnya yang hanya memberikan lisensi kepada pembeli. Serta pencatatan hak cipta dalam NFT melalui penanaman kode terhadap token yang dapat melacak tiap data transaksi terhadap token tersebut. Namun dibalik pembaharuan tersebut terdapat beberapa kendala seperti *smart contract* yang dijalankan dalam sistem *blockchain* telah meninggalkan beberapa unsur penting

²⁵ Mohammad Yasir Fauzi dan Vivi Purnamawati, "Pendekatan *Analysis Economic of Law* Posner terhadap Konsep Wasiat Wajibah dalam Penyelesaian Sengketa Waris Beda Agama", *Asas*, Vol. 12, No. 2, Desember, 2020, hlm. 4.

perjanjian hanya menjalankan perjanjian saja. Di samping hal tersebut NFT sendiri berpotensi menjadi lahan dalam tindak kejahatan *cyber money laundering* karena dalam teknologi *blockchain* dimungkinkan penggunaan *anonymous* dan aset yang berada dalam NFT memiliki nilai tinggi sebagaimana kejahatan *money laundering* yang telah berlangsung pencucian uang tersebut seringkali menggunakan aset berharga. Serta sistem pelaporan pajak *self assesment* memungkinkan individu untuk tidak melakukan pembayaran pajak.

Kedua, dalam pembangunan hukum NFT harus mengutamakan efisiensi sebagaimana dalam pendekatan ekonomi terhadap hukum Posner, disamping pembangunan hukum yang menciptakan ketertiban masyarakat, hukum yang mencerminkan nilai-nilai di masyarakat. Serta diperlukan *political will* pemerintah dalam *law making process* maupun *law enforcement process* di *cyberspace*, agar menghadirkan peraturan perundang-undangan dan proses penegakan hukum yang efektif dan efisien.

Daftar Pustaka

Buku

- Akbar Silondae, Arus dan Andi Fariana, *Aspek Hukum dalam Ekonomi dan Bisnis*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2010.
- Nawawi Arief, Barda, *Tindak Pidana Mayantara : Perkembangan Kajian Cybercrime di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Rasjidi, Lili, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Rhiti, Hyronimus, *Filsafat Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta Yogyakarta, 2011.
- Saidin, OK., *Aspek Hukum Hak Kekayaan Intelektual (Intellectual Property Rights)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Salman, Otje dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002.
- Simanjuntak, PNH , *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2007.
- Yahya Harahap, M., *Segi-Segi Hukum Perikatan*, Alumni, Bandung, 1982.

Jurnal

- Charles Blazer, "The Five Indicia of Virtual Property", *Pierce Law Review*, Vol. 5, No. 1, Desember 2006.
- Lan Cao, "Law and Economic Development: A New Beginning?" Faculty Publications Paper, 1997.
- Joshua Fairfield, "Tokenized: The Law of Non-Fungible Tokens and Unique Digital Property", *Indiana Law Journal*, Forthcoming, April 6, 2021.
- _____, "Virtual Property", *Boston University Law Review*, Vol. 85, 2005.

Mohammad Yasir Fauzi dan Vivi Purnamawati, Pendekatan *Analysis Economic of Law* Posner terhadap Konsep Wasiat Wajibah dalam Penyelesaian Sengketa Waris Beda Agama, *Asas*, Vol. 12, No. 2, Desember, 2020.

Ardiana Hidayah, "Konsep Pembangunan Hukum *E-Commerce*", *Solusi*, Vol. 17, No. 2, 2019.

Muhammad Usman Noor, "NFT (*Non-Fungible Token*): Masa Depan Arsip Digital? atau Hanya Sekedar Bubble?", *Pustakaloka: Jurnal Kajian Informasi dan Perpustakaan*, Vol. 13, No. 2, Desember 2021.

Syahrul Sajidin, Legalitas Penggunaan *Cryptocurrency* Sebagai Alat Pembayaran di Indonesia, *Arena Hukum*, Vol. 14, No. 2, Agustus 2021.

Iskandar Wibawa, *Cyber Money Laundering* (Salah Satu Bentuk *White Collar Crime* Abad 21), *Yudisia*, Vol. 8, No. 2, Desember 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Pelecehan Seksual Melalui Media Sosial Ditinjau Dari Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Tentang Informasi Transaksi Elektronik

Dela Khoirunisa

**Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
delachairunnisa@gmail.com**

Abstract

*The purpose of this study is to identify: first, the modus operandi of the perpetrator in committing sexual harassment on social media. Second, the formulation of the offense in Article 27 paragraph (1) of Law Number 19 of 2016 on amendments to Law Number 11 of 2008 on Electronic Transaction Information (ITE) that reaches out to forms of sexual harassment on social media. The research uses normative research with a statutory approach. The results of the study concluded that First, there are at least 3 (three) modus operandi in general: a) by sending text, or images with negative content to the victim; b) spamming or writing inappropriate comments in the victim's comment field or social media; c) by approaching the opposite sex who is the target (victim). Approaching the targeted opposite sex accompanied by threats or rewards. Second, in relation to Article 27 paragraph (1) of the ITE Law, it must not reach various forms of sexual harassment through social media and prevent the birth of new forms of similar crimes through social media. This is because the provisions do not meet the elements of *lex certa* and *lex scripta*, namely that a law must contain elements of both actions, circumstances and consequences. In addition, a law must be strict, firm, clear and not contain various interpretations.*

Key Words: Social media; sexual harassment; modus operandi

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui: *pertama*, modus operandi pelaku dalam melakukan pelecehan seksual di media sosial. *Kedua*, untuk mengetahui rumusan delik dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi Transaksi Elektronik (ITE) menjangkau bentuk-bentuk pelecehan seksual di media sosial. Penelitian menggunakan penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menyimpulkan, *Pertama*, setidaknya terdapat 3 (tiga) hal modus operandi secara umum: a) dengan mengirimkan teks, atau gambar berkonten negatif kepada korban; b) mengirim spam atau menulis komentar yang tidak pantas di kolom komentar korban atau media sosial; c) dengan cara melakukan pendekatan dengan lawan jenis yang dijadikan target (korban). Melakukan pendekatan dengan lawan jenis yang dijadikan target ini pada umumnya disertai dengan ancaman ataupun imbalan. *Kedua*, berkaitan dengan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang ITE tidak dapat menjangkau berbagai macam bentuk-bentuk pelecehan seksual melalui media sosial serta mencegah lahirnya bentuk-bentuk kejahatan baru yang serupa melalui media sosial. Hal ini disebabkan karena ketentuan tersebut tidak memenuhi unsur *lex certa* dan *lex scripta* yaitu suatu Undang-Undang harus memuat unsur-unsur baik perbuatan, keadaan maupun akibat. Selain itu suatu Undang-Undang haruslah bersifat ketat, tegas, jelas dan tidak mengandung berbagai tafsir.

Kata-kata Kunci: Media sosial; pelecehan seksual; modus operandi

Pendahuluan

Perkembangan teknologi dan informasi pada masa kini berkembang dengan sangat pesat, seperti halnya komputer yang pada awalnya ialah hanyalah sebuah mesin penghitung yang cepat, namun saat ini komputer menjelma menjadi sebuah alat bantu yang mampu melaksanakan tugas-tugas pengolahan data yang juga merupakan suatu alat yang memegang peranan penting dalam suatu sistem penyimpanan data elektronik¹. Seiring berkembangnya zaman, komputer juga terus diperbarui, dan menciptakan sistem jaringan yang memungkinkan untuk menghubungkan satu komputer ke komputer lainnya. Jaringan ini disebut Internet. Internet (*interconnected network*) adalah jaringan komputer yang terdiri dari ribuan jaringan komputer independen yang saling berhubungan. Perkembangan teknologi ini seperti pisau yang bermata dua memiliki dampak positif dan negatif baik secara langsung maupun tidak langsung yang akan sangat berpengaruh dengan sikap maupun mental pada masyarakat².

Perkembangan teknologi informasi ini selain membawa dampak positif seperti mempermudah kehidupan manusia, namun juga menimbulkan dampak negative yang tak kalah luasnya juga seperti melahirkan suatu bentuk kejahatan baru yang disebut *CyberCrime*. *Cybercrime* merupakan sisi gelap dari kemajuan teknologi yang mempunyai dampak sangat luas bagi seluruh kehidupan modern saat ini³. *Cybercrime* adalah kejahatan yang dilakukan oleh sekelompok individu atau individu atau badan yang menggunakan dan/atau menyerang komputer, sistem komputer, atau jaringan komputer. Hal ini dapat dilakukan dengan berbagai cara, termasuk merusak data, pencurian data, dan penggunaan ilegal⁴. Tidak seperti kejahatan tradisional, kejahatan ini memiliki karakteristiknya sendiri, karena dilakukan secara efektif dan virtual⁵. Salah satu bentuk dari *cybercrime* yang banyak menyita perhatian adalah tindak kejahatan asusila, tindak pidana asusila di dunia maya ini sering dikenal dengan istilah *cyberporn* yang isinya meliputi *cyber sex* dan *cyber child phornography*⁶.

Tindak pidana asusila ini bisa terjadi dimanapun, kepada siapapun bahkan saat ini bentuknya pun bermacam-macam. Tindak pidana asusila bisa berbentuk verbal dan non verbal, salah satu bentuk dari tindak pidana asusila ialah

¹ John J Longkutoy, *Pengenalan Komputer*, Cendanamas, Jakarta, Cetakan II, 2015, hlm. 34.

² Andi Hamzah, *Aspek-Aspek Pidana Di Bidang Komputer*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hlm 10.

³ Barda Nawawi Arief, *Tindak Pidana Mayantara* "Perkembangan Kajian Cyber Crime di Indonesia", Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 1-23.

⁴ Widodo, *Sistem Pidanaan Dalam Cyber Crime*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2000, hlm. iii.

⁵ Sutarman, *Cyber Crime: Modus Operandi dan Penanggulangannya*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2004, hlm. 4.

⁶ *Ibid.*, hlm. 172.

pelecehan seksual. Dewasa ini, pelecehan seksual bukan hanya terjadi di dunia nyata saja atau melalui cara yang konvensional dikenal oleh masyarakat. Saat ini justru pelecehan seksual kerap terjadi di dunia maya khususnya media sosial. Pelecehan seksual melalui media sosial inipun terdapat berbagai bentuk, motif dan modus. Pelecehan seksual melalui media sosial adalah kejahatan yang tidak etis dapat berdampak baik pada pria maupun wanita.. Namun hal ini biasanya menimpa dan dialami oleh kaum perempuan seperti yang di alami oleh *public figure* Via Vallen pada tahun 2018 lalu dan Gita Savitri, keduanya mendapatkan pesan tidak pantas dalam *instagram* masing-masing⁷. Pelecehan yang keduanya alami ialah termasuk dalam pelecehan verbal (non fisik), bahkan akhir-akhir ini di Indonesia terdapat pula situs/aplikasi *chatting* (obrolan) yang mayoritasnya berkonten pelecehan dan dapat memicu tindakan asusila, situs itu bernama “*Omegle*”, dan Hago yang akhir-akhir ini sedang marak digunakan oleh kaum milenial di Indonesia.

Situs-situs di atas saat ini sangat populer di kalangan remaja dan juga sangat populer di Indonesia. Pelecehan verbal (non fisik) sering terjadi di aplikasi chat semacam ini, dan masih banyak pula bentuk-bentuk pelecehan seksual lainnya di media sosial, tidak hanya antar individu saja tetapi juga secara komersial. Bahkan ada beberapa yang sengaja diperjualbelikan untuk keuntungan pribadi oknum-oknum di dalamnya. Jika ditelaah lebih jauh, ada banyak iklan di berbagai media televisi yang mengandung muatan pelecehan seksual, antara lain: iklan untuk menawarkan rokok, minuman penambah energi bagi pria, alat kontrasepsi, serta beberapa iklan lainnya. Selain itu, ada banyak pula produk yang berhubungan langsung dengan wanita dan dengan sengaja mengeksploitasi tubuh wanita serta yang menjadikan wanita sebagai fokus perhatian utama untuk menarik konsumen. Semua itu tanpa disadari melecehkan perempuan, bahkan seringkali merendahkan martabat perempuan, dan memberikan contoh pelecehan seksual dan berbagai bentuk pelecehan seksual lainnya kepada perempuan melalui media sosial biasa. Kasus-kasus seperti yang dijelaskan diatas tanpa disadari sangat mempengaruhi penontonnya serta kasus diatas seyogyanya tidak dapat dianggap sederhana, berbagai modus dan cara dilakukan oleh pelaku untuk melakukan pelecehan dan merendahkan martabat perempuan melalui media sosial, dan apabila kejadian tersebut terus dibiarkan maka dampaknya akan meluas dan berbahaya khususnya bagi anak-anak dan perempuan. Maka dari itu penulis anggap perlu untuk meneliti untuk mengetahui bagaimana jenis dan bentuk

⁷ <https://www.idntimes.com/news/indonesia/rochmanudin-wijaya/via-vallen-dan-pelecehan-seksual-di-dunia-maya>. di akses pada 30/09/2018 pukul 19.12 WIB

modus operandi para pelaku pelecehan seksual yang terjadi akhir-akhir ini kerap terjadi di media sosial.

Rumusan Masalah

Berdasarkan pendahuluan diatas yang telah diuraikan penulis di atas maka dapat diajukan beberapa masalah-masalah hukum yang ingin penulis teliti ialah *pertama*, bagaimana modus operandi pelaku dalam melakukan pelecehan seksual melalui media sosial? *Kedua* apakah rumusan delik dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 menjangkau bentuk-bentuk pelecehan seksual di media sosial?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini *pertama*, untuk mengetahui modus operandi pelaku dalam melakukan pelecehan seksual media sosial. *Kedua*, untuk mengetahui apakah rumusan delik dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 menjangkau bentuk-bentuk pelecehan seksual di media sosial.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang berfokus pada norma hukum positif di Indonesia yang mengatur tentang bagaimana penegakan hukum pidana mengenai pelecehan seksual melalui media sosial di Indonesia. Adapun sumber data dalam penelitian normative meliputi 1) bahan hukum primer seperti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE), dan beberapa Undang-Undang lain yang berkaitan dengan topic pembahasan dalam penelitian ini, dan 2) bahan hukum sekunder seperti jurnal, berita pada media massa, dll.

Penelitian ini dilakukan dengan penelusuran kepustakaan atau studi pustaka, penelusuran sumber primer dan sekunder dengan menelaah asas, norma, peraturan hukum, putusan pengadilan, dan beberapa temuan yang berkaitan dengan pendekatan hukum lainnya. Penulis juga menggunakan metode pengumpulan data serta peraturan perundang-undangan terkait materi atau pertanyaan yang terkait dengan topik atau permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Dan yang menjadi objek penelitian ini, adalah tentang bagaimana penegakan hukum pidana terkait pelecehan seksual melalui media sosial.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Modus Operandi Pelecehan Seksual melalui Media Sosial

Modus operandi adalah sebuah istilah yang berasal dari bahasa Latin yang jika diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris adalah *made of operation*, maksudnya adalah cara bagaimana mengoperasikan sesuatu. Sedangkan pengertian dari modus operandi itu sendiri menurut Kamus Hukum Berbahasa Indonesia adalah cara melaksanakan atau cara kerja⁸. Beberapa ahli juga berpendapat mengenai definisi dari modus operandi yaitu Makarim Edmond dan Rapin Mudiarjo yang dikutip oleh Ade Ary Syam Indradi mengatakan bahwa modus operandi adalah suatu hal yang melatarbelakangi suatu tindakan, dimana ada hubungan antara kejiwaan dengan perbuatan yang dilakukan dikaitkan dengan keadaan sekeliling⁹. Ahli lainnya juga berpendapat mengenai definisi dari modus operandi ini yaitu teknik cara-cara beroperasi yang dipakai oleh penjahat¹⁰. Selain itu ada pula yang berpendapat bahwa Modus operandi adalah cara operasi orang perorang atau kelompok penjahat dalam menjalankan rencana kejahatannya¹¹.

Istilah modus operandi ini umumnya digunakan dalam penegakkan hukum untuk menunjukkan atau memberikan pemahaman tentang cara kerja atau gaya pelaku kejahatan dalam menjalankan aksi kejahatan. Modus operandi juga memiliki arti penting dalam penyelesaian perkara baik pada tingkat penyelidikan, pembuktian, maupun penentuan pidana oleh hakim¹².

Mengenai modus operandi ini menjadi penting untuk diketahui oleh seorang penegak hukum dari seorang pelaku kejahatan. Hal ini karena taktik kriminal atau biasa dikenal dengan modus operandi ini memiliki dampak yang signifikan terhadap penjatuhan pidana dan pembedanaannya. Berkaitan dengan kejahatan di dunia maya khususnya pelecehan seksual melalui medio sosial pun memiliki berbagai macam modus operandi.

Banyaknya bentuk dan cara seseorang melakukan kejahatan pelecehan seksual melalui media sosial dewasa ini semakin menjadi perhatian publik cukup meresahkan. Pelecehan seksual melalui media sosial ini sendiri masih dianggap tabu oleh beberapa kalangan. Pelecehan seksual melalui media sosial ini juga memiliki beberapa jenis menurut Nannette Jacobus, Branding Strategist, Relawan Kemanusiaan dan Content Creator dalam Webinar Literasi Digital wilayah

⁸ Andi Hamzah, *Kamus Hukum, Ghalia Indonesia*, Jakarta, 1986, hlm. 382.

⁹ Ade Ary Syam Indradi, *Carding: Modus Operandi, Penyidikan, dan Penindakan*, seri karya PTIK, Jakarta, 2006, hlm. 49

¹⁰ R. Soesilo, *Taktik dan Teknik Penyidikan Perkara Kriminil*, PT. Karya Nusantara, cet-iv, Bandung, 2011, hlm. 98.

¹¹ *Ibid.*

¹² Imelda, *Penulisan Hukum Modus Operandi Kejahatan Judi di Dunia Maya*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2008, hlm. 114

Kabupaten Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat, Senin 20 September 2021, ia mengatakan bahwa “Jenis pelecehan seksual yang paling umum dan sering terjadi adalah pelecehan gender, perilaku menggoda, penyipuan seksual, pemaksaan pelanggaran seksual. Sementara jenis-jenis pelecehan seksual di sosmed yang paling sering yaitu *sex texting* atau *sexting*, penyipuan seksual, *body shaming* dan *scammer*”¹³.

Pelecehan seksual melalui media sosial ini banyak di jumpai hampir di setiap media *online* yang ada seperti *twitter*, *instagram*, *facebook*, dan lain-lain. Secara umum modus operandi dari beberapa pelaku pelecehan seksual pada ketiga media online tersebut, terdapat sedikitnya ada 3 modus dengan cara yaitu:

1. Mengirim teks atau gambar yang bermuatan atau mengandung konten negatif kepada korban, dalam hal ini yang dimaksud bermuatan atau mengandung konten negatif ialah pesan berbau menggoda, melecehkan atau bahkan mengirimkan gambar, tulisan dan pesan yang bermuatan pornografi dan melanggar asusila serta nilai-nilai kesopanan dalam masyarakat. Mengirim teks dan gambar bernuansa seksual ini dikategorikan sebagai bentuk pelecehan seksual secara visual melalui media sosial.
2. Dengan cara *spamming* atau dengan cara menulis komentar yang tidak pantas pada kolom komentar atau media sosial korbannya dengan niat menjatuhkan, merendahkan dan bahkan mempermalukan korban yang bernuansa menggoda dan berbau seksual. Biasanya modus ini sering dijumpai pada akun media sosial *public figure*, modus dengan cara ini umumnya dilakukan pelaku dengan menggunakan akun media sosial samaran untuk melindungi dirinya namun dengan sengaja melecehkan, mempermalukan, merendahkan harkat martabat korban.
3. Dengan cara melakukan pendekatan dengan lawan jenis yang dijadikan target (korban). Melakukan pendekatan dengan lawan jenis dan dijadikan target ini pada umumnya disertai dengan ancaman ataupun imbalan dan hadiah yang diiming-imingi pelaku terhadap korban. Pendekatan melalui media sosial ini juga kerap terjadi dengan modus pendekatan emosional secara pribadi. Modus operandi yang terakhir ini adalah salah satu perbuatan jahat yang mana pelaku memang berniat untuk menjatuhkan, mempermalukan dan/atau merendahkan harkat dan martabat korban yang dijadikan korban dan/atau sasaran¹⁴. Pelaku pelecehan seksual dengan modus ini biasanya sering menargetkan anak-anak di bawah umur sebagai korbannya, atau juga kerap kali dilakukan oleh mantan pasangan/

¹³ <https://indobalnews.pikiran-rakyat.com/lifestyle/pr-882653805/jenis-jenis-pelecehan-seksual-yang-sering-terjadi-di-medsos-diakses-pada-21/04/2022-pukul-16.00-wib>

¹⁴ Dela Khoirunnisa, Pelecehan Seksual melalui Media Sosial, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2019.

mantan pacar terhadap pasangannya sebagai salah satu bentuk *revenge porn*¹⁵.

Delik Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi Transaksi Elektronik Terhadap Bentuk-Bentuk Pelecehan Seksual Melalui Media Sosial.

Banyaknya jenis kejahatan baru yang muncul saat ini menuntut pemerintah untuk mengeluarkan undang-undang atau peraturan baru khususnya pada bidang siber ini guna mengatasi permasalahan yang muncul sekaligus mencegah agar tidak lahir kembali tindak pidana baru. Salah satu hukum/aturan yang baru adalah hukum siber (*cyber law*). Hukum siber (*cyber law*) adalah istilah hukum yang terkait dengan pemanfaatan teknologi informasi, istilah siber sendiri digunakan karena identik dengan “dunia maya”¹⁶. Tindak pidana asusila di dunia maya sering di kenal dengan istilah *cyberporn* yang isinya meliputi *cyber sex* dan *cyber child phornography*¹⁷.

Secara yuridis, *cyber law* tidak sama lagi dengan ukuran dan kualifikasi serta ruang lingkupnya pun berbeda dengan hukum tradisional, sebagaimana dijelaskan pada latar belakang, aktivitas siber ini bersifat virtual, namun dapat dikategorikan sebagai perbuatan hukum yang nyata, dengan akibat hukum yang nyata pula. Kegiatan siber adalah kegiatan virtual namun berdampak sangat nyata meskipun alat buktinya bersifat elektronik. Dengan demikian, subjek pelakunya juga harus dikualifikasikan pula sebagai orang yang telah melakukan perbuatan hukum secara nyata¹⁸. Berangkat dari pemikiran di atas negara menganggap perlu dan penting untuk membuat suatu peraturan terkait dengan hukum di dunia maya kemudian lahirlah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 yang kemudian diperbarui sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi Transaksi Elektronik, yang dinilai oleh banyak pihak belum sempurna dan tidak mampu mengikuti perkembangan zaman serta teknologi yang begitu pesat saat ini.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi Transaksi Elektronik (ITE) ini dianggap terlalu terburu-buru dan mengandung banyak cacat norma.

¹⁵ Hwian Christianto, “Revenge Porn sebagai Kejahatan Kesusilaan Khusus : Perspektif Sobural”, *Jurnal Veritas et Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Volume 3, Nomor 2, Desember 2017, hlm. 214.

¹⁶ Nudirman Munir, *Pengantar Hukum Siber Indonesia*, Edisi Ketiga, PT. Grafindo Persada, Depok, 2017, hlm. 26

¹⁷ Dian Petrosina, “Penanggulangan Tindak Pidana Asusila di Dunia Maya”, *Jurnal Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta*, Vol 3, April 2015, hlm. 221

¹⁸ *Ibid.*

Disampaikan oleh Asfinawati mantan Ketua LBH Jakarta, bahwa kecacatan undang-undang ini jelas terlihat pada Pasal 27 ayat (1) dimana korban kekerasan seksual seperti *revenge porn* dapat dipenjara karena dianggap turut menyebarkan muatan yang melanggar kesusilaan. Ini *ngaco*. Penodaan agama juga dapat terjatuh UU ITE dan dengan pasal atau kombinasi pasal yang berbeda-beda, sehingga hukum pidana menjadi lentur dan salah kaprah disini. *Hate speech* jadi penodaan agama, lagu religi diplesetkan menjadi penodaan agama¹⁹.

Dilihat pula berdasarkan Pasal 27 ayat (1) UU ITE dapat menarik kesimpulan bahwa seseorang yang mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan melanggar kesusilaan dengan unsur sengaja dan tanpa hak adalah dapat dikategorikan telah melakukan perbuatan pidana dan kepadanya dapat dimintai pertanggungjawaban.

Sekilas Pasal 27 ayat (1) UU ITE ini sudah cukup jelas dan semua unsur tindak pidana terpenuhi, namun jika dilihat secara seksama Pasal ini jelas menimbulkan multitafsir mengenai objek perbuatan yang dilarang yaitu “informasi dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan yang melanggar kesusilaan” dalam penjelasan Pasal 27 ayat (1) pun tidak dijelaskan secara spesifik melainkan hanya disebutkan “cukup jelas”. Pasal 27 ayat (1) UU ITE ini membuka peluang banyaknya penafsiran terkait ketidakjelasan maksud dari “informasi dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan yang melanggar kesusilaan”. Mengutip pendapat Barda Nawawi bahwa undang-undang tertentu perlu tidak hanya merumuskan kegiatan pidana, tetapi juga menetapkan aturan umum yang dapat menjadi aturan yang komprehensif dan mampu menjadi payung²⁰. Setidaknya suatu undang-undang dapat dikatakan sebagai sebuah produk undang-undang yang baik haruslah mengandung 3 landasan agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik yaitu mempunyai dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Karena peraturan perundang-undangan adalah hukum maka peraturan perundang-undangan yang baik mengandung ketiga unsur tersebut²¹.

Menurut pendapat lain, terkait kriminalisasi harkat dan martabat atau dengan kata lain tentang kesusilaan di dunia maya ini, jelas pemerintah dalam kasus khusus ini hanya memikirkan susunan kata aturannya, asal membuat rumusan peraturan tanpa memikirkan isi aturannya serta dampak dari hal apa yang diaturnya. Selain itu seharusnya badan legislatif atau dalam hal ini pembuat

¹⁹ <http://news.unair.ac.id/2021/09/05/asfinawati-tekanan-bahwa-uu-ite-itu-cacat-norma/> diakses pada 24/03/2022 pukul 19.05 wib

²⁰ Nynda Fatmawati Oktarina, *Pidana Pemberitaan Media Sosial*, Setara Press, Malang, 2018, hlm. 32.

²¹ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 120.

undang-undang dalam membentuk peraturan perundang-undangan khususnya Pasal 27 ayat (1) UU ITE ini perlu diperhatikan berbagai asas (*beginselen van behoorlijke regelgeving*). Van der Vlies membedakan antara asas-asas formal dan asas materiil. Asas-asas formal meliputi²²:

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
- b. Asas organ / lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*)
- c. Asas perlunya pengaturan (*Het noordzakelijkheidsbeginsel*)
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)
- e. Asas konsensus (*het beginsel van den consensus*).

Asas materiil meliputi:

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*)
- b. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van kenbaarheid*)
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*)
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*)
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individu (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).

Adanya kriteria-kriteria peraturan diatas dimaksudkan agar tidak terjadinya peluang multitafsir dalam sebuah produk hukum. Akan tetapi peluang multitafsir yang terkandung dalam Pasal 27 ayat (1) UU ITE ini membuat Undang-Undang ini tidak jelas dan tidak memenuhi prinsip *lex certa* dan *lex scripta* yaitu suatu Undang-Undang harus memuat unsur-unsur baik perbuatan, keadaan maupun akibat. Selain itu suatu Undang-Undang haruslah bersifat ketat, tegas, jelas dan tidak mengandung berbagai tafsir.

Berikut ketidakjelasan yang terkandung dalam Pasal 27 ayat (1) UU ITE:

- a. Tidak ada di penjelasan umum ataupun deskripsi dan dipenjelasan pasal demi pasal yang dimaksud dengan apa yang dimaksudkan dengan mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya pada pasal tersebut. Istilah mendistribusikan dan/atau mentransmisikan ini adalah istilah teknis yang dalam praktiknya tidak sama dengan yang ada di dunia teknologi informasi (TI) dan dunia nyata.
- b. Tidak ada di penjelasan umum ataupun deskripsi serta pada penjelasan pasal demi pasal yang berkaitan dengan apa yang dimaksud dengan informasi dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan yang melanggar kesusilaan.
- c. Tidak jelas mana yang menjadi bagian inti (*bestanddeel*) apakah “mendistribusikan, mentransmisikan, dan/atau membuat dapat diaksesnya” atau “informasi dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan yang melanggar kesusilaan”.

²² Gregory N. Mandel, History Lessons for a General Theory of Law and Technology, *Minnesota Journal of Law in Science and Technology*, Vol. 8/2, 2007, hlm. 551.

- d. Frasa “kesusilaan” dalam UU ITE, menggeneralisir bentuk-bentuk delik kesusilaan yang dikenal dalam Bab XIV KUHP yakni mengenai kejahatan kesusilaan²³.

Ketidakjelasan yang disebutkan diatas lah yang membuat Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi Transaksi Elektronik (ITE) ini tidak dapat menjangkau berbagai bentuk-bentuk pelecehan seksual serta mencegah terjadinya bentuk-bentuk kejahatannbaru yang serupa yang marak terjadi saat ini melalui media sosial²⁴.

Penutup

Rasanya jika bicara tentang hukum dan regulasi disandingkan dengan perkembangan teknologi informasi akan selalu ketinggalan. Teknologi selalu berkembang dengan pesat sementara hukum selalu ketinggalan dan tidak dapat mengikuti ritme perkembangan teknologi. Setidaknya terdapat 3 hal modus operandi secara umum yang dapat penulis simpulkan, *pertama* dengan mengirimkan teks, atau gambar berkonten negatif kepada korban. Mengirim teks dan gambar bernuansa seksual dapat dikategorikan sebagai bentuk pelecehan seksual visual melalui media sosial. Seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya pelecehan seksual visual melalui media sosial juga dapat berupa mengirimkan video atau meme. *Kedua*, Mengirim spam atau menulis komentar yang tidak pantas di kolom komentar korban atau media sosial dengan sengaja dengan niat untuk menjatuhkan, mengalahkan, menghina atau mempermalukan korban dengan cara menggoda, menarik perhatian dengan hal-hal yang berbau seksual. *Ketiga*, dengan cara melakukan pendekatan dengan lawan jenis yang dijadikan target (korban). Melakukan pendekatan dengan lawan jenis yang dijadikan target ini pada umumnya disertai dengan ancaman ataupun imbalan.

Berkaitan dengan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi Transaksi Elektronik (ITE) tidak dapat menjangkau berbagai macam bentuk-bentuk pelecehan seksual melalui media sosial serta mencegah lahirnya bentuk-bentuk kejahatan baru yang serupa melalui media sosial. Hal ini disebabkan karena dalam Pasal 27 ayat (1) UU ITE tersebut tidak memenuhi unsur *lex certa* dan *lex scripta* yaitu suatu Undang-Undang harus memuat unsur-

²³ *Ibid.*

²⁴ Dela Khoirunisa ..., *Op. Cit.*

unsur baik perbuatan, keadaan maupun akibat. Selain itu suatu Undang-Undang haruslah bersifat ketat, tegas, jelas dan tidak mengandung berbagai tafsir.

Berdasarkan hal tersebut penulis menyarankan untuk harus dilakukannya perbaikan dan revisi serta ditelaah kembali mengenai delik-delik didalam Undang-Undang tersebut secara menyeluruh terkait dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi Transaksi Elektronik (ITE) yang dapat berlaku untuk jangka waktu yang lama mengingat pesatnya perkembangan teknologi pada saat ini.

Daftar Pustaka

Buku

- Ary Syam Indradi, Ade, *Carding : Modus Operandi, Penyidikan, dan Penindakan*, seri karya PTIK, Jakarta, 2006.
- Fatmawati Oktarina, Nynda, *Pidana Pemberitaan Media Sosial*, Setara Press, Malang, 2018.
- Hamzah, Andi, *Aspek-Aspek Pidana Di Bidang Komputer*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992.
- _____, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Imelda, *Penulisan Hukum Modus Operandi Kejahatan Judi di Dunia Maya*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2008.
- J Longkutoy, John, *Pengenalan Komputer*, Cendanamas, Cetakan II, Jakarta, 2015.
- Munir, Nudirman, *Pengantar Hukum Siber Indonesia*, Edisi Ketiga, PT. Grafindo Persada, Depok, 2017.
- Nawawi Arief, Barda, *Tindak Pidana Mayantara: Perkembangan Kajian Cyber Crime di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Sutarman, *Cyber Crime Moduz Operandi dan Penanggulangannya*, Laksbang Pressindo, 2004.
- Soesilo, R., *Taktik dan Teknik Penyidikan Perkara Kriminil*, PT. Karya Nusantara, cet-IV, Bandung, 2011
- Widodo, *Sistem Pemidanaan Dalam Cyber Crime*, Laksbang Mediatama, Jogjakarta, 2000.

Hasil Penelitian

- Dela Khoirunnisa, *Pelecehan Seksual melalui Media Sosial*, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2019.

Jurnal

- Ayya Sofia Istifarrah, "Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Pendistribusian Konten yang Bermuatan Asusila Melalui Media Elektronik", *Jurnal Jurisdiction*, Universitas Airlangga, Volume 3 Nomor 4 Juli 2020

Dian Petrosina, "Penanggulangan Tindak Pidana Asusila di Dunia Maya", *Jurnal Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta*, Vol 3 April 2015.

Gregory N. Mandel, History Lessons for a General Theory of Law and Technology, *Minnesota Journal of Law in Science and Technology*, Vol. 8:2, 2007.

Hwian Christianto, "Revenge Porn sebagai Kejahatan Kesusilaan Khusus: Perspektif Sobural", *Jurnal Veritas et Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Volume 3, Nomor 2, Desember 2017.

Internet

"Via Vallen dan Pelecehan Seksual di Media Sosial", <https://www.idntimes.com/news/indonesia/rochmanudin-wijaya/via-vallen-dan-pelecehan-seksual-di-dunia-maya>.

"Asfinawati: UU ITE cacat norma", <http://news.unair.ac.id/2021/09/05/asfinawati-tekan-bahwa-uu-ite-itu-cacat-norma/>

"Jenis-Jenis Pelecehan Seksual yang sering terjadi di Medsos", <https://indobalnews.pikiran-rakyat.com/lifestyle/pr-882653805/jenis-jenis-pelecehan-seksual-yang-sering-terjadi-di-medsos> diakses pada 21/04/2022

Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Dalam Rangka Kunjungan Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Mukhamad Iqom Difaul Khaq

Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia

miqomdk@gmail.com

Abstract

The purpose of the research is to examine the mechanism for implementing the use of regional finances in the framework of the working visit of the Regional House of Representatives (DPRD) of Pekalongan City in 2014 and the accountability of the implementation of the use of regional finances in the framework of the working visit of the DPRD of Pekalongan City according to Law Number 23 of 2014 on Regional Government. This research uses normative research methods supported by empirical studies. The results of the study conclude that first, the mechanism for implementing the use of regional finance in the context of a working visit to the DPRD of Pekalongan City is not based on the provisions according to Law Number 23 of 2014. The inaccuracy in the implementation is evidenced by the report on the results of the examination of the Central Java BPK RI LKPD 2016 Number 55C/LHP. /BPK/XVIII.SMG/05/2017 dated May 22, 2017. Second, the accountability for the implementation of the use of regional finances in the framework of the working visit of the DPRD of Pekalongan City is not based on Law Number 23 of 2014 on Regional Government. Members of the DPRD of Pekalongan City as the executor of the activity did not fully make the accountability document in accordance with the actual reality. The DPRD Secretary, PPTK, and the Expenditure Treasurer at the DPRD Secretariat are not careful in controlling and verifying the evidence of accountability for the Work Visit activities of Leaders and DPRD members outside the region.

Key Words: Accountability; regional finance; work visit; regional people's representative assembly

Abstrak

Tujuan penelitian yakni untuk mengkaji mekanisme pelaksanaan penggunaan keuangan daerah dalam rangka kunjungan kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekalongan 2014 dan pertanggungjawaban pelaksanaan penggunaan keuangan daerah dalam rangka kunjungan kerja DPRD Kota Pekalongan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif yang dengan didukung studi empiris. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa *pertama*, mekanisme pelaksanaan penggunaan keuangan daerah dalam rangka kunjungan kerja DPRD Kota Pekalongan tidak berdasarkan ketentuan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Ketidacermatan dalam pelaksanaan tersebut dibuktikan dengan laporan hasil pemeriksaan BPK RI Jawa Tengah LKPD Tahun 2016 Nomor 55C/LHP/BPK/XVIII.SMG/05/2017 Tanggal 22 Mei 2017. *Kedua*, pertanggungjawaban pelaksanaan penggunaan keuangan daerah dalam rangka kunjungan kerja DPRD Kota Pekalongan tidak berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Anggota DPRD Kota Pekalongan selaku pelaksana kegiatan tidak sepenuhnya membuat dokumen pertanggungjawaban sesuai dengan kenyataan sebenarnya. Sekretaris DPRD, PPTK, dan Bendahara Pengeluaran pada Sekretariat DPRD tidak cermat dalam melakukan pengendalian dan verifikasi atas bukti pertanggungjawaban kegiatan Kunjungan Kerja Pimpinan dan anggota DPRD luar daerah.

Kata-kata Kunci: Pertanggungjawaban; keuangan daerah; kunjungan kerja; dewan perwakilan rakyat daerah

Pendahuluan

Penjelasan otonomi daerah berangkat dari Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut merupakan wujud dari adanya sistem desentralisasi urusan pemerintahan yang diselenggarakan dengan tujuan agar tercapainya pembangunan negara secara merata. Penyelenggaraan sistem desentralisasi di Indonesia berpusat pada pembentukan daerah-daerah otonom dan penyerahan/pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur serta mengurus sebagian-sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat.¹ Daerah otonom yang dimaksud adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.² Urgensi dilaksanakannya otonomi daerah di atas adalah diperlukan adanya pemerintahan daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Penyelenggaraan urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.⁴ Penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah.⁵

Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁶ DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.⁷ Kemudian perangkat daerah

¹ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 13.

² Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.⁸

Dari ketiga unsur penyelenggara pemerintahan daerah tersebut di atas, unsur DPRD sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki 3 fungsi, yaitu pembentukan peraturan daerah (perda) kabupaten/kota, anggaran dan pengawasan.⁹ Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan kepala daerah; pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.¹⁰ Pengawasan tersebut dapat dilaksanakan melalui: rapat kerja komisi dengan pemerintah daerah; kegiatan kunjungan kerja; rapat dengar pendapat umum; dan pengaduan masyarakat.¹¹ Kegiatan kunjungan kerja juga merupakan bagian dari kewajiban setiap anggota DPRD untuk menyerap dan menghimpun aspirasi konstituennya.¹²

Sehubungan kunjungan kerja DPRD tersebut di atas, berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Jawa Tengah terhadap DPRD Kota Pekalongan Tahun Anggaran 2017, BPK telah melakukan prosedur pemeriksaan untuk memastikan kelengkapan dan keterjadian pelaksanaan realisasi belanja perjalanan dinas yaitu dengan analisis dokumen, konfirmasi kepada pihak ketiga dan wawancara kepada pihak terkait. Hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa adanya kelebihan pembayaran belanja perjalanan dinas dan pertanggungjawaban perjalanan dinas tanpa menginap tidak didukung bukti yang memadai, secara rinci dapat dijelaskan sebagai berikut:¹³

1. Kelebihan pembayaran perjalanan dinas pada Sekretariat DPRD sebesar Rp. 4.164.000,00
Pemerintah Kota Pekalongan pada Tahun Anggaran 2017 pada Sekretariat DPRD menganggarkan Belanja Perjalanan Dinas untuk kegiatan Kunjungan Kerja Pimpinan dan Anggota DPRD Luar Daerah sebesar Rp. 20.814.637.000,00 dengan realisasi sebesar Rp. 16.087.437.934,00 atau 77,29% dari anggaran. Terdapat anggota DPRD yang menginap tidak sesuai pertanggungjawaban tersebut, dalam hal ini yang bersangkutan mengikuti kegiatan tidak sesuai dengan jumlah hari dalam

⁸ Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹ Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

¹¹ Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

¹² Pasal 161 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹³ Laporan Hasil Pemeriksaan Kepatuhan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Pekalongan Tahun Anggaran 2017 oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Jawa Tengah, hlm. 28.

pertanggungjawaban tersebut, sehingga atas pembayaran yang terdiri uang penginapan, uang saku, dan uang representasi tidak seharusnya dibayarkan sebesar pertanggungjawaban. Terdapat kelebihan pembayaran perjalanan dinas luar daerah pada kegiatan Kunjungan Kerja Komisi B DPRD Kota Pekalongan ke Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon tanggal 8 sampai 10 Maret 2017 sebesar Rp. 4.164.000,00 dengan rincian sebagai berikut:¹⁴

BPK telah mengungkap temuan pemeriksaan perjalanan dinas tersebut pada Laporan Hasil Pemeriksaan LKPD Tahun 2016 Nomor 55C/LHP/BPK/XVIII.SMG/05/2017 Tanggal 22 Mei 2017, namun masih ditemukan permasalahan yang sama pada Tahun Anggaran 2017 atau permasalahan berulang.

2. Pertanggungjawaban perjalanan dinas tanpa menginap tidak didukung bukti yang memadai

Pemerintah Kota Pekalongan telah menetapkan Peraturan Walikota Pekalongan Nomor 78 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Pekalongan Nomor 38 Tahun 2016 tentang Standarisasi Biaya Kegiatan dan Honorarium, Biaya Pemeliharaan dan Standarisasi Harga Pengadaan Barang / Jasa Kebutuhan Pemerintah Kota Pekalongan 2017, sebagai standar untuk mengatur perjalanan dinas. Peraturan Walikota tersebut mengatur standar pembayaran perjalanan dinas baik dalam daerah maupun luar daerah. Terkait dengan biaya penginapan diatur sebagai berikut:¹⁵

- a. Biaya penginapan dalam pelaksanaannya dibayarkan secara *at-cost* sesuai biaya riil, berpedoman pada standar biaya disertai bukti pengeluaran yang sah;
- b. Perjalanan dinas yang seharusnya menginap tetapi tidak menggunakan fasilitas hotel / penginapan lainnya, dapat diberikan biaya penginapan sebesar 30% dari standar harga.

Hasil pemeriksaan atas dokumen pertanggungjawaban belanja perjalanan dinas luar daerah, diketahui bahwa atas perjalanan dinas yang seharusnya menginap tetapi tidak menggunakan fasilitas hotel / penginapan lainnya yang dibayarkan biaya penginapan sebesar 30% dari standar harga tidak didukung dengan bukti pendukung lainnya berupa bukti kehadiran yang bersangkutan baik laporan perjalanan dinas yang memadai, bukti menginap di tempat kerabat atau tempat menginap lainnya, foto dokumentasi, Daftar Pengeluaran Riil (DPR) atau bukti lain yang memadai. Kondisi tersebut mengakibatkan:

- a. Realisasi Belanja Perjalanan Dinas Luar Daerah pada Sekretariat DPRD sebesar Rp. 4.164.000,00 merugikan keuangan daerah; dan

¹⁴ Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Jawa Tengah, Laporan Hasil Pemeriksaan Kepatuhan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Pekalongan Tahun Anggaran 2017, hlm. 29.

¹⁵ Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Jawa Tengah, Laporan Hasil Pemeriksaan Kepatuhan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Pekalongan Tahun Anggaran 2017, hlm. 29-30.

- b. Potensi adanya penyalahgunaan perjalanan dinas luar daerah dengan pembayaran biaya penginapan 30% dari standar yang tidak didukung dengan bukti yang memadai.

Kondisi tersebut disebabkan:

- a. Anggota DPRD Kota Pekalongan selaku pelaksana kegiatan tidak sepenuhnya membuat dokumen pertanggungjawaban sesuai dengan kenyataan sebenarnya;
- b. Sekretaris DPRD, PPTK, dan Bendahara Pengeluaran pada Sekretariat DPRD tidak cermat dalam melakukan pengendalian dan verifikasi atas bukti pertanggungjawaban kegiatan Kunjungan Kerja Pimpinan dan Anggota DPRD Luar Daerah; dan
- c. Walikota belum mengatur secara jelas pertanggungjawaban perjalanan dinas dengan pembayaran biaya penginapan 30% dari standar mempertimbangkan aspek transparansi dan akuntabilitas.

Atas permasalahan tersebut, Sekretaris DPRD menyatakan sependapat dan atas kelebihan pembayaran tersebut akan memerintahkan yang bersangkutan untuk segera menyetorkan ke kas daerah.

Berangkat dari uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam penggunaan anggaran kunjungan kerja DPRD Kota Pekalongan dalam pelaksanaan otonomi daerah, dengan judul Pelaksanaan Penggunaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Dalam Rangka Kunjungan Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan di atas, maka penelitian ini memiliki rumusan masalah sebagai berikut. *Pertama*, bagaimanakah mekanisme pelaksanaan penggunaan keuangan daerah dalam rangka kunjungan kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekalongan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014? *Kedua*, bagaimanakah pertanggungjawaban pelaksanaan penggunaan keuangan daerah dalam rangka kunjungan kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekalongan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui: *pertama*, mekanisme pelaksanaan penggunaan keuangan daerah dalam rangka kunjungan kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekalongan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014; *Kedua*, pertanggungjawaban pelaksanaan penggunaan keuangan daerah dalam rangka

kunjungan kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekalongan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan sosiologis. Menggunakan data primer¹⁶ dan data sekunder. Metode dalam pengumpulan data yaitu wawancara¹⁷ dan studi Kepustakaan. Analisis data dilakukan dengan deskriptif kualitatif.¹⁸

Hasil Penelitian dan Pembahasa

Mekanisme Pelaksanaan Penggunaan Keuangan Daerah dalam Rangka Kunjungan Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Mekanisme keuangan daerah dilakukan dengan perencanaan dan penyusunan anggaran. Anggaran tersebut dimasukkan ke dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) yang disetujui bersama oleh Pemerintah Kota Pekalongan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekalongan. Anggaran yang telah disetujui berlaku untuk 1 tahun anggaran. Anggaran yang telah disetujui tidak bisa dirubah. Begitu kira-kira alur pelaksanaan keuangan daerah dalam rangka kunjungan kerja oleh anggota DPRD. Akan tetapi, berkaitan dengan kunjungan kerja DPRD yang sifatnya mendadak atau urgen misalnya ada peraturan baru atau pemerintahan daerah betul-betul membutuhkan untuk melaksanakan kunjungan kerja, maka anggaran untuk itu diambil dari pos-pos lain. Pengambilan anggaran dari pos-pos lain tersebut juga melalui mekanisme yang tidak gampang, harus melalui Badan Musyawarah (Bamus) dahulu, kemudian dari Bamus menjadwalkan perencanaannya melalui rapat-rapat, sidang paripurna yang mana mengundang walikota untuk mendapatkan persetujuan yang hasilnya diputuskan dalam sidang paripurna.¹⁹

Senada dengan hal di atas, perencanaan anggaran itu direncanakan dengan jangka waktu yang lama, bisa sampai satu tahun sebelum tahun anggaran. Sedangkan penyusunan anggaran dilaksanakan secara bersama sama antara legislatif dan eksekutif. Namun sebelum melangkah kesitu, dirumuskan terlebih dahulu oleh badan anggaran DPRD, yang urutannya RKPD, KUA PPAS, RKA SKPD, RAPBD, barulah jadi itu yang dinamakan APBD. Terkait kunjungan kerja

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 12.

¹⁷ Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 161.

¹⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 107.

¹⁹ Wawancara dengan Freddy Wijaya, Anggota Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, 4 Desember 2020.

itu anggarannya pun sudah termuat di dalamnya dan nanti tinggal dilaksanakan oleh DPRD.²⁰

Lebih lanjut, kunjungan kerja adalah suatu kewajiban bagi setiap anggota DPR merupakan kewajiban yang harus dijalankan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Kewajiban tersebut terdapat dalam Pasal 161 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan. Kepentingan kelompok dan golongan dalam ketentuan ini termasuk kepentingan partai politik, daerah, ras, agama, dan suku.²¹
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;
- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala. Yang dimaksud dengan kunjungan kerja secara berkala adalah kewajiban anggota DPRD kabupaten/kota untuk bertemu dengan konstituennya secara rutin pada setiap masa reses, yang hasil pertemuannya dengan konstituen dilaporkan secara tertulis kepada partai politik melalui fraksinya di DPRD kabupaten/kota.²²
- j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya. Pemberian pertanggungjawaban secara moral dan politis disampaikan pada setiap masa reses kepada pemilih di daerah pemilihannya.²³

Agenda kunjungan kerja tersebut tentu harus memiliki anggaran tertentu yang telah disusun dan disetujui bersama antara DPRD dengan pemerintah daerah yang dalam hal ini DPRD Kota Pekalongan dan Pemerintah Kota Pekalongan dalam satu tahun anggaran berjalan yang pada intinya anggaran yang disepakati tidaklah lebih maupun kurang. Penyusunan dan pelaksanaan

²⁰ Wawancara dengan H. Risqon, Koordinator Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, tanggal 5 Desember 2020.

²¹ Penjelasan Pasal 161 huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²² Penjelasan Pasal 161 huruf i Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²³ Penjelasan Pasal 161 huruf k Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

anggaran kunjungan kerja sebelum dimasukkan ke dalam APBD dibahas dulu di badan musyawarah dewan dan badan anggaran dewan kemudian dirapatkan dalam sidang paripurna yang disepakati dan disetujui bersama oleh Pemerintah Kota Pekalongan.²⁴

Pelaksanaan kunjungan kerja berdasarkan kebutuhan para anggota DPRD, karena pada kenyataannya setiap anggota DPRD banyak menimba ilmu dari daerah lain yang tentu saja hal-hal yang baru dan lebih baik yang bisa kita terapkan di Kota Pekalongan. Selain kunjungan kerja, kami juga melaksanakan Rapat kerja dengan OPD (Organisasi Perangkat Daerah) sesuai dengan mitra komisi masing-masing dan melakukan sidak (inspeksi mendadak) ke tempat-tempat yang perlu (selaku anggota DPRD sering mendapat laporan yang perlu ditindaklanjuti dengan sidak). DPRD Kota Pekalongan juga membahas dan memberikan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah baik yang diajukan oleh Kepala Daerah (Walikota) maupun Rancangan Peraturan daerah yang diajukan oleh DPRD (Inisiatif), serta melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaannya. Sehingga dalam satu bulan tidak hanya kunjungan kerja yang kita lakukan tetapi juga kami melaksanakan fungsi pengawasan dan legislasi.²⁵

Bentuk ataupun proses tahapan kunjungan kerja, diawali terlebih dahulu dengan Rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPRD Kota Pekalongan yang membahas jadwal kegiatan DPRD setiap bulan. Hasil rapat Badan Musyawarah kemudian dimintakan persetujuan anggota DPRD dalam Rapat Paripurna. Anggota DPRD melakukan kunjungan kerja sesuai dengan alat kelengkapannya masing-masing dengan jadwal sesuai dengan hasil rapat Badan Musyawarah, baik itu selaku Anggota Komisi, Badan Musyawarah (Banmus), Badan Anggaran (Banggar), Badan Kehormatan (BK) maupun Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda).²⁶

Berkaitan dengan kunjungan kerja, DPRD Kota Pekalongan memiliki aturan tersendiri yang merupakan dasar pedoman dalam menjalankan tugas-tugasnya. Hal tersebut diatur dalam Peraturan DPRD Kota Pekalongan Nomor 1/DPRD/V/2010 tentang Tata Tertib DPRD Kota Pekalongan. Adapun perencanaan kunjungan kerja, tujuan, alokasi anggaran komisi B pada DPRD Kota Pekalongan sebagai berikut:

Pasal 56 ayat (3) Peraturan DPRD Kota Pekalongan Nomor 1/DPRD/V/2010 tentang Tata Tertib DPRD Kota Pekalongan menyebutkan Komisi B

²⁴ Wawancara dengan Freddy Wijaya, SM.HK, Anggota Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, 4 Desember 2020.

²⁵ Wawancara dengan Desy Tria Amira Fasa, Anggota Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, 7 Desember 2020.

²⁶ Wawancara dengan Desy Tria Amira Fasa, Anggota Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, 7 Desember 2020.

membidangi antara lain perindustrian dan Perdagangan meliputi Pengelolaan Pasar dan Pedagang Kaki Lima; Perusahaan Daerah (Perusda); Pertambangan; Koperasi; Perhubungan; Perbankan; Perkebunan; Kehutanan; Keuangan dan Aset Daerah (keuangan); Pengendalian Lingkungan Hidup meliputi Tata Ruang Kota; Perumahan/Pemukiman; Jalan; Jembatan; Irigasi; Pemadam Kebakaran; Pertamanan; Kebersihan; Pariwisata dan Kebudayaan; Pertanian; Peternakan; Perikanan dan Kelautan. Pasal 56 ayat (4) Peraturan DPRD Kota Pekalongan Nomor 1/DPRD/V/2010 tentang Tata Tertib DPRD Kota Pekalongan, menyebutkan keterkaitan pembidangan Komisi B sebagaimana dimaksud pada dengan unit-unit kerja yaitu Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah; Dinas Perhubungan, Komunikasi Informatika, Pariwisata dan Kebudayaan; Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah; Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Tata Ruang; Dinas Pertanian, Peternakan dan Kelautan PDAM, PD. Bank Pasar, BKK; Perbankan (Bank Jateng). Pasal 57 ayat (4) Peraturan DPRD Kota Pekalongan Nomor 1/DPRD/V/2010 tentang Tata Tertib DPRD Kota Pekalongan, menyebutkan Komisi dalam DPRD Kota Pekalongan memiliki tugas sebagai berikut: mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; membantu Pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Walikota dan masyarakat kepada DPRD. Dalam hal bidang legislasi, komisi mengadakan mengadakan persiapan, pembahasan, penyempurnaan rancangan peraturan daerah dan rancangan Keputusan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya. Dalam hal bidang anggaran komisi mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan Rancangan APBD yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah Daerah; mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah Daerah; menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan, dan hasil pembahasan kepada Panitia Anggaran yang bertugas menangani APBD. Dalam hal bidang pengawasan komisi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, termasuk APBD, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya; melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pola dasar pembangunan daerah, program pembangunan daerah, rencana strategis daerah dan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya; membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dan badan Pengawas Daerah/Inspektorat yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya; dan menampung dan menindak lanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, termasuk surat-surat masuk, mengenai hal yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya. Pasal 57 ayat (5) Peraturan DPRD Kota Pekalongan Nomor 1/DPRD/V/2010 tentang Tata Tertib DPRD Kota Pekalongan, menyebutkan untuk dapat melaksanakan tugas-tugas tersebut sebagaimana di atas, maka mengadakan rapat kerja dengan Pemerintah Daerah; mengadakan rapat

dengar pendapat dengan pejabat Pemerintah dan atau yang mewakili instansinya, lembaga, badan, organisasi masyarakat; mengadakan rapat dengar pendapat umum, baik atas permintaan Komisi maupun atas permintaan pihak lain; mengadakan kunjungan kerja dalam masa reses atau , apabila dipandang perlu dalam masa sidang dengan persetujuan Pimpinan DPRD, yang hasilnya dilaporkan kepada DPRD untuk ditentukan tindaklanjutnya; apabila dipandang perlu mengadakan peninjauan dan studi banding atas persetujuan Pimpinan DPRD yang hasilnya dilaporkan kepada DPRD; pelaksanaan kunjungan kerja dan atau studi banding tersebut harus mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas; mengadakan rapat kerja dan rapat dengar pendapat, apabila dipandang perlu dengan pejabat pemerintah yang mewakili instansinya yang tidak termasuk dalam ruang lingkup tugas komisi yang bersangkutan, atas persetujuan Pimpinan DPRD; mengadakan rapat gabungan Komisi apabila ada masalah yang menyangkut lebih dari 1 (satu) komisi; membentuk tim kerja; melakukan tugas atas keputusan Rapat Paripurna ,dan/atau Badan Musyawarah; mengusulkan kepada hal yang dipandang perlu untuk dimasukkan dalam acara DPRD; memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah melalui Pimpinan DPRD terhadap rencana perjanjian dan/atau kerjasama yang menyangkut kepentingan daerah dan memberikan laporan kepada pimpinan DPRD tentang hasil pekerjaan komisi. Pasal 72 Peraturan DPRD Kota Pekalongan Nomor 1/DPRD/V/2010 tentang Tata Tertib DPRD Kota Pekalongan, menyebutkan masa reses dilaksanakan paling lama 6 (enam) hari kerja dalam 1 (satu) kali reses. Masa reses dipergunakan oleh anggota DPRD secara perseorangan atau kelompok untuk mengunjungi daerah pilihannya guna menyerap aspirasi masyarakat. Anggota DPRD secara perseorangan atau kelompok wajib membuat laporan tertulis atas basil pelaksanaan tugasnya pada masa reses yang disampaikan kepada pimpinan DPRD dalam rapat paripurna. Jadwal dan kegiatan acara selama masa reses ditetapkan oleh pimpinan DPRD setelah mendengar pertimbangan Badan Musyawarah. Untuk pelaksanaan disediakan sarana dan anggaran sesuai dengan kebutuhan dengan memperhatikan kemampuan APBD.

Hal-hal yang dikemukakan di atas, adalah sesuatu yang normatif karena realitas yang ada berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Jawa Tengah terhadap DPRD Kota Pekalongan Tahun Anggaran 2017, BPK telah melakukan prosedur pemeriksaan untuk memastikan kelengkapan dan keterjadian pelaksanaan realisasi belanja perjalanan dinas yaitu dengan analisis dokumen, konfirmasi kepada pihak ketiga dan wawancara kepada pihak terkait. Hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa adanya kelebihan pembayaran belanja perjalanan dinas dan pertanggungjawaban perjalanan dinas

tanpa menginap tidak didukung bukti yang memadai, secara rinci dapat dijelaskan sebagai berikut:²⁷

1. Kelebihan pembayaran perjalanan dinas pada Sekretariat DPRD sebesar Rp. 4.164.000,00 Pemerintah Kota Pekalongan pada Tahun Anggaran 2017 pada Sekretariat DPRD mengakibatkan Belanja Perjalanan Dinas untuk kegiatan Kunjungan Kerja Pimpinan dan Anggota DPRD Luar Daerah sebesar Rp. 20.814.637.000,00 dengan realisasi sebesar Rp. 16.087.437.934,00 atau 77,29% dari anggaran. Terdapat anggota DPRD yang menginap tidak sesuai pertanggungjawaban tersebut, dalam hal ini yang bersangkutan mengikuti kegiatan tidak sesuai dengan jumlah hari dalam pertanggungjawaban tersebut, sehingga atas pembayaran yang terdiri uang penginapan, uang saku, dan uang representasi tidak seharusnya dibayarkan sebesar pertanggungjawaban. Terdapat kelebihan pembayaran perjalanan dinas luar daerah pada kegiatan Kunjungan Kerja Komisi B DPRD Kota Pekalongan ke Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon tanggal 8 sampai 10 Maret 2017 sebesar Rp. 4.164.000,00;

BPK telah mengungkap temuan pemeriksaan perjalanan dinas tersebut pada Laporan Hasil Pemeriksaan LKPD Tahun 2016 Nomor 55C/LHP/BPK/XVIII.SMG/05/2017 Tanggal 22 Mei 2017, namun masih ditemukan permasalahan yang sama pada Tahun Anggaran 2017 atau permasalahan berulang.

2. Pertanggungjawaban perjalanan dinas tanpa menginap tidak didukung bukti yang memadai Pemerintah Kota Pekalongan telah menetapkan Peraturan Walikota Pekalongan Nomor 78 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Pekalongan Nomor 38 Tahun 2016 tentang Standarisasi Biaya Kegiatan dan Honorarium, Biaya Pemeliharaan dan Standarisasi Harga Pengadaan Barang / Jasa Kebutuhan Pemerintah Kota Pekalongan Tahun 2017, sebagai standar untuk mengatur perjalanan dinas. Peraturan Walikota tersebut mengatur standar pembayaran perjalanan dinas baik dalam daerah maupun luar daerah. Terkait dengan biaya penginapan diatur sebagai berikut:²⁸
 - a. Biaya penginapan dalam pelaksanaannya dibayarkan secara *at-cost* sesuai biaya riil, berpedoman pada standar biaya disertai bukti pengeluaran yang sah;
 - b. Perjalanan dinas yang seharusnya menginap tetapi tidak menggunakan fasilitas hotel / penginapan lainnya, dapat diberikan biaya penginapan sebesar 30% dari standar harga.

Hasil pemeriksaan atas dokumen pertanggungjawaban belanja perjalanan dinas luar daerah, diketahui bahwa atas perjalanan dinas yang seharusnya menginap tetapi tidak menggunakan fasilitas hotel/penginapan lainnya yang dibayarkan biaya penginapan sebesar 30% dari standar harga tidak

²⁷ Laporan Hasil Pemeriksaan Kepatuhan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Pekalongan Tahun Anggaran 2017 oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Jawa Tengah, hlm. 28.

²⁸ Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Jawa Tengah, Laporan Hasil Pemeriksaan Kepatuhan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Pekalongan Tahun Anggaran 2017, hlm. 29-30.

didukung dengan bukti pendukung lainnya berupa bukti kehadiran yang bersangkutan baik laporan perjalanan dinas yang memadai, bukti menginap di tempat kerabat atau tempat menginap lainnya, foto dokumentasi, Daftar Pengeluaran Riil (DPR) atau bukti lain yang memadai. Kondisi tersebut mengakibatkan:

- a. Realisasi Belanja Perjalanan Dinas Luar Daerah pada Sekretariat DPRD sebesar Rp. 4.164.000,00 merugikan keuangan daerah; dan
- b. Potensi adanya penyalahgunaan perjalanan dinas luar daerah dengan pembayaran biaya penginapan 30% dari standar yang tidak didukung dengan bukti yang memadai.

Kondisi tersebut disebabkan:

- a. Anggota DPRD Kota Pekalongan selaku pelaksana kegiatan tidak sepenuhnya membuat dokumen pertanggungjawaban sesuai dengan kenyataan sebenarnya;
 - b. Sekretaris DPRD, PPTK, dan Bendahara Pengeluaran pada Sekretariat DPRD tidak cermat dalam melakukan pengendalian dan verifikasi atas bukti pertanggungjawaban kegiatan Kunjungan Kerja Pimpinan dan Anggota DPRD Luar Daerah; dan
 - c. Walikota belum mengatur secara jelas pertanggungjawaban perjalanan dinas dengan pembayaran biaya penginapan 30% dari standar mempertimbangkan aspek transparansi dan akuntabilitas.
3. Atas permasalahan tersebut, Sekretaris DPRD menyatakan sependapat dan atas kelebihan pembayaran tersebut akan memerintahkan yang bersangkutan untuk segera menyetorkan ke kas daerah.

Berangkat dari hasil pemeriksaan oleh BPK RI Jawa Tengah sebagaimana di atas, pengeluaran perjalanan dinas itu *dibackup* oleh bendahara dewan. Kami sebagai anggota Komisi B DPRD Kota Pekalongan ketika itu melakukan kunjungan kerja ke Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon selama 3 hari tertanggal 8 Maret 2017 sampai dengan 10 Maret 2017 dengan tujuan menimba ilmu dan mempelajari hal-hal yang sekiranya diperlukan untuk diterapkan di Kota Pekalongan sesuai dengan bidang kami di Komisi B.²⁹ Komisi B DPRD Kota Pekalongan tersebut membidangi unit-unit kerja yaitu Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah; Dinas Perhubungan, Komunikasi Informatika, Pariwisata dan Kebudayaan; Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah; Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Tata Ruang; Dinas Pertanian, Peternakan dan Kelautan PDAM, PD. Bank Pasar, BKK; Perbankan.³⁰ Kami selaku pelaksana menerima dana itu untuk uang saku berupa transportasi dan selama disana dengan nilai yang

²⁹ Wawancara dengan H. Risqon, Koordinator Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, tanggal 5 Desember 2020.

³⁰ Pasal 56 ayat (4) Peraturan DPRD Kota Pekalongan Nomor 1/DPRD/V/2010 tentang Tata Tertib DPRD Kota Pekalongan.

berbeda-beda tergantung dari jarak dan lama waktu disana. Akan tetapi, jika dilihat dari temuan BPK itu seharusnya kelebihan yang ditemukan itu harus segera dikembalikan kepada kas daerah, karena kan tidak memiliki alat bukti yang memadai. Kecuali, kalau memang tidak dikembalikan ke kas daerah itu berarti ada indikasi korupsi yang dilakukan oleh oknum tertentu, dan itu sangat disayangkan karena merusak nama baik Pemerintah Kota Pekalongan.³¹

Padahal DPRD Kota Pekalongan memiliki 3 fungsi dalam menjalankan tugasnya, antara lain fungsi pembentukan perda (legislasi), anggaran, dan pengawasan. Di sisi lain, kunjungan kerja Komisi B DPRD Kota Pekalongan, berkaitan dengan laporan BPK RI Jawa Tengah tersebut di atas, merupakan sekedar kekeliruan administrasi. Tidak mungkin ada kelebihan anggaran yang dibayarkan oleh Sekretariat DPRD pada kunjungan kerja Komsis B DPRD Kota Pekalongan tersebut. Karena sebelum anggaran itu dimasukkan ke dalam APBD 2017 tentu melalui mekanisme yang panjang yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Hasil pemeriksaan oleh BPK RI Jawa Tengah pada 2017 tersebut mungkin terjadi kekeliruan teknis saja.³²

Berangkat dari pemaparan di atas, anggaran kunjungan kerja tentu bagian dari keuangan daerah. Adapun teknis keuangan daerah mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pelaksanaan hingga pertanggungjawaban keuangan daerah tidaklah semudah yang dikemukakan di atas bahwa adanya hasil pemeriksaan BPK kemungkinan suatu kekeliruan dan merupakan kesalahan teknis semata. Untuk itu, perlu penjabaran lanjut terkait keuangan daerah. Definisi keuangan daerah tidak dijelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Definisi keuangan daerah dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menyebutkan:

*Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut. Dalam hal keuangan daerah, terdapat prinsip-prinsip yang menjadi pedoman dalam perencanaan, pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Adapun prinsip pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan.*³³

³¹ Wawancara dengan H. Risqon, Koordinator Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, tanggal 5 Desember 2020.

³² Wawancara dengan H. Risqon, Koordinator Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, tanggal 5 Desember 2020.

³³ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Keuangan daerah tentu harus dikelola dengan baik. Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagai akibat dari penyerahan urusan pemerintahan.³⁴ Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.³⁵ Dalam hal penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah lebih lanjut diatur dengan peraturan pemerintah.

Pertanggungjawaban Pelaksanaan Penggunaan Keuangan Daerah dalam Rangka Kunjungan Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekalongan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Secara umum, pertanggungjawaban pelaksanaan penggunaan keuangan daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungjawaban keuangan daerah, setidaknya ada 7 laporan keuangan yang harus dibuat oleh pemerintah daerah yaitu, neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan. Penambahan jumlah laporan keuangan yang harus dibuat oleh pemerintah daerah merupakan dampak dari penggunaan akuntansi berbasis akrual. Pemberlakuan akuntansi berbasis akrual ini merupakan tantangan tersendiri bagi setiap pemerintah daerah karena akan ada banyak hal yang dipersiapkan oleh pemerintah daerah salah satunya yaitu sumber daya manusia selain berbentuk laporan keuangan, pertanggungjawaban keuangan daerah juga berupa laporan realisasi Kinerja. Melalui laporan ini, masyarakat bisa melihat sejauh mana kinerja pemerintah daerahnya. Selain itu, laporan ini juga sebagai alat untuk menjaga sinkronisasi dari proses perencanaan hingga pertanggungjawaban yang dilakukan pemerintah daerah. Melalui laporan ini pemerintah daerah bisa melihat hal yang harus diperbaiki untuk kepentingan proses penganggaran dan perencanaan di tahun berikutnya.³⁶ Penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD merupakan salah satu upaya konkret untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat

³⁴ Pasal 283 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁵ Pasal 283 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁶ Penjelasan Umum I huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

waktu, kejujuran dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.³⁷

Berangkat dari hasil pemeriksaan oleh BPK RI Jawa Tengah dengan adanya temuan kelebihan pembayaran sebesar Rp. 4.164.000,00 atas kunjungan kerja Komisi B DPRD Kota Pekalongan ke Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon 8 sampai 10 Maret 2017, dari kunjungan itu masing-masing anggota DPRD secara pribadi membuat laporan pertanggungjawaban kerja yang nantinya berujung kepada LPJ APBD akhir. Kunjungan kerjapun telah termuat di dalamnya, kalau soal pertanggungjawaban sebagaimana di atas, berarti kembali kepada masing-masing pihak yang bersangkutan entah itu anggota dewan, bendahara dewan, sekertaris, hingga ketua dewan. Kami ini hanya menerima dana alokasi untuk transportasi dan tunjangan lain-lain untuk kepentingan kerja selama melakukan kunjungan. Di luar itu kami tidak bisa tahu lebih apabila ada kendala-kendala seperti dalam hasil pemeriksaan BPK RI Jawa Tengah tersebut.³⁸

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, dalam satu bulan tidak hanya kunjungan kerja yang dilakukan oleh tiap-tiap Komisi DPRD Kota Pekalongan, tetapi juga melaksanakan fungsi pengawasan dan legislasi. Untuk kunjungan kerja, disesuaikan dengan kebutuhan, baik frekuensi maupun lokasi yang menjadi tempat Kunjungan Kerja tetapi harus dijadwalkan oleh Banmus dan disetujui dalam Rapat Paripurna.³⁹

Di samping itu, temuan BPK terkait kelebihan pembayaran atas kunjungan kerja Komisi B DPRD Kota Pekalongan tentu hasil pemeriksaan itu turun atau sampai kepada DPRD Kota Pekalongan, dan kemudian DPRD Kota Pekalongan mempelajari hasil pemeriksaan tersebut. Apabila temuan itu keliru tentu DPRD Kota Pekalongan dapat membantahnya dengan data dan fakta yang ada dalam kunjungan kerja tersebut. Akan tetapi, jika benar tentu DPRD Kota Pekalongan akan bertanggungjawab bahwa anggaran kelebihan pembayaran tersebut dikembalikan ke kas daerah sebagaimana yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.⁴⁰

Adanya kelebihan pembayaran atas anggaran kunjungan kerja Komisi B DPRD Kota memang benar adanya. Ada oknum/salah satu anggota yang berbuat atau "bermain" seperti itu. Oknum tersebut telah mengembalikan sebesar yang menjadi temuan ke Kas Daerah, dan telah mengundurkan diri dari anggota

³⁷ Sony Yuwono, et.all, *Loc. Cit*

³⁸ Wawancara dengan H. Risqon, Koordinator Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, tanggal 5 Desember 2020.

³⁹ Wawancara dengan Desy Tria Amira Fasa, Anggota Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, 7 Desember 2020.

⁴⁰ Wawancara dengan Freddy Wijaya, SM.HK Koordinator Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, 4 Desember 2020.

DPRD Kota Pekalongan, disamping karena alasan mencalonkan diri dari partai lain sehingga harus dilakukan PAW (Pergantian Antar Waktu) terhadap anggota DPRD tersebut.⁴¹

Realitas yang ada, anggaran tersebut tidak dikembalikan ke kas daerah oleh DPRD Kota Pekalongan. Padahal hasil pemeriksaan oleh BPK RI Jawa Tengah telah disampaikan kepada DPRD Kota Pekalongan. Namun, tidak ada tindak lanjut terkait hal itu.⁴² Mengingat pertanggungjawaban kunjungan kerja merupakan bagian dari pertanggungjawaban keuangan daerah yang mana anggaran kunjungan kerja tersebut masuk dalam APBD 2017 yang disetujui dan disepakati bersama antara DPRD Kota Pekalongan dengan Pemerintah Kota Pekalongan. Untuk itu, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mewajibkan kepala daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan paling sedikit meliputi: laporan realisasi anggaran; laporan perubahan saldo anggaran lebih; neraca; laporan operasional; laporan arus kas; laporan perubahan ekuitas; dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan ikhtisar laporan keuangan BUMD. Penyajian laporan keuangan dilakukan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan⁴³, yaitu prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dibahas kepala daerah bersama DPRD untuk mendapat persetujuan bersama. Persetujuan bersama rancangan Perda dilakukan paling lambat 7 bulan setelah tahun anggaran berakhir. Atas dasar persetujuan bersama, kepala daerah menyiapkan rancangan Perkada tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.⁴⁴ Tidak hanya prinsip-prinsip akuntansi yang seharusnya diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan, baik laporan keuangan pemerintah maupun DPRD yang kedua institusi tersebut merupakan satu kesatuan dalam sistem pemerintahan daerah. Adapun prinsip yang dimaksud yaitu, prinsip-prinsip *good governance*. Prinsip ini

⁴¹ Wawancara dengan Desy Tria Amira Fasa, Anggota Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, 7 Desember 2020.

⁴² Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Jawa Tengah, Laporan Hasil Pemeriksaan Kepatuhan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Pekalongan Tahun Anggaran 2017, hlm. 29-30.

⁴³ Penjelasan Pasal 320 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁴ Pasal 320 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

sangat fundamental dalam proses pengelolaan negara pada tingkat pemerintahan pusat sampai tingkat pemerintahan daerah.

Penutup

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, bahwa mekanisme pelaksanaan penggunaan keuangan daerah dalam rangka kunjungan kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekalongan tidak berdasarkan ketentuan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Ketidacermatan dalam pelaksanaan tersebut dibuktikan dengan laporan hasil pemeriksaan BPK RI Jawa Tengah LKPD Tahun 2016 Nomor 55C/LHP/BPK/XVIII.SMG/05/2017 Tanggal 22 Mei 2017, namun masih ditemukan permasalahan yang sama pada Tahun Anggaran 2017 atau permasalahan berulang, yaitu adanya kelebihan pembayaran anggaran ataupun biaya kunjungan kerja Komisi B DPRD Kota Pekalongan ke Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon 8 sampai 10 Maret 2017 sebesar Rp. 4.164.000,00. *Kedua*, bahwa pertanggungjawaban pelaksanaan penggunaan keuangan daerah dalam rangka kunjungan kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekalongan tidak berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. adapun bentuk pertanggungjawaban keuangan daerah, setidaknya ada 7 laporan keuangan yang harus dibuat oleh pemerintah daerah yaitu, neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan. Berdasarkan laporan hasil pemeriksaan BPK RI Jawa Tengah 55C/LHP/BPK/XVIII.SMG/05/2017 Tanggal 22 Mei 2017, dijelaskan Anggota DPRD Kota Pekalongan selaku pelaksana kegiatan tidak sepenuhnya membuat dokumen pertanggungjawaban sesuai dengan kenyataan sebenarnya. Sekretaris DPRD, PPTK, dan Bendahara Pengeluaran pada Sekretariat DPRD tidak cermat dalam melakukan pengendalian dan verifikasi atas bukti pertanggungjawaban kegiatan Kunjungan Kerja Pimpinan dan anggota DPRD luar daerah dan Walikota belum mengatur secara jelas pertanggungjawaban perjalanan dinas dengan pembayaran biaya penginapan 30% dari standar mempertimbangkan aspek transparansi dan akuntabilitas.

Saran yang dapat diberikan, *pertama*, seharusnya dalam melakukan perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan penggunaan keuangan daerah dalam rangka kunjungan kerja yang merupakan bagian dari kewajiban setiap anggota DPRD sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang tersebut juga memerintahkan pemerintahan daerah dalam menyusun peraturan teknis di

bawahnya yang akan menjadi pedoman terkait dengan keuangan daerah. *Kedua*, pertanggungjawaban pelaksanaan keuangan dalam rangka kunjungan kerja DPRD Kota Pekalongan haruslah konkret, transparan dan akuntabel. Sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mana bentuk pertanggungjawaban dengan membuat laporan pertanggungjawaban kunjungan kerja.

Daftar Pustaka

Buku

- Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Fajar ND, Mukti dan Yuianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.
- Sri Rahayu, Ani, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Yuwono, Sony, et.all, *Memahami APBD dan Permasalahannya (Panduan Pengelolaan Keuangan Daerah)*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.
- Peraturan DPRD Kota Pekalongan Nomor 1/DPRD/V/2010 tentang Tata Tertib DPRD Kota Pekalongan.
- Laporan Hasil Pemeriksaan Kepatuhan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Pekalongan Tahun Anggaran 2017 oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Jawa Tengah.

Wawancara

- Wawancara dengan Freddy Wijaya, Anggota Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, 4 Desember 2020.
- Wawancara dengan H. Risqon, Koordinator Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, 5 Desember 2020.
- Wawancara dengan Desy Tria Amira Fasa, Anggota Komisi B DPRD Kota Pekalongan Periode 2014-2019, 7 Desember 2020.

Implementasi *Trade Facilitation Agreement* Sebagai Reformasi Perekonomian Di Indonesia

Luqman Hakim

**Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Daerah Istimewa Yogyakarta
20912075@students.uii.ac.id**

Abstract

The most crucial barriers to international trade take the form of administrative barriers. Therefore, the presence of the Trade Facilitation Agreement (TFA) aims to remove these administrative barriers, thereby facilitating international trade. This study analyzes the implementation of TFA as a reform of the Indonesian economy. The research method used is normative legal research, by examining legal data sourced from literature as the secondary legal materials or literature related to the topic of this research. The results of this study concluded that after Indonesia's ratification of the TFA, it was able to increase exports and reduce trade costs. This is due to the nature of TFA as a multilateral agreement among WTO member countries and affects the increase and optimization of trade procedures. Thus providing access for MSMEs to contribute to international trade and reducing trade costs incurred by business actors. After the ratification of TFA through Law Number 17 of 2017 on Ratification of the Protocol to Amend the Marrakesh Agreement on the Establishment of World Trade. The policies issued by Indonesia include one single submission (OSS), reduced container storage period (dwelling time), simplification of licensing, NLE, Digital Bank.

Key Words: Indonesia's economic reform; TFA; UMKM

Abstrak

Hambatan krusial perdagangan internasional adalah hambatan administratif. Oleh karenanya dengan hadirnya *Trade Facilitation Agreement* (TFA) bertujuan untuk menghilangkan hambatan administratif, sehingga memperlancar perdagangan internasional. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi TFA sebagai reformasi perekonomian Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum dengan cara menelaah data hukum yang bersumber dari kepustakaan yang berkaitan dengan bahan hukum sekunder atau kepustakaan yang terkait dengan topik penelitian ini. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa pasca Indonesia melakukan ratifikasi TFA mampu meningkatkan ekspor dan dapat menurunkan biaya perdagangan. Hal tersebut karena TFA adalah perjanjian multilateral antar negara anggota WTO serta berimplikasi peningkatan optimalisasi prosedur perdagangan. Sehingga memberikan akses UMKM untuk berkontribusi dalam perdagangan internasional serta menurunkan biaya perdagangan yang dikeluarkan oleh pelaku usaha. Pasca ratifikasi TFA melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pengesahan Protokol Perubahan Persetujuan Marrakesh mengenai Pembentukan Perdagangan Dunia. Kebijakan yang dikeluarkan Indonesia di antaranya *one single submission* (OSS), penurunan masa penimbunan peti kemas (*dwelling time*), penyederhanaan perizinan, NLE, Digital Bank.

Kata-kata Kunci : Reformasi perekonomian Indonesia; TFA; UMKM

Pendahuluan

Dewasa ini dunia internasional mulai menunjukkan perkembangan arus globalisasi, tak terkecuali pada bidang perekonomian internasional. Selain itu, hubungan diplomatis yang terjalin antar negara juga mengalami perkembangan. Globalisasi juga merambah pada sektor perdagangan internasional atau disebut sebagai liberalisasi perdagangan.¹ Hal tersebut terjadi karena tuntutan perkembangan zaman untuk meningkatkan perekonomian negara-negara di dunia terutama pada negara berkembang seperti Indonesia. Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang menjadi anggota *World Trade Organization* (WTO).

Perdagangan internasional menjadi kebutuhan semua negara untuk meningkatkan perekonomiannya, sehingga dalam hal ini diperlukan adanya fasilitasi perdagangan untuk menunjang mekanisme perdagangan internasional. Adanya fasilitasi perdagangan guna memudahkan prosedur perdagangan dengan cara menyederhanakan informasi, prosedur, dokumen perizinan, serta harmonisasi dokumen terkait dengan perdagangan internasional. Fasilitasi perdagangan merupakan pranata hukum perdagangan internasional yang lahir karena negosiasi dalam forum organisasi perdagangan internasional untuk mengurangi hambatan non tarif dan tarif.² Di sisi lain adanya fasilitasi perdagangan merupakan metode untuk meminimalisir adanya konflik perdagangan antar sesama anggota WTO.³

Trade Facilitation Agreement (TFA) diberlakukan sejak 22 Februari 2017, pada waktu itu WTO dalam forum resmi mendapatkan kuorum sebesar 2/3 bahwa penerima perjanjian perdagangan internasional telah melakukan ratifikasi sebanyak 118 dari 164 negara anggota WTO, dengan adanya TFA tersebut nantinya diharapkan mempermudah perdagangan internasional secara menyeluruh.⁴

TFA dapat meningkatkan *Gross Domestic Produk* (GDP) negara pelaku ekspor. Negara-negara yang menjadi anggota WTO menilai bahwa salah satu hambatan yang krusial dalam perdagangan internasional adalah hambatan administratif. Oleh karenanya, dengan hadirnya TFA bertujuan untuk menghilangkan hambatan administratif sehingga mampu memperlancar kegiatan

¹ Dedi Budiman Hakim, "Dampak Asean Trade Facilitation Terhadap Daya Saing Daerah", *Jurnal Manajemen Pembangunan Daerah*, Vol. 1 No. 1, 2019, hlm.. 21-24.

² Antonia Eliason, "The Trade Facilitation Agreement: A New Hope For The World Trade Organization", *World Trade Review*, Vol. 14 No. 4, 2015, hlm. 644.

³ Ade Maman Suherman, "Hukum Perdagangan Internasional: Lembaga Penyelesaian Sengketa WTO Dan Negara Berkembang", *Sinar Grafika: Jakarta*, 2014, hlm. 1.

⁴ Achmad Suryana, *Fasilitasi Perdagangan Kesiapan Indonesia Menghadapi Persaingan Global*, PT. Balai Pustaka, Jakarta, 2016, hlm. 150.

perdagangan internasional, misalnya memperlancar pergerakan serta memepercepat pembersihan barang pada saat transit.⁵

Pemberlakuan TFA memiliki implikasi hukum yang baik guna perkembangan UMKM di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan fokus dari TFA yaitu sebagai instrumen hukum untuk memperlancar mekanisme perdagangan pada taraf internasional, kemudian Pemerintah Indonesia juga telah melakukan ratifikasi terhadap kebijakan TFA tersebut. Sehingga, dengan demikian UMKM di Indonesia secara langsung diberikan kesempatan atau wadah untuk memperdagangkan produknya kepada negara-negara diluar Indonesia atau melakukan ekspor dengan leluasa sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan TFA.⁶

Salah satu faktor yang menjadi permasalahan dalam sistem perdagangan interanasional yakni terkait dengan hambatan administratif atau hambatan non-tarif. Hambatan tersebut mejadi sebuah persoalan yang berimplikasi pada mekanisme perdagangan internasional menjadi terhambat dan prosesnya berjalan memakan waktu yang lama sebagaimana contohnya terkait dengan sertifikasi, uji kelayakan produk perdagang, dokumen administrasi perdagangan, dll. Guna mengatasi hal tersebut, diperlukan instrumen hukum yaitu TFA sebagai metode untuk mengurangi hambatan administratif.⁷ Dengan diberlakukannya TFA diharapkan dapat dilaksanakan oleh semua anggota WTO ekspor barang ke semua anggota WTO menjadi mudah, sebagai contoh apabila Indonesia melakukan ekspor ke Amerika, maka Indonesia harus melaporkan terlebih dahulu kepada kedutaan Amerika.⁸ Berdasarkan uraian latar belakang isu hukum tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut dalam penelitian ini berkaitan dengan Implementasi TFA Sebagai Reformasi Perekonomian di Indonesia.

Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penulisan ini adalah bagaimana implementasi *Trade Facilitation Agreement (TFA)* sebagai reformasi perekonomian di Indonesia?

⁵ Deden Rafi Syarfiq Rabbani, "Telaah Kritis TFA WTO (World Trade Organization): Analisis Terhadap Implementasi Kebijakan Perdagangan Internasional Di Indonesia", *Jurnal Hukum Lex Generalis* Vol. 2 No.1, 2021, hlm. 17.

⁶ Rasbin, "Strategi Meningkatkan Ekspor Produk-Produk Usaha Mikro Kecil Dan Menengah Indonesia: Studi Kasus Di Kabupaten Sleman Dan Kota Surabaya", *Jurnal Kajian*, Vol. 24 No. 3, 2019, hlm. 151.153.

⁷ Antonia eliason, *Op.Cit.*, hlm. 645.

⁸ Deden Rafi Syarfiq Rabbani, "Telaah Kritis Wto (World Trade Oraganization): Analisis Terhadap Implementasi Kebijakan Perdagangan Internasional Di Indonesia", *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 2 No. 1, 2021, hlm. 19.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa secara normatif terkait dengan Implementasi *Trade Facilitation Agreement* (TFA) sebagai reformasi perekonomian di Indonesia.

Metode Penelitian

Metode yang digunakan oleh penulis untuk menganalisa penelitian ini adalah menggunakan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Bahan hukum yang digunakan oleh penulis dalam menelaah penelitian ini adalah bahan hukum sekunder yang berasal dari data kepustakaan, meliputi buku, karya ilmiah, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dll yang terkait dengan TFA. Pendekatan yang digunakan untuk menelaah penelitian ini yaitu pendekatan kepustakaan yang dilakukan dengan cara membaca bahan hukum sekunder berupa jurnal, peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, perjanjian internasional, serta data kepustakaan lainnya yang terkait dengan Implementasi TFA di Indonesia, kemudian menuangkan bahan-bahan hukum tersebut untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini. Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan disusun secara deskriptif kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

***Trade Facilitation Agreement* (TFA)**

TFA adalah salah satu instrumen hukum tentang perdagangan internasional yang berasal dari Konferensi Tingkat Menteri (KTM) ke-9 WTO di Bali pada 2013, dengan disepakatinya perjanjian perdagangan internasional tersebut merupakan suatu sejarah bagi WTO. Mengingat, TFA merupakan perjanjian perdagangan internasional yang telah disepakati anggota WTO sejak berdiri organisasi tersebut pada 1995.⁹ Negara-negara anggota WTO menyepakati TFA karena merupakan tuntutan perkembangan zaman, dimana saat ini sudah masuk pada era perdagangan bebas, dengan adanya TFA dapat mempermudah akses serta distribusi barang pada tingkat perdagangan internasional.

TFA sebagai suatu instrumen fasilitasi dalam organisasi perdagangan internasional untuk meningkatkan perekonomian negara anggota dari *World Trade Organization* (WTO) dengan metode meningkatkan efisiensi dan efektifitas terkait dengan administrasi bea dan cukai dengan cara harmonisasi serta penyederhanaan atau mempercepat prosedur administrasi yang bersifat

⁹ *Ibid.*, hlm. 206.

birokratis.¹⁰ Salah satu isu yang disoroti dari TFA adalah untuk mempersingkat waktu penanganan barang masuk serta barang ke luar negeri, seperti pengawasan pada area perbatasan pintu masuk, pengurusan kepabeanan dan persyaratan dokumen untuk perdagangan Internasional.¹¹

TFA hadir untuk memperlancar perpindahan atau pelepasan barang dalam perdagangan internasional. TFA sebagai perjanjian internasional terbatas untuk anggota WTO yang berisi tentang ketentuan kerjasama antara otoritas kepabeanan dengan otoritas teknis berkenaan dengan fasilitasi perdagangan. TFA memberikan kesempatan kepada anggota WTO yang telah meratifikasi fasilitasi untuk mendapatkan bantuan teknis atau untuk mendapatkan akses kepada anggota WTO yang lebih maju, agar anggota WTO yang sedang berkembang dapat ikut andil dalam perdagangan internasional.¹²

TFA juga sebagai sarana untuk memproteksi serta memberikan kenyamanan dalam rangka menjalankan perdagangan internasional dengan metode perdagangan barang maupun jasa.¹³ Secara garis besar dengan adanya TFA dapat meningkatkan ekspor karena adanya TFA dapat meminimalisir biaya ekspor barang.¹⁴ Oleh karena itu, diharapkan nantinya proses perdagangan internasional dapat dilaksanakan dengan mudah serta waktu yang singkat. Dengan demikian, akan melahirkan suatu perdagangan internasional yang dapat dilaksanakan dengan optimal.

TFA dapat dipahami sebagai strategi untuk melangsungkan pembangunan perekonomian secara komprehensif serta untuk mengembangkan dan memperluas pasar perdagangan internasional yang dilaksanakan secara berkesinambungan guna menunjang perekonomian negara dari anggota WTO.¹⁵ Hal tersebut merupakan suatu tolak ukur terkait dengan adanya suatu pasar bebas karena dengan diberlakukannya TFA akan meminimalisir biaya untuk bertransaksi misalnya pengurangan tarif dan prosedur administrasi.

Secara garis besar TFA memberikan akses untuk meningkatkan transparansi berkaitan dengan ekspor, impor, transit, prosedur administrasi, bea masuk, pajak, maupun biaya-biaya lainnya yang berkenaan dengan perdagangan internasional, pembatasan, pemeriksaan barang, penalti, validasi barang sebelum dikirim,

¹⁰ Hata, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT Dan WRO: Aspek Hukum Dan Non Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2021, hlm. 53.

¹¹ Achmad Suryana, *Op. Cit.*, hlm. 148.

¹² Emmy Latifah, "Eksistensi Prinsip-Prinsip Keadilan Dan Sistem Hukum Perdagangan Internasional", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 1, 2015, hlm.. 76.

¹³ Dony Yursa Pebrianto, "Implikasi Prinsip Most Favoured Nation Terhadap Pengaturan Tarif Impor Dii Indonesia", *Jurnal Wajah Hukum*, Vol. 2 No. 1, 2018, hlm. 53.

¹⁴ A.D. Agung Sulisty, "Keutamaan World Trade Organization Atas Regional Trade Agreements Dalam Perdagangan Internasional", *Jurnal Hukum Justitia Et Pax*, Vol. 37 No. 2, 2021, hlm. 219-220.

¹⁵ Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 111.

maupun ketetapan khusus apabila negara hendak melaksanakan perdagangan internasional, adapun transparansi tersebut bertujuan untuk percepatan perdagangan internasional.¹⁶ Dengan adanya TFA diharapkan nantinya dapat meningkatkan percepatan serta efisiensi prosedur pengurusan kepabeanan dan perdagangan sehingga nantinya dapat menurunkan biaya perdagangan serta memberikan akses kepada Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) untuk ikut andil dalam kegiatan ekspor barang.¹⁷ Berdasarkan data penelitian yang dirilis dari WTO, adanya TFA berimplikasi kepada pertumbuhan ekspor barang dalam pasar internasional mencapai US \$1 triliun serta dapat menurunkan biaya perdagangan hingga 14,3%.¹⁸

Alasan Pemerintah Indonesia Meratifikasi *Trade Facilitation Agreement* (TFA)

Alasan Pemerintah Indonesia meratifikasi TFA dikarenakan tujuan dan semangat dari pemberlakuan TFA sejalan dengan pembangunan bidang perekonomian nasional di Indonesia, adapun manfaat yang diharapkan setelah meratifikasi TFA sebagai berikut:¹⁹

- a. Adanya transparansi dalam mekanisme ekspor maupun impor ;
- b. Peningkatan akses ekspor bagi UMKM;
- c. Pengurangan biaya akomodasi terhadap pelaku usaha dalam melakukan ekspor;
- d. Memperlancar serta meningkatkan perdagangan barang para ranah internasional.

Indonesia merupakan salah satu anggota dari WTO yang telah melakukan ratifikasi TFA dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pengesahan *Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization* (Protokol Perubahan Persetujuan Marrakesh mengenai Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia) yang secara resmi telah mendapatkan persetujuan bersama dari DPR dan Presiden tertanggal 24 Oktober 2017.²⁰

¹⁶ Sunardi dan Mallawa, "Pengaturan World Trade Organization Dalam Hukum Internasional Serta Konflik Kepentingan Antara Negara Maju Dan Negara Berkembang", *Jurnal Inspirasi*, Vol. 3 No. 9, 2012, hlm. 111.

¹⁷ Ozy Diva Ersya, "Legal Perspective On The Trade Facilitation Agreement (TFA) Indonesia Case Studies", *Jurnal Kajian Ilmu Hukum Syariah*, Vol. 1 No. 1, 2016, hlm. 3-4.

¹⁸ Achmad Suryana, *Op.Cit.*, hlm. 74-75.

¹⁹ Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pengesahan *Protocol Amending The Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization* (Protokol Perubahan Persetujuan Marrakesh Mengenai Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)

²⁰ Andre Isra Adipura, Huala Adolf Dan Prita Amalia, "Trade Facilitation Agreement Wto : In Indonesia Perspective", *South East Asia Journal Of Contemporary Business, Economics And Law*, Vol 23. Issue 1, 2020, hlm. 204-205.

Pemerintah Indonesia memiliki misi untuk memangkas beberapa kebijakan yang dapat menghambat perdagangan barang, misalnya terhadap waktu tunggu barang yang berada di pelabuhan. Hal tersebut sejalan dengan amanat yang terkandung dalam TFA. Dengan demikian, TFA dapat menjadi pranata hukum untuk memangkas biaya yang harus dikeluarkan oleh pelaku usaha yang hendak melakukan ekspor. Berdasarkan data yang dirilis dari *Development Bank* (ADB) dan *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (UN-ESCAP) dengan adanya fasilitasi perdagangan dapat mengoptimalkan serta memangkas biaya perdagangan sebesar 9% dengan metode kerja sama antar negara WTO dan peningkatan efisiensi bea cukai.²¹

Ketentuan yang terkandung dalam TFA sesuai dengan arah kebijakan dan misi reformasi perekonomian Indonesia dalam rangka implementasi fasilitasi perdagangan. Manfaat yang dapat diambil dari pemberlakuan TFA untuk perdagangan Indonesia antara lain:²² a) Memperlancar dan meningkatkan perdagangan barang dalam negeri pada pasar ekspor non tradisional dan ekspor tradisional; b) Mengurangi pengeluaran biaya perdagangan yang dikeluarkan oleh pelaku usaha dan biaya logistik; c) Meningkatkan akses UMKM untuk melakukan ekspor produk dalam negeri; d) Meningkatkan proses ekspor dan impor secara transparan.

Pemberlakuan TFA dapat memberikan kontribusi yang menguntungkan secara ekonomi maupun kepastian hukum untuk negara anggota WTO seperti Indonesia yang telah meratifikasi TFA. Adapun kontribusi dari TFA tersebut meliputi:²³

- a. TFA memberikan jaminan terkait dengan ketersediaan informasi serta publikasi dokumen terkait dengan proses perdagangan internasional;
- b. TFA memberikan jaminan untuk kerjasama kepabeanaan;
- c. TFA memberikan akses yang bebas untuk melakukan transit barang;
- d. TFA memberikan pedoman persyaratan formal untuk menjalankan perdagangan internasional;
- e. Kerjasama di perbatasan;
- f. Pergerakan barang yang diawasi oleh bea dan cukai untuk impor;
- g. *Advice rulings*;
- h. Kebijakan untuk non diskriminasi;
- i. Pelepasan dan perizinan barang;
- j. Ketentuan biaya untuk impor;
- k. Banding atau prosedur tinjauan;

²¹ Aulia Luthfianto, D.S. Priyarsono, Raul Barreto, "Trade Facilitation And Performance Of Indonesia Manufacturing Export", *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan*, Vol. 10 No. 1, 2016, hlm. 5.

²² Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pengesahan *Protocol Amending The Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization*.

²³ *Ibid.*

1. Kesempatan untuk memberikan komentar, memperoleh informasi sebelum pemberlakuan perdagangan.

Implementasi Trade Facilitation Agreement (TFA) sebagai Reformasi Perekonomian di Indonesia

Pasca Pemerintah Indonesia meratifikasi TFA, Indonesia mampu meningkatkan skala ekspor dan dapat menurunkan biaya yang digunakan untuk perdagangan. Hal tersebut terjadi karena TFA merupakan suatu perjanjian yang bersifat multilateral dan berafiliasi kepada negara anggota WTO serta berimplikasi terhadap peningkatan optimalisasi maupun efisiensi dalam rangka prosedur perdagangan dan kepabeanan. Oleh sebab itu, implementasi TFA dapat memberikan akses kepada UMKM untuk berkontribusi dalam perdagangan skala internasional serta dapat menurunkan biaya perdagangan yang dikeluarkan oleh pelaku usaha. Sebagaimana data yang dirilis oleh *Organization for Economic Co-operation and Development*, apabila TFA di implementasikan secara maksimal dapat mengurangi biaya ekspor barang atau perdagangan internasional sebesar 12,5%-17,5%.²⁴

Adapun dampak dari biaya perdagangan yang berkurang akibat diberlakukannya TFA adalah memberikan keuntungan kepada konsumen, karena konsumen nantinya akan mendapatkan lebih banyak variasi barang yang beredar dipasaran, sehingga konsumen dapat memilih barang yang bervariasi. Apabila dilihat dari sudut pandang pelaku usaha atau produsen dengan lebih rendahnya biaya ekspor pada perdagangan internasional dapat meningkatkan ekspor negara berkembang hingga 13,8%-22,3%.²⁵

Pada 2017 Indonesia terjadi surplus sebesar US \$ 20.400.000.000 terhadap ekspor non migas, selanjutnya pada tahun 2018 sektor ekspor non migas Indonesia berhasil mencapai US \$ 4.000.000.000, periode Januari hingga April 2019 nilai ekspor non migas sebesar US \$ 48,900.000.000.²⁶ Adapun jenis barang yang di ekspor pada kategori non migas adalah produk manufaktur.²⁷ Dengan diimplementasikannya TFA akan memberikan dampak positif berupa modernisasi, penyederhanaan laporan perdagangan, serta harmonisasi persyaratan ekspor.

²⁴ Aulia Luthfianto, D.S. Priyarsono, Raul Barreto, *Op. Cit.*, hlm. 8.

²⁵ Jamilus, "Analisis Fungsi Dan Manfaat Wto Bagi Negara Berkembang (Khususnya Indonesia)", *JIKH*, Vol. 11 No. 2, 2017, hlm. 209.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 210.

²⁷ Adhiana Denandra Barlianto, "Evaluasi Kawasan Berikat Mandiri Dalam Meningkatkan Kinerja Logistik Dan Kinerja Operasional Penguasaha Kawasan Berikat (PKB) X Di Purwakarta", *Jurnal Pajak Dan Keuangan Negara*, 2021, hlm. 144.

Setiap tahun dengan di implemantasikannya TFA dapat mengurangi biaya perdagangan mencapai 5 % setiap tahunnya. Apabila TFA di implementasikan secara terus menerus dan secara komprehensif dapat menurunkan biaya ekspor hingga 9% atau sebesar US \$ 19.000.000.000 setiap tahunnya. Selain hal tersebut, adanya digitalisasi dan koordinasi dengan otoritas terkait merupakan sarana atau media yang baik untuk menunjang peningkatan perdagangan internasional serta dapat mengurangi biaya yang dikeluarkan untuk pedagangan internasional secara signifikan dengan metode digitas atau nirkertas dapat menurunkan biaya perdagangan mencapai 16 %.²⁸

UMKM membutuhkan ases pasar ekspor yang luas, saat ini Pemerintah Indonesia memiliki 23 pintu ekspor yang berasal dari perjanjian perdagangan internasional. Mekanisme tersebut memberikan dampak positif kepada UMKM untuk merambah pasar global. Beberapa perjanjian tersebut telah disetujui serta diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia, misalnya *Association of South East Asian Nation (ASEAN) - Hong Kong Free Trade Agreement (AHKFTA)* merupakan implikasi bahwa Indonesia menyetujui TFA, dimana pengusaha Indonesia yang ikut dalam perjanjian tersebut dapat mengekspor 4.900 produk ke Hong Kong tanpa dikenakan bea masuk. Selain itu, terdapat pula *Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement (IA-CEPA)* adanya hubungan dagang antara Indonesia dan Australia tersebut merupakan implikasi bahwa Indonesia menyetujui serta meratifikasi TFA. Melalui IA-CEPA dan TFA, UMKM bisa mengekspor hampir 7.000 produk ke Australia tanpa dikenakan tarif bea masuk, sehingga UMKM memiliki akses yang mudah sehingga bisa mendorong ekspor ke negara tersebut.²⁹

Relevansi TFA dengan perkembangan UMKM di Indonesia terdapat pada penjelasan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pengesahan *Protocol Amending The Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization* yang pada pokoknya dengan diberlakukannya TFA khususnya di Indonesia, maka sektor perdagangan ekspor oleh UMKM dapat berkembang, hal tersebut didorong oleh beberapa aspek yang meliputi:³⁰

- a. TFA sebagai instrumen hukum untuk meningkatkan efektifitas serta efisiensi ekspor yang dilakukan oleh UMKM;

²⁸ *Ibid.*, hlm. 146

²⁹ Romi Habie, "Eksistensi Trade Facilitation Agreement Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Protocol Amending The Marrakesh Agreement Establishing World Trade Organization", *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 5 No. 2, 2021, hlm. 170.

³⁰ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pengesahan *Protocol Amending The Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization*.

- b. Dengan diberlakukannya TFA maka memberikan implikasi yang baik kepada UMKM untuk melakukan ekspor, hal tersebut disebabkan karena adanya pengurangan biaya logistik serta perdagangan oleh UMKM;
- c. TFA sebagai sarana untuk meningkatkan serta memberikan wadah bagi UMKM untuk meningkatkan ekspor;
- d. TFA sebagai pranata hukum untuk memberikan transparansi terkait dengan metode ekspor bagi UMKM.

Data dari Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian pada tahun 2021 kinerja sektor ritel mengalami peningkatan ekspor pada periode Q1-2021, terdapat peningkatan pada periode kuartal I 2021 antara lain *Supermarkets, Restaurant, Medical, Household, dan Fashion*. Selain hal tersebut, berdasarkan data *Purchasing Managers' Index* (PMI). Manufaktur Indonesia menunjukkan percepatan pertumbuhan April 2021 dengan pencapaian tertinggi di posisi 54,6 yang naik dari posisi 53,2 pada bulan sebelumnya. UMKM sebagai pilar yang krusial dalam perekonomian Indonesia. Berdasarkan data Kementerian Koperasi dan UKM, jumlah UMKM saat ini mencapai 64,2 juta yang turut berkontribusi dalam melakukan ekspor sehingga melahirkan PDB sebesar 61,07%.³¹

Langkah Konkret Pemerintah Indonesia Meminimalisir Hambatan Tarif dan Non Tarif

Dewasa ini, Pemerintah Indonesia sudah melaksanakan mekanisme perdagangan dengan meminimalisir hambatan tarif dan non tarif. Hal tersebut merupakan implementasi bahwa Pemerintah Indonesia sudah meratifikasi TFA guna mempermudah akses UMKM dalam melaksanakan kegiatan ekspor di pasar internasional. Selanjutnya, misi dari TFA tersebut sesuai dengan misi dari Pemerintah Indonesia untuk melakukan reformasi perekonomian agar nantinya perekonomian Indonesia dapat bersaing di kancah internasional. Adapun langkah konkret yang dilaksanakan Pemerintah Indonesia untuk meminimalisir hambatan tarif maupun non tarif di antaranya:

- a. Pemberlakuan *Nation Logistic Ecosystem* (NLE)

NLE yaitu ekosistem logistik yang digunakan untuk mengharmonisasikan arus perdagangan barang yang disesuaikan dengan dokumen internasional dalam ranah mulai pada saat kedatangan barang dalam tahap pengangkutan pesawat atau kapal sampai dengan keluar dari pelabuhan hingga sampai tiba di gudang barang. Diberlakukannya NLE memberikan implikasi percepatan proses *delivery order* (DO) secara daring, kegiatan impor maupun ekspor yang semakin

³¹ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, "UMKM Menjadi Pilar Penting Dalam Perekonomian Indonesia", 2021 <https://ekon.go.id/publikasi/detail/2969/umkm-menjadi-pilar-penting-dalam-perekonomian-indonesia>, diakses 13 Maret 2022.

cepat karena NLE terintegrasi kepada pihak terkait. Keberadaan NLE dapat menunjang kegiatan ekspor dan impor yang dapat dipantau selama 24 jam tanpa kendala karena sudah terintegrasi dalam sistem NLE.³²

b. Pemberlakuan Digital Bank Mandiri

Lembaga keuangan khususnya Bank Mandiri turut andil dalam mempercepat proses perdagangan internasional khususnya pada sektor pelabuhan, dengan adanya Mandiri *Port Solutions* merupakan solusi transaksi dan pembayaran terhadap aktivitas pelabuhan khususnya terhadap *Shipping Lines*. Mandiri *Port Solutions* merupakan untuk membantu *Shipping Lines* dalam melakukan pembayaran kepada *Port Operator* secara otomatis melalui pemindahan dana sesuai dengan tagihan.³³

c. Pemberlakuan *Online Single Submission* (OSS)

OSS merupakan sistem yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia untuk pelayanan pendaftaran badan usaha maupun kegiatan usaha secara daring dan terintegrasi kepada Lembaga OSS Pusat. Diberlakukannya OSS akan membuat iklim berusaha menjadi mudah di Indonesia. Sistem tersebut akan disesuaikan dengan jenis usaha dengan risiko rendah hingga risiko tinggi, dimana OSS hanya membutuhkan perizinan dengan Nomor Induk Berusaha (NIB). Dengan demikian, iklim berusaha di Indonesia yang dilakukan oleh UMKM maupun investor asing akan dipermudah dan prosesnya akan bertambah cepat.³⁴

d. Pemberlakuan *Dwelling Time*

Dwelling Time merupakan waktu tunggu yang diperhitungkan pada saat suatu peti kemas dibongkar muat dan diangkat dari kapal sampai dengan peti kemas tersebut meninggalkan pelabuhan untuk di distribusikan kepada negara konsumen. Pelabuhan di Indonesia sudah mengimplementasikan *dwelling time* sebagai sarana untuk memperlancar perdagangan internasional, dimana kegiatan tersebut dilakukan dengan pelayanan bongkar muat selama 7×24 jam non-stop. Hal tersebut tentunya akan mengurangi tumpukan barang yang berada di jalur pelabuhan.³⁵

e. Pemberlakuan *Indonesia Nation Single Window* (INSW)

INSW merupakan suatu sistem elektronik yang telah terintegrasi dalam lingkup nasional yang dapat diakses melalui jaringan internet dan memberikan

³² Rosalia Dan Iranisa, "Penataan Sistem Logistik Melalui National Logistic Ecosystem (NLE) Dan Potensi Penerimaan Kepabeanaan", *Buletin APBN*, Vol. 5 Edisi 17, 2020, hlm. 7-9.

³³ PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk, "Digitalisasi Guna Meningkatkan Kinerja Yang Berkelanjutan", Laporan Keberlanjutan, 2020, hlm. 220.

³⁴ Raden Mas Try Ananto Djoko Wicaksono, "Tinjauan Keadilan, Kepastian Hukum, Dan Kemanfaatan Dalam Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik", *Jurnal Supremasi Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Vol. 11 No. 2, 2021, hlm. 19-22.

³⁵ Indriyanti Dan Frilia Esti Anggraeni, "Dwelling Time Di Pelabuhan New Priok Container Terminal One (NCP1)", *Jurnal Sainara*, Vol. 4 No. 1, 2019, hlm. 23-24.

informasi terkait dengan proses penanganan dokumen kepabeanan serta dokumen lain yang menunjang kegiatan ekspor dan impor. Adanya aplikasi INSW akan memberikan perlindungan data serta informasi antar sistem kepabeanan, kepelabuhanan, bandar udara, perizinan dan sistem terkait lainnya. Dampak positif terkait dengan implementasi INSW antara lain:³⁶

- 1) Mempercepat proses administrasi yang digunakan dalam perdagangan internasional;
- 2) Mempercepat pemantauan pergerakan barang yaitu proses penyelesaian impor dari pelabuhan, pembongkaran barang, sandar barang, penumpukan dalam peti kemas, pengeluaran barang di pelabuhan.

Penutup

Kesimpulan

Bentuk implementasi TFA di Indonesia yaitu Pemerintah Indonesia telah meratifikasi TFA melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pengesahan Protokol Perubahan Persetujuan Marrakesh mengenai Pembentukan Perdagangan Dunia. Selain itu, Pemerintah Indonesia juga membentuk Komite Nasional Fasilitasi Perdagangan (KNFP) yang bertugas untuk koordinasi pada tingkat dalam negeri terkait dengan penerapan TFA. Kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Indonesia di antaranya *one single submission* (OSS), penurunan masa penimbunan peti kemas (*dwelling time*), penyederhanaan perizinan, NLE, Digital Bank. Hal tersebut dapat menurunkan biaya perdagangan serta mempermudah UMKM untuk dapat berkontribusi dalam melakukan perdagangan berskala internasional dengan diberlakukannya TFA dapat mengurangi biaya perdagangan internasional.

Saran

Guna mengoptimalkan perdagangan yang dilakukan oleh Indonesia di pasar internasional, maka Pemerintah Indonesia perlu melakukan suatu edukasi serta kampanye kepada pelaku UMKM agar dapat tergugah atau sadar untuk ikut andil dalam melaksanakan perdagangan internasional melalui jalur lintas perdagangan internasional sesuai dengan TFA. Perlunya Pemerintah untuk mengedukasi UMKM karena sudah banyak UMKM yang mengusung produk-produk lokal dengan kualitas yang baik, sehingga dengan demikian produk UMKM tersebut dapat terdistribusi serta bersaing melalui perdagangan internasional.

³⁶ Muhammad Ibnu Fajar Dan Arief Rahman, "Implementasi Indonesia National Single Window (Insw) : Suatu Pendekatan Business Intelligence System (BIS)", *Jurnal Akuntansi & Auditing Indonesia*, 2017, hlm. 19-22.

Daftar Pustaka

Buku

- Adolf, Huala, *Hukum Perdagangan Internasional*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017.
- Hata, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT Dan WRO: Aspek Hukum Dan Non Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2021.
- Maman Suherman, Ade, *Hukum Perdagangan Internasional: Lembaga Penyelesaian Sengketa WTO dan Negara Berkembang*, Sinar Grafika: Jakarta, 2014.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Suryana, Achmad, *Fasilitasi Perdagangan Kesiapan Indonesia Menghadapi Persaingan Global*, PT. Balai Pustaka (Persero), Jakarta Timur, 2016.

Jurnal

- A.D. Agung Silisty, "Keutamaan World Trade Organization Atas Regional Trade Agreements Dalam Perdagangan Internasional", *Jurnal Hukum Justitia Et Pax*, Vol. 37 No. 2, 2021.
- Adhiana Denandra Barlianto, "Evaluasi Kawasan Berikat Mandiri Dalam Meningkatkan Kinerja Logistik Dan Kinerja Operasional Penguasaha Kawasan Berikat (PKB) X Di Purwakarta", *Jurnal Pajak Dan Keuangan Negara*, 2021.
- Andre Isra Adipura, Huala Adolf Dan Prita Amalia, "Trade Facilitation Agreement Wto: In Indonesia Perspective", *South East Asia Journal Of Contemporary Business, Economics And Law*, Vol 23. Issue 1, 2020.
- Antonia Eliason, "The Trade Facilitation Agreement: A New Hope For The World Trade Organization", *World Trade Review*, Vol. 14 No. 4, 2015.
- Aulia Luthfianto, D.S. Priyarsono, Raul Barreto, "Trade Facilitation And Performance Of Indonesia Manufacturing Export", *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan*, Vol. 10 No. 1, 2016.
- Deden Rafi Syafiq Rabbani, "Telaah Kritis Wto (World Trade Organization) : Analisis Terhadap Implementasi Kebijakan Perdagangan Internasional Di Indonesia", *Rawang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 2 No. 1, 2021.
- Deden Rafi Syarfiq Rabbani, "Telaah Kritis TFA WTO (World Trade Organization): Analisis Terhadap Implementasi Kebijakan Perdagangan Internasional Di Indonesia", *Jurnal Hukum Lex Generalis* Vol. 2 No.1, 2021.
- Dedi Budiman Hakim, "Dampak Asean Trade Facilitation Terhadap Daya Saing Daerah", *Jurnal Manajemen Pembangunan Daerah*, Vol. 1 No. 1, 2019.
- Dony Yursa Pebrianto, "Implikasi Prinsip Most Favoured Nation Terhadap Pengaturan Tarif Impor Di Indonesia", *Jurnal Wajah Hukum*, Vol. 2 No. 1, 2018.

- Emmy Latifah, "Eksistensi Prinsip-Prinsip Keadilan Dan Sistem Hukum Perdagangan Internasional", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 1, 2015.
- Indriyanti Dan Frilia Esti Anggraeni, "Dwelling Time Di Pelabuhan New Priok Container Terminan One (NCPTI)", *Jurnal Saintara*, Vol. 4 No. 1, 2019.
- Jamilus, "Analisis Fungsi Dan Manfaat WTO Bagi Negara Berkembang (Khususnya Indonesia)", *JIKH*, Vol. 11 No. 2, 2017.
- Muhammad Ibnu Fajar Dan Arief Rahman, "Implementasi Indonesia National Single Window (Insw): Suatu Pendekatan Business Intelligence System (BIS)", *Jurnal Akuntansi & Auditing Indonesia*, 2017.
- Ozy Diva Ersya, "Legal Perspective On The Trade Facilitation Agreement (TFA) Indonesia Case Studies", *Jurnal Kajian Ilmu Hukum Syariah*, Vol. 1 No. 1, 2016.
- Raden Mas Try Ananto Djoko Wicaksono, "Tinjauan Keadilan, Kepastian Hukum, Dan Kemanfaatan Dalam Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik", *Jurnal Supremasi Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Vol. 11 No. 2, 2021.
- Rasbin, "Strategi Meningkatkan Ekspor Produk-Produk Usaha Mikro Kecil Dan Menengah Indonesia: Studi Kasus Di Kabupaten Sleman Dan Kota Surabaya", *Jurnal Kajian*, Vol. 24 No. 3, 2019.
- Romi Habie, "Eksistensi Trade Facilitation Agreement Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Protocol Amending The Marrakesh Agreement Establishing World Trade Organization", *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 5 No. 2, 2021.
- Rosalia Dan Iranisa, "Penataan Sistem Logistik Melalui National Logistic Ecosystem (NLE) Dan Potensi Penerimaan Kepabeanan", *Buletin APBN*, Vol. 5 Edisi 17, 2020.
- Sunardi dan Mallawa, "Pengaturan World Trade Organization Dalam Hukum Internasional Serta Konflik Kepentingan Antara Negara Maju Dan Negara Berkembang", *Jurnal Inspirasi*, Vol. 3 No. 9, 2012.

Laporan

- PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk, "Digitalisasi Guna Meningkatkan Kinerja Yang Berkelanjutan", Laporan Keberlanjutan, 2020.

Internet

- Kementerian Koordinator bidang perekonomian Republik Indonesia, *UMKM menjadi pilar penting dalam perekonomian Indonesia*, 2021, diakses melalui <https://ekon.go.id/publikasi/detail/2969/umkm-menjadi-pilar-penting-dalam-perekonomian-indonesia>, pada 13 Maret 2022.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pengesahan *Protocol Amending The Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization*.

Pendaftaran Merek Sebagai Sarana Perlindungan Hukum

Rouf Fajrin Widianoro

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta, Indonesia
rfajrin25@gmail.com

Abstract

Brand registration is a crucial aspect of running a product for business advantage. It is very important that the parties will fight over the brand even though there are many other brands that can be used because the brand serves as the business image. In Indonesia, trademark registration and legal protection of counterfeit marks are regulated in Law Number 20 of 2016 on Marks and Geographical Indications. This is a normative legal research, which the study concludes that the laws and regulations that have been enacted are deemed sufficient to provide legal protection against trademark disputes that may arise. However, the problem lies in the subject matter, namely the operator who examines the application for registration of the mark and the applicant for the mark.

Key Words: Brand registration; legal protection

Abstrak

Pendaftaran merek merupakan aspek penting dalam menjalankan suatu produk untuk keuntungan bisnis. Sangat penting bahwa pihak-pihak akan memperebutkan merek meskipun masih banyak merek lain yang dapat digunakan karena merek berfungsi sebagai citra bisnis. Di Indonesia, pendaftaran merek dan perlindungan hukum atas merek tiruan diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian ini menyimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dirasa cukup untuk memberikan perlindungan hukum terhadap sengketa merek yang mungkin timbul. Namun persoalannya terletak pada subyeknya, yakni operator yang memeriksa permohonan pendaftaran merek dan pemohon merek.

Kata-kata Kunci: Pendaftaran merek; perlindungan hukum

Pendahuluan

Merek (bahasa Inggris: *brand*) atau jenama adalah tanda yang dikenakan oleh pengusaha (pabrik, produsen, dan sebagainya) pada barang yang dihasilkan sebagai tanda pengenal. Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek Dan Indikasi Geografis berbunyi “Merek adalah tanda yang dapat ditampilkan secara grafis berupa gambar, logo, nama, kata, huruf, angka, susunan warna, dalam bentuk 2 dimensi dan/atau 3 dimensi, suara, hologram, atau kombinasi dari 2 atau lebih unsur tersebut untuk membedakan barang dan/atau jasa yang diproduksi oleh orang atau badan hu[m] dalam kegiatan perdagangan barang dan/atau jasa.” Merek merupakan jantungnya keberlangsungan sebuah bisnis, karena melalui mereklah suatu produk bisa dikenal oleh masyarakat luas. Bahkan ketika masyarakat luas sudah fanatik terhadap suatu merek, masyarakat tidak mau memandang merek lainnya. Artinya merek merupakan alat yang membuat suatu produk menghasilkan keuntungan yang berlipat-lipat. Berkaca dari keuntungan yang didapat dari pentingnya “nama” yang terkandung pada sebuah merek, tentunya tidak menutup kemungkinan dapat terjadi sengketa merek dan/atau memiliki sebutan merek yang mirip/serupa.

Terhadap segala kepentingan yang berkaitan dengan merek, maka dari itu perlunya untuk mendaftarkan merek terhadap produk bisnis tersebut. Pendaftaran merek bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum agar tidak disalahgunakan pihak lain, karena penggunaan merek menyangkut citra bisnis. Merek juga dipergunakan sebagai alat pembeda terhadap identitas suatu produk dengan produk lainnya. Dengan mendaftarkan Merek, maka pemilik Merek mendapatkan hak atas merek. Pemegang hak atas merek dapat menggunakan sendiri Merek tersebut atau memberikan izin kepada pihak lain untuk menggunakannya. Sehingga pihak lain yang ingin memproduksi barang dengan Merek yang sama berkewajiban mendapatkan lisensi dari pemegang hak atas merek. Selain itu, pemegang hak atas merek juga dapat meminta pihak lain yang memproduksi barang dengan Merek yang sama untuk membayar royalti atas penggunaan lisensi tersebut. Melalui hal ini dapat dilihat nilai ekonomis dari suatu produk yang dilindungi Mereknya.¹

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 telah memberikan regulasi yang ketat terhadap proses pendaftaran merek, akan tetapi faktanya masih terdapat perselisihan sengketa merek yang memiliki kemiripan

¹<https://Smartlegal.Id/Hki/Merek/2020/06/30/Seberapa-Penting-Pendaftaran-Merek-Bagi-Umkm-Ini-Penjelasan/>, 10 Januari 2021, 13:00.

nama, yang terbaru adalah Grab Indonesia vs Grab Toko Indonesia. Terhadap merek yang memiliki kemiripan, yang mana sudah berjalannya suatu bisnis. Apabila terjadi sengketa tentunya dapat merugikan pihak yang digugurkan mereknya. Diperlukan start merek bisnis lagi untuk membuat merek baru, dan membutuhkan usaha yang tidak mudah. Maka dari itu agar dikemudian hari tidak terdapat kesalahan yang sama, diperlukan pemahaman tentang pendaftaran merek sebagai sarana perlindungan hukum untuk bisnis.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka yang menjadi pokok pembahasan dari penelitian ini adalah: *pertama*, bagaimana proses pendaftaran sebuah merek? *Kedua*, bagaimana perlindungan hukum terhadap sengketa merek?

Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah: *pertama*, untuk mengetahui proses pendaftaran sebuah merek? *Kedua*, untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap merek?

Metode Penelitian

Pada penelitian hukum ini, penelitian yang digunakan merupakan penelitian normatif, metode pendekatan yang dipergunakan penulis adalah perundang-undangan, data yang diperoleh dari hasil penelitian dianalisis menggunakan teknik deskriptif. Teknik analisis deskriptif yang dimaksud bahwa peneliti berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukannya.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Proses Pendaftaran Merek sebagai Sarana Perlindungan Hukum untuk Pelaku Bisnis

Kegiatan untuk memperkenalkan dan mempopulerkan merek dagang merupakan suatu syarat untuk berhasilnya perusahaan memasarkan produk tersebut, karena itu dilakukanlah melalui “penggunaan merek” bagi produk usaha untuk membedakannya dengan produk pesaing lain Bill Gates mengatakan bahwa merek adalah salah satu faktor penting bagi keberhasilan penguasaan pasar. Tidak heran jika banyak produsen dan pengusaha yang rela menghabiskan miliaran rupiah untuk promosi. Semua barang pada dasarnya dikitikan dengan merek, seperti Coca Cola, FedEx, StarMild dan lain-lain. Suatu merek adalah label

yang mengandung arti dan asosiasi. Merek yang hebat dapat berfungsi lebih dalam memberi warna dan getaran pada produk atau jasa.²

Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 berbunyi “Hak atas Merek diperoleh setelah Merek tersebut terdaftar.” Hak atas Merek adalah hak eksklusif yang diberikan oleh negara kepada pemilik Merek yang terdaftar untuk jangka waktu tertentu dengan menggunakan sendiri merek tersebut atau memberikan izin kepada pihak lain untuk menggunakannya.

Merek ada dua yaitu merek dagang dan merek jasa. Merek dagang adalah merek yang digunakan pada barang yang diperdagangkan oleh seseorang atau beberapa orang secara bersama-sama atau badan hukum untuk membedakan dengan barang-barang sejenis lainnya. Merek jasa yaitu merek yang digunakan pada jasa yang diperdagangkan oleh seseorang atau beberapa orang secara bersama-sama atau badan hukum untuk membedakan jasa-jasa sejenis lainnya. Khusus untuk merek kolektif sebenarnya tidak dapat dikatakan sebagai jenis merek yang baru oleh karena merek kolektif ini pemakainnya digunakan secara kolektif, tetapi pengertian merek kolektif yaitu sebagai merek yang digunakan pada barang dan/atau jasa dengan karakteristik yang sama yang diperdagangkan oleh beberapa orang atau badan hukum secara bersama-sama untuk membedakan dengan barang dan/atau jasa sejenis lainnya³

Pendaftaran merek bertujuan untuk memperoleh kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak atas merek. Pendaftaran merek dilakukan pada Direktorat Jendral Hak Kekayaan Intelektual. Direktorat Jendral HKI adalah instansi pendaftaran merek yang ditugaskan untuk mendaftarkan merek yang dimohonkan pendaftarannya oleh pemilik merek.

Pendaftaran merek dalam hal ini adalah untuk memberikan status bahwa pendaftar dianggap sebagai pemakai pertama sampai ada orang lain yang membuktikan sebaliknya. Hak atas merek tidak ada tanpa pendaftaran. Inilah yang lebih membawa kepastian. Karena jika seseorang dapat membuktikan ia telah mendaftarkan suatu merek dan ia diberikan suatu Sertifikat Merek yang merupakan bukti daripada hak miliknya atas suatu merek, maka orang lain tidak dapat mempergunakannya dan orang lain tidak berhak untuk memakai merek yang sama untuk barang-barang yang sejenis pula.⁴ Merek mempunyai fungsi

²Jackie Ambadar, Mirranty Abidin & Yanti Isa, *Mengelola Merek*, Yayasan Bina Karsa Mandiri, Jakarta Selatan, 2007, hlm. 2.

³ Iffan Alif Khoironi, “Implementasi Pendaftaran Merek Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Pada Home Industry Eggroll”, *UNNES Law Journal*, 2 (2), 2013, hlm. 132.

⁴ Syahrin Semaun, “Perlindungan Hukum Terhadap Merek Perdagangan Barang Dan Jasa”, *Jurnal Hukum Diktum*, Vol. 14, No. 1, 2016, hlm. 110.

untuk memberi tanda pengenal barang, guna membedakan barang seseorang atau perusahaan dengan barang orang atau perusahaan lain.⁵

Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 memberikan penjelasan tentang Tata Cara Permohonan pendaftaran merek, sebagai berikut:

1. Permohonan pendaftaran Merek diajukan oleh Pemohon atau Kuasanya kepada Menteri secara elektronik atau nonelektronik dalam bahasa Indonesia;
2. Dalam Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mencantumkan:
 - a. tanggal, bulan, dan tahun Permohonan;
 - b. nama lengkap, kewarganegaraan, dan alamat Pemohon;
 - c. nama lengkap dan alamat Kuasa jika Permohonan diajukan melalui Kuasa;
 - d. warna jika Merek yang dimohonkan pendaftarannya menggunakan unsur warna;
 - e. nama negara dan tanggal permintaan Merek yang pertama kali dalam hal Permohonan diajukan dengan Hak Prioritas; dan
 - f. kelas barang dan/atau kelas jasa serta uraian jenis barang dan/atau jenis jasa.
3. Permohonan ditandatangani Pemohon atau Kuasanya.
4. Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampiri dengan label Merek dan bukti pembayaran biaya.
5. Biaya Permohonan pendaftaran Merek ditentukan per kelas barang dan/atau jasa.
6. Dalam hal Merek sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa bentuk 3 (tiga) dimensi, label Merek yang dilampirkan dalam bentuk karakteristik dari Merek tersebut.
7. Dalam hal Merek sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa suara, label Merek yang dilampirkan berupa notasi dan rekaman suara.
8. Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilampiri dengan surat pernyataan kepemilikan Merek yang dimohonkan pendaftarannya.

Setelah permohonan pendaftaran telah diajukan, Menteri melakukan penumuman terhadap permohonan pendaftaran melalui berita resmi merek, apabila terdapat pihak-pihak yang berkeberatan terhadap pendaftaran merek yang didaftarkan, Pasal 16 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 memberikan ketentuan tentang Keberatan yang bisa dilakukan, sebagai berikut:

⁵ Sulastrri, Satino & Yuliana Yuli W, "Perlindungan Hukum Terhadap Merek (Tinjauan Terhadap Merek Dagang Tupperware Versus Tulipware)", *Jurnal Yuridis*, Vol. 5, No. 1, 2018, hlm. 165.

1. Dalam jangka waktu pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 setiap pihak dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada Menteri atas Permohonan yang bersangkutan dengan dikenai biaya.
2. Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diajukan jika terdapat alasan yang cukup disertai bukti bahwa Merek yang dimohonkan pendaftarannya adalah Merek yang berdasarkan Undang-Undang ini tidak dapat didaftar atau ditolak.
3. Dalam hal terdapat keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam waktu paling lama 14 hari terhitung sejak tanggal penerimaan keberatan, salinan surat yang berisikan keberatan tersebut dikirimkan kepada Pemohon atau Kuasanya.

Terhadap keberatan yang diajukan, pemohon dapat melakukan sanggahan yang tercantum dalam Pasal 17 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 yang berbunyi:

1. Pemohon atau Kuasanya berhak mengajukan sanggahan terhadap keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 kepada Menteri.
2. Sanggahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis dalam waktu paling lama 2 bulan terhitung sejak tanggal Pengiriman salinan keberatan yang disampaikan oleh Menteri.

Mekanisme pengumuman, sanggahan dan keberatan yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 berfungsi sebagai tahap pengujian terhadap suatu merek. Agar tidak ditetapkannya dua merek yang serupa dan/atau memiliki kemiripan. Permasalahan terbaru di Indonesia yang berkaitan dengan merek antara, Grab Indonesia dan Grab Toko Indonesia. Grab Indonesia dikabarkan bakal mengambil langkah hukum atas kesamaan nama yang digunakan oleh Grab Toko atau Grab Toko Indonesia. Grab Toko adalah platform lokapasar gawai yang hadir di Indonesia pada akhir 2020. Platform ini agresif menjual gawai dengan harga murah. Sementara merek Grab adalah salah satu perusahaan sebuah perusahaan teknologi mobile terbesar di Asia Tenggara yang menghubungkan jutaan pelanggan dengan jutaan mitra pengemudi, merchant, dan juga bisnis. Grab juga tercatat sebagai salah satu penyandang status decacorn pertama di Asia Tenggara. Merek Grab, sudah ada sejak 2012. Sementara itu, dikutip dari laman Ditjen Administrasi Hukum Umum (AHU), Grab Toko Indonesia baru didirikan pada 27 November 2020.⁶

Mengapa pendaftaran terhadap merek yang serupa bisa lolos mendapatkan legalitas sebagai sebuah merek. Banyak merek terkenal yang didaftarkan oleh *bad applicant* (pendaftar beritikad buruk) masih lolos terdaftar di Ditjen HKI. Misalnya, merek Gucci asal Italia yang didompleng dengan merek Guchi, merek

⁶<https://Kabar24.Bisnis.Com/Read/20210107/16/1340059/Grab-Indonesia-Vs-Grabtoko-Siapa-Berhak-Menyandang-Nama-Grab>, 10 Januari 2021, 13:00.

Koyo asal Jepang vs Koyo berlogo kelaher, merek Ikea asal Belanda vs Ikea 168, merek Sebamed asal Jerman vs Seba dan Ferarri asal Italia vs Ferrari versi Indonesia. Kebanyakan *bad applicant* mendaftarkan ke kelas yang bukan eksention dari bisnis dimana merek tersebut berasal, dari hasil plesiran di luar negeri itu *bad applicant* mengetahui merek-merek asing. Setelah dicek di Indonesia merek itu belum terdaftar, maka merek asing itu pun didaftarkan atas nama *bad applicant*. Sengketa timbul lantaran verifikasi pendaftaran merek bermasalah. Ada (pemeriksa) yang nakal. Penyebab lain adalah ketidaktelitian pemeriksa, baik disengaja maupun tidak sengaja. Akibatnya, proses pendaftaran merek menjadi kacau.⁷ Penulis menilai salah satu celah hukum mengapa bisa merek yang memiliki kemiripan mendapatkan legalitas adalah Pasal 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 yang berbunyi:

1. Menteri mengumumkan Permohonan dalam Berita Resmi Merek dalam waktu paling lama 15 (lima belas) Hari terhitung sejak Tanggal Penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13.
2. Pengumuman Permohonan dalam Berita Resmi Merek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlangsung selama 2 bulan.
3. Berita Resmi Merek sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diterbitkan secara berkala oleh Menteri melalui sarana elektronik dan/atau non-elektronik.

Terhadap permohonan pendaftaran merek yang memiliki kesamaan dapat diajukan keberatan. Akan tetapi permasalahan yang terjadi bahwa tidak semua pihak yang memiliki hak atas merek selalu mengecek Berita Atas Merek guna mencari tahu apakah dalam Berita Atas Merek yang dikeluarkan terdapat Merek yang memiliki kemiripan nama dengan Merek yang dimilikinya. Ketelitian dan Kehati-hatian oleh operator pemeriksa atas permohonan pendaftaran merek menjadi salah satu harapan agar tidak terjadi sengketa merek.

Terdapat pengecualian dalam permohonan pendaftaran merek, Pasal 20 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 yang diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Merek tidak dapat terdaftar jika:

1. Bertentangan dengan ideologi Negara, peraturan perundang-undangan, moralitas agama, kesusilaan, atau ketertiban umum;
2. Sama dengan, berkaitan dengan, atau hanya menyebut barang dan/atau jasa yang dimohonkan pendaftarannya;
3. Memuat unsur yang dapat menyesatkan masyarakat tentang asal, kualitas, jenis, ukuran, macam, tujuan penggunaan barang dan/atau jasa yang

⁷<https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol22440/melawan-kenakalan-di-balik-pendaftaran-merek/>, 10 Januari 2021, 13:00.

- dimohonkan pendaftarannya atau merupakan nama varietas tanaman yang dilindungi untuk barang dan/atau jasa yang sejenis;
4. Memuat keterangan yang tidak sesuai dengan kualitas, manfaat, atau khasiat dari barang dan/atau jasa yang diproduksi;
 5. Tidak memiliki daya pembeda;
 6. Merupakan nama umum dan/atau lambing milik umum; dan/atau
 7. Mengandung bentuk yang bersifat fungsional.

Terdapat 2 sistem untuk memperoleh hak atas merek, yaitu Sistem Deklaratif dan Sistem Konstitutif. Bagi negara yang menganut sistem deklaratif, perlindungan terhadap merek diberikan kepada mereka yang menggunakan merek tersebut pertama kali. Dalam sistem ini, pendaftaran merek tidak diwajibkan. Setiap orang bebas untuk mendaftarkan atau tidak merek yang akan digunakannya. Pemilik merek berhak menggunakan mereknya dan berhak atas hak eksklusif merek tersebut sepanjang ia bisa membuktikan bahwa ia adalah pemakai pertama merek tersebut. Sedangkan dalam sistem konstitutif, hak eksklusif atas merek diberikan kepada mereka yang mendaftarkan mereknya untuk pertama kali dalam Daftar Umum Merek.⁸ Dalam pendaftaran merek dengan sistem konstitutif, Pendaftaran Merek merupakan keharusan agar dapat memperoleh hak atas merek. Tanpa pendaftaran, negara tidak akan memberikan hak atas merek kepada pemilik merek.⁹

Perlindungan Hukum bagi Pemilik Hak atas Merek

Perlindungan Hukum yang diberikan terhadap pemilik Merek yang mereknya ditiru oleh orang lain, dapat mengajukan gugatan atas pelanggaran Merek. Pasal 83 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 berbunyi:

1. Pemilik Merek terdaftar dan/atau penerima Lisensi Merek terdaftar dapat mengajukan gugatan terhadap pihak lain yang secara tanpa hak menggunakan Merek yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya untuk barang dan/atau jasa yang sejenis berupa:
 - a. gugatan ganti rugi; dan/atau
 - b. penghentian semua perbuatan yang berkaitan dengan penggunaan Merek tersebut.
2. Gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat pula diajukan oleh pemilik Merek terkenal berdasarkan putusan pengadilan.
3. Gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada Pengadilan Niaga.

⁸Nur Febry Rahmadhani, Catharina Ria Budiningsih, "Analisis Hukum Penghapusan Merek Ikea", *e-journal UNISBA*, Vol. 15, No. 2, 2017, hlm. 143-144.

⁹Oktiana Indi Hertyanti, Arti Penting Pendaftaran Merek Untuk Perdagangan Barang Dan Jasa (Studi Pendaftaran Merek Di Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Jawa Tengah), *Tesis*, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang, 2012, hlm. 54.

Terhadap kemiripan merek yang masih dipergunakan pada saat diajukan gugatan, Pasal 84 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 memberikan perlindungan hukum yang berbunyi “Selama masih dalam pemeriksaan dan untuk mencegah kerugian yang lebih besar, pemilik Merek dan/atau penerima Lisensi selaku penggugat dapat mengajukan permohonan kepada hakim untuk menghentikan kegiatan produksi, peredaran, dan/atau perdagangan barang dan/atau jasa yang menggunakan Merek tersebut secara tanpa hak.” Pasal 87 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016, Terhadap putusan Pengadilan Niaga tentang merek hanya dapat diajukan kasasi.

Penyelesaian sengketa lainnya yang bisa dilakukan terhadap sengketa merek yaitu, penyelesaian sengketa melalui pidana. Pasal 103 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 berbunyi “Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 sampai dengan Pasal 102 merupakan delik aduan.” Delik aduan (*klacht delict*) berarti hanya dengan adanya pengaduan dari si pemilik merek yang dipalsukan, barulah dapat dituntut dan dikenakan pidana atau diadakannya penyidikan. Tanpa adanya pengaduan dari pihak yang merasa dirinya dirugikan dari tindakan pemalsuan itu, maka tidak ada penyidikan dari pihak Kepolisian.¹⁰

Perlindungan yang dapat diberikan bagi pemegang merek tidak hanya berdasarkan pada pendaftaran saja melainkan perlindungan dalam wujud gugatan ganti rugi (dan gugatan pembatalan pendaftaran merek) maupun dalam bentuk pidana melalui aparat penegak hukumnya. Penyelesaian hukum melalui instrumen hukum perdata dapat dilakukan melalui pengadilan (litigasi) dengan gugatan ganti kerugian tadi dan menghentikan semua perbuatan membuat, memakai, menjual dan/atau mengedarkan barang-barang yang diberi hak merek, ataupun diluar pengadilan (non litigasi) yang memungkinkan para pihak dapat menyelesaikan sengketa tersebut melalui arbitrase atau Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) dengan jalan negoisasi, mediasi dan konsoliasi.¹¹

Ada dua konstruksi gugatan yang diajukan, yakni gugatan pembatalan atau penghapusan merek. Pembatalan merek diajukan lantaran ada persamaan pada pokoknya dengan merek yang sudah lebih dulu terdaftar milik orang lain. Sementara, penghapusan pendaftaran diajukan bila merek terdaftar tidak dipakai.¹²

¹⁰Alimuddin Sinurat Runtung, Suhaidi, Mahmud Mulyadi, “Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pemalsuan Merek”, *USU Law Journal*, Vol. 2, No.2, 2014, hlm. 7.

¹¹Sulastris, Satino, & Yuliana Yuli W, *Loc. Cit.*, hlm. 167.

¹²<https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol22440/melawan-kenakalan-di-balik-pendaftaran-merek/>, 10 Januari 2021, 13:00.

Merek terdaftar dapat dihapuskan karena empat kemungkinan yaitu:¹³

1. Atas prakasa DJHKI;
2. Atas permohonan dari pemilik merek yang bersangkutan;
3. Atas putusan Pengadilan berdasarkan gugatan penghapusan;
4. Tidak diperpanjang jangka waktu pendaftaran mereknya.

Pasal 68 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 berbunyi, Pembatalan dan pencoretan pendaftaran Merek diberitahukan secara tertulis kepada pemilik Merek atau Kuasanya dengan menyebutkan alasannya. Pembatalan dan pencoretan pendaftaran Merek diumumkan dalam Berita Resmi Merek. Pembatalan dan pencoretan pendaftaran Merek mengakibatkan berakhirnya perlindungan hukum atas Merek tersebut untuk seluruh atau sebagian jenis barang yang sama.

Penutup

Adapun penutup yang dapat disimpulkan dalam penelitian ini sebagai berikut: *Pertama*, Pendaftaran merek telah memiliki regulasi yang cukup ketat dimulai dari permohonan pendaftaran atas suatu merek sampai dikeluarkannya sertifikat Hak atas Merek. Akan tetapi masih terdapat persoalan seperti pemohon dengan *bad applicant* (beritikad tidak baik) dan operator pemeriksa permohonan pendaftaran merek yang masih meloloskan merek yang memiliki kesamaan dengan merek lain, sehingga menimbulkan sengketa atas Merek dikemudian hari. *Kedua*, Perlindungan hukum yang diberikan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 terhadap sengketa merek yang terjadi melalui Gugatan Perdata di Pengadilan Niaga. Terhadap Putusan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Niaga hanya dapat diajukan Kasasi. Alternatif penyelesaian sengketa lainnya melalui Laporan Pidana, Laporan pidana pada sengketa Merek bersifat delik aduan. Maka dari itu, diperlukan regulasi tambahan yang lebih ketat agar operator pemeriksa dalam mengesahkan permohonan pendaftaran merek tidak salah mengesahkan merek yang memiliki kemiripan nama.

Daftar Pustaka

Buku

Ambadar, Jackie, Mirranty Abidin & Yanti Isa, *Mengelola Merek*, Yayasan Bina Karsa Mandiri, Jakarta Selatan, 2007.

¹³<http://Bpatp.Litbang.Pertanian.Go.Id/Ind/Index.Php/Teknologi-Pertanian/47-Hki/Merek/81-Penghapusan-Dan-Pembatalan-Merek-Terdaftar->, 10 Januari 2021, 13:00.

Tugas Akhir

Oktiana Indi Hertiyanti, Arti Penting Pendaftaran Merek Untuk Perdagangan Barang Dan Jasa (Studi Pendaftaran Merek Di Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Jawa Tengah), *Tesis*, Program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang, 2012.

Jurnal

Alimuddin Sinura Runtung, Suhaidi & Mahmud Mulyadi, "Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pemalsuan Merek", *USU Law Journal*, Vol.2. No.2, September 2014.

Iffan Alif Khoironi, "Implementasi Pendaftaran Merek Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Pada Home Industry Eggroll", *UNNES Law Journal Ulj 2* (2), 2013.

Nur Febry Rahmadhiani & Catharina Ria Budiningsih, "Analisis Hukum Penghapusan Merek Ikea", *e-journal UNISBA*, Vol. 15, No. 2, 2017.

Sulastri, Satino & Yuliana Yuli W, "Perlindungan Hukum Terhadap Merek (Tinjauan Terhadap Merek Dagang Tupperware Versus Tulipware)", *Jurnal Yuridis*, Vol. 5, No. 1, Juni 2018.

Syahriyah Semaun, "Perlindungan Hukum Terhadap Merek Perdagangan Barang Dan Jasa", *Jurnal Hukum Diktum*, Vol. 14, No. 1, Juli 2016.

Internet

"Grab Indonesia Vs Grabtoko: Siapa Berhak Menyandang Nama 'Grab'?", <https://Kabar24.Bisnis.Com/Read/20210107/16/1340059/Grab-Indonesia-Vs-Grabtoko-Siapa-Berhak-Menyandang-Nama-Grab>, diakses 10 Januari 2021.

"Melawan Kenakalan Di Balik Pendaftaran Merek", <https://Www.Hukumonline.Com/Berita/Baca/Hol22440/Melawan-Kenakalan-Di-Balik-Pendaftaran-Merek/>, diakses 10 Januari 2021.

"Penghapusan Dan Pembatalan Merek Terdaftar", <http://Bpatp.Litbang.Pertanian.Go.Id/Ind/Index.Php/Teknologi-Pertanian/47Hki/Merek/81-Penghapusan-Dan-Pembatalan-Merek-Terdaftar->, diakses 10 Januari 20

"Seberapa Penting Pendaftaran Merek Bagi UMKM? Ini Penjelasannya!", <https://Smartlegal.Id/Hki/Merek/2020/06/30/Seberapa-Penting-Pendaftaran-Merek-Bagi-Umkm-Ini-Penjelasannya/>, diakses 10 Januari 2021.

Pemberlakuan Penggunaan *Presidential Threshold* Terhadap Pencalonan Presiden dan Wapres Indonesia Pada Pilpres 2019

Rahmat Rizki Aulawi

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
9912058@students.uii.ac.id

Abstract

This study presents the following objectives: first, the application of the Presidential Threshold to the Presidential and Vice-Presidential Candidacy in Indonesia in the 2019 Presidential Election; and second, must the Presidential Threshold still be applied in the future Presidential and Vice Presidential candidacy. This is a normative research, which the approach employed is the statutory approach. The results of the study conclude that the implications of Presidential Threshold provision relates to the number of pairs of Presidential and Vice Presidential candidates in the 2019 general election which shall not exceed 2 pairs of candidates. If the Presidential Threshold remains applicable, injustice will arise for new parties that previously did not participate in the 2014 election. Whether the Presidential Threshold is in fact still relevant or not should be addressed by bearing in mind that it tends to harm the new parties. Hence it should be lowered so that the presidential threshold would allow for alternative candidate pairs that can be carried by parties with minority votes.

Key Words: Presidential threshold; presidential election

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah *pertama*, pemberlakuan penggunaan *presidential threshold* terhadap pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia pada Pilpres 2019 dan *kedua* masih perlukah *presidential threshold* diterapkan dalam pencalonan presiden dan wakil presiden ke-depan. Penelitian ini bersifat normatif, pendekatan yang dilakukan meliputi pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa, implikasi dari ketentuan *presidential threshold* ini berkaitan dengan jumlah pasangan calon presiden dan wakil presiden pada pemilu umum 2019 tidak akan melebihi 2 orang pasangan calon. Apabila ambang batas (*presidential threshold*) tetap diberlakukan maka akan muncul ketidakadilan bagi partai-partai baru yang sebelumnya tidak mengikuti pelaksanaan Pemilu 2014. *Presidential threshold* pada kenyataannya masih relevan atau tidak, karena dirasa cenderung merugikan partai-partai baru, Sehingga Dengan penurunan batas ambang dari *presidential threshold* sendiri sehingga memungkinkan adanya calon-calon pasangan alternatif yang bisa diusung oleh partai-partai yang memiliki suara minoritas.

Kata-kata Kunci: Presidential threshold; pemilihan presiden

Pendahuluan

Melihat sistem politik ketatanegaraan Indonesia, dapat dilihat bahwa Indonesia menganut sistem demokrasi. Hal ini berangkat dari tujuan pembentukan negara yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan berbangsa adalah untuk melindungi dan memajukan segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Negara Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat didirikan dan dilaksanakan oleh Undang-Undang Dasar dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut mewujudkan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹

Memilih demokrasi sebagai asas dan sistem yang terbaik di antara sistem ketatanegaraan lainnya kiranya tidak dapat disangkal. Berdasarkan laporan studi yang dikeluarkan oleh salah satu Divisi PBB yakni UNESCO pada awal 1950-an Menyatakan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang dapat menyangkal bahwa “demokrasi” sebagai dasar yang paling ideal bagi seluruh organisasi politik maupun organisasi modern.²

Pemilu merupakan pranata terpenting bagi pemenuhan tiga prinsip pokok demokrasi dalam pemerintahan yang berbentuk republik, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan dan pergantian pemerintahan secara teratur. Pemilu sebagai perwujudan demokrasi dianggap sebagai sarana atau mekanisme ideal dalam rangka proses peralihan kekuasaan secara damai dan tertib. Dengan penyelenggaraan pemilu, maka diharapkan proses peralihan kekuasaan dalam suatu negara akan dapat berjalan dengan baik. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, pelaksanaan pemilu telah dimulai pertama kali 1955 di era Orde Lama dan dilanjutkan di era Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto pada 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997. Kemudian di era Reformasi pemilu dilaksanakan kembali pada 7 Juni 1999 untuk menggantikan produk pemilu 1997 yang dianggap tidak dipercaya lagi oleh rakyat. Setelah 1999 Indonesia kembali melaksanakan pemilu setiap lima tahun sekali secara langsung untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan pada 2004, 2009 dan 2014.

Menurut ketentuan UUD NRI Tahun 1945, yang termasuk dalam rezim pemilu adalah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Namun dalam praktiknya selama ini, pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD ditempatkan secara terpisah dengan

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

² Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 186.

pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam rezim pemilu legislatif. Sedangkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ditempatkan dan diselenggarakan secara tersendiri dalam rezim pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.³

Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, lahir konsep pemilu serentak. Pemilu serentak adalah pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara bersamaan. Perlunya pemilu serentak merupakan hasil uji materi (*judicial review*) atas Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara bersamaan yang berlaku pada pemilu 2019 dan pemilu seterusnya. Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian uji materi Undang-Undang No. 42 Tahun 2008, yaitu Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112, tetapi Mahkamah Konstitusi tidak mengabulkan uji materi Pasal 9.

Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 menyatakan “Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden” Hal ini kemudian disebut sebagai ambang batas perolehan suara bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden atau yang lebih dikenal dengan istilah *presidential threshold*.

Presidential threshold, dalam hal ini *presidential threshold* merupakan aturan yang dibuat untuk mengatur ambang batas bagi suatu partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengajukan calon Presiden dan wakil Presiden pada Pemilihan presiden dan wakil presiden pada 2019. Berdasarkan Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum” Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi minimal 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pada Pemilu legislatif sebelumnya.⁴

³ Janpatar Simamora, “Menyongsong Rezim Pemilu serentak” *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 1, April 2014, hlm. 3

⁴ Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

Kita ketahui bersama bahwa peran partai politik begitu penting, jika kita melihat pada Pasal 22 UU No. 7 Tahun 2017 untuk mengusul calon Presiden dan wakil presiden, maka dalam hal ini saya akan menganalisa dan mengamati bagaimana proses politik hukum dalam penentuan *presidential threshold* yang “katanya tujuan dari penerapan *presidential threshold* bertujuan untuk memperkuat system presidensial itu sendiri atau malah sebaliknya, walaupun tujuan diadakannya *presidential threshold* untuk menyeleksi jumlah calon yang akan diajukan untuk mengikuti Pilpres sehingga kualitas calon presiden pun akan semakin baik.

Pilpres adalah suatu kegiatan politik yang begitu penting bagi bangsa Indonesia, karena pilpres bertujuan memilih calon Presiden dan wakil Presiden yang akan memimpin bangsa Indonesia selama 5 tahun. Maka dari itu tentunya dalam hal penciptaan peraturan yang mengatur mengenai *presidential threshold* baiknya baik legislatif hingga eksekutif harus lebih memperhatikan secara seksama agar tidak terjadinya penyimpangan dan tidak melenceng dari tujuan diadakannya pilpres sehingga menciptakan calon Presiden dan wakil Presiden yang berkualitas dan amanah. Pemilihan presiden dan wakil presiden merupakan amanah yang mulia dari Undang-Undang Dasar 1945 dimana implementasi dari kedaulatan rakyat itu sendiri.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini yakni: *pertama*, bagaimana Pemberlakuan penggunaan *presidential threshold* terhadap pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia pada Pilpres 2019? *Kedua*, apakah *presidential threshold* masih perlu diterapkan dalam mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden ke depan?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan *pertama*, untuk mengetahui pemberlakuan penggunaan *presidential threshold* terhadap pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia Pada Pilpres 2019. *Kedua* *presidential threshold* masih perlu diterapkan dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden ke depan.

Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian yuridis empiris dengan pendekatan utaman yaitu perundang-perundangan. Jenis data yang digunakan

adalah data kualitatif yaitu data bersumber di data primer⁵ dan sekunder.⁶ Maka dari itu, instrumen utama untuk mendapatkan data dan mengumpulkan data penelitian adalah peneliti sendiri.⁷ Data yang diperoleh dari hasil dari penelitian terhadap kasus serta konsep, penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada. Data yang terkumpul dalam penelitian ini dimungkinkan terdapat kelemahan. Untuk mengatasi hal tersebut yakni agar data tetap terjamin validitas (kesahihan). Objektivitas dan kendalanya ditempuh teknik pemeriksaan triangulasi.⁸ Dalam penelitian ini digunakan triangulasi sumber dan metode. Triangulasi sumber dan metode dilakukan dengan cara melakukan cek silang antara sumber data dan metode yang satu dengan yang lainnya, baik.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pemberlakuan Penggunaan *Presidential Threshold* terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia Pada Pemilu 2019

Indonesia sebagai negara yang mendukung demokrasi merupakan salah satu parameter penting yang menunjukkan bahwa pemilu telah menjadi demokrasi. Pemilu merupakan salah satu hak asasi warga negara yang paling mendasar. Oleh karena itu, sehubungan dengan pelaksanaan hak asasi manusia, pemerintah perlu mengadakan pemilihan umum.⁹ Menurut prinsip kedaulatan rakyat, segala sesuatu harus dikembalikan kepada rakyat. Pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden oleh rakyat merupakan proses politik yang harus dijalani oleh rakyat Indonesia itu sendiri. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih Presiden Wakil Presiden yang mendapatkan suara mayoritas dari masyarakat Indonesia sehingga mampu menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan negara yang baik dengan tujuan tercapainya tujuan nasional sebagaimana yang di diamanatkan oleh UUD Negara RI Tahun 1945.¹⁰

Sebelum masa reformasi MPR lah yang memilih presiden dan wakil presiden, namun setelah masa reformasi semua itu berubah dimana mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dikembalikan kepada rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat,

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Surabaya, 2005, hlm. 181.

⁶ *Ibid*

⁷ Sudarwan Danim, *Menjadi Peneliti Kualitatif, Ancangan Metodologi, Presentasi Dan Publikasi Penelitian untuk Mahasiswa dan Peneliti Pemula Bidang Ilmu – Ilmu Social, Pendidikan Dan Humaniora*, Pustaka Setia, Bandung, 2020, hlm. 37

⁸ *Ibid*.

⁹ Moh. Kusnardi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1976, hlm. 329

¹⁰ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia" Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945"* Cetakan Ke-2, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2004, hlm. 84.

tentunya dalam hal ini memberikan dampak yang sangat luar biasa bagi perjalanan demokrasi bangsa Indonesia, dengan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat akan makin memperkuat legitimasi Presiden dan Wakil Presiden untuk menjalankan kekuasaan yang telah diamanatkan dan dipercayakan oleh rakyat kepada Presiden dan Wakil Presiden pilihannya.

Maka dari itu, pemilihan presiden merupakan salah satu pesta demokrasi yang luar biasa besarnya di republik ini yang diselenggarakan setiap 5 tahun sekali, pelaksanaan Pilpres pertama kali dilaksanakan pada 2004, pemilu 2004 merupakan tonggak awal pemilihan umum yang demokrasi yang dimana dimenangkan oleh pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan M. Jusuf Kalla. Hal tersebut membuktikan bahwa adanya pilpres secara langsung tersebut membuat masyarakat memiliki kesempatan untuk menentukan pemimpinnya sendiri yang menentukan arah Indonesia 5 tahun kedepan. Hingga saat ini pemilihan presiden secara langsung telah dilaksanakan sebanyak 3 kali sejak 2004, dimana sejumlah peraturan pemilu dibuat guna mendukung pemilihan presiden yang demokratis dan jujur. Pada dasarnya pemilihan presiden secara langsung diatur dalam Undang-Undang Dasar khususnya Pasal 6 A (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat". Hal ini seperti yang disebutkan di atas merupakan bentuk pengakuan negara kepada rakyatnya, dimana rakyatlah sebagai pemegang tertinggi kekuasaan.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2019 merupakan salah satu agenda pemilu serentak pertama yang dilaksanakan di Indonesia, di mana persiapannya pemilu serentak sudah dimulai dari Oktober 2017 sampai hari pelaksanaan pemilihan presiden. Namun permasalahan banyak bermunculan pada Pilpres kali ini, dimana sebelumnya Pilpres dilaksanakan setelah pemilu legislatif, tetapi kali ini pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilu legislatif. Sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi bernomor 14/PUU-XI/2013 tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Mahkamah menyatakan bahwa penyelenggaraan Pilpres 2004 dan 2009 setelah Pileg ditemukan fakta bahwa calon presiden terpaksa harus bernegosiasi (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang pada akhirnya mempengaruhi roda pemerintahan. Faktanya, tawar-menawar politik lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang. Presiden sangat tergantung pada partai-partai politik yang mereduksi posisi presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial.¹¹

¹¹<http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt52e131d88b072/mk-putusan-pemilu-serentak-tahun-2019>.
(diakses pada Minggu 4 April 2022 pukul 14.43 wib)

Sesuai dengan Putusan dari Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah menyatakan bahwa penyelenggaraan Pilpres 2004 dan 2009 setelah Pileg banyak ditemukan fakta bahwa calon presiden mau tidak mau terpaksa harus bernegosiasi (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik lain yang pada akhirnya mempengaruhi jalannya roda pemerintahan. Faktanya, tawar menawar politik lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang. Presiden sangat tergantung pada partai-partai politik yang mereduksi posisi presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial.¹² Sehingga dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut akhirnya DPR bersama pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pilkada sebagai dasar penyelenggaraan Pilpres 2019. Namun, undang-undang tersebut memiliki isu kontroversial terkait dengan presiden ambang batas, dan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Parlemen menyatakan, "Calon berpartisipasi dalam pemilihan dan DPR. Diusulkan kepada partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan untuk memperoleh sekurang-kurangnya 20% atau 25% dari total kursi DPR, berlaku secara nasional pada pemilihan anggota DPR terakhir. Aturan ini memotong pro kontra masyarakat. Banyak pakar mengatakan bahwa dengan adanya putusan Pileg Mahkamah Konstitusi tersebut maka peraturan terkait PT dalam undang-undang ini tidak dapat dilaksanakan. Sebagai PT pemilu, banyak pakar yang mempertanyakan hasil pemilu lalu tidak sesuai dengan kondisi calon presiden pada pemilu 2019.

Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang diajukan oleh Effendi Gazali tentang pemilu serentak, Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini ada 3 poin yang menjadi pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam membatalkan pasal-pasal tersebut antara lain Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan tiga hal pokok, yakni kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas.¹³

¹²<http://m.hukumonline.com/berita/baca/1t52e131d88b072/mk-putuskan-pemilu-serentak-tahun-2019>.
(diakses pada Minggu 4 April 2022 pukul 14.43 wib)

¹³http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=9520#.WdeH2_MjHIU
(diakses Senin 4 April 2022 pukul 20.53 wib)

Mahkamah Konstitusi berpendapat, penyelenggaraan Pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Mahkamah Konstitusi berpendapat, praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Legislatif ternyata tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Legislatif tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik.¹⁴ “Pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh konstitusi. Oleh karena itu, norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

Begitu pula jika ditilik berdasarkan *original intent* dan penafsiran sistematis. Fadlil mengungkapkan, apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pemilu Legislatif. “Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan draft perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan.¹⁵

Menurut Mahkamah Konstitusi, di lihat dari metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran secara sistematis dan penafsiran gramatikal secara menyeluruh pemilihan presiden dilaksanakan secara serentak bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan. Menurut Mahkamah Konstitusi, dalam menafsirkan ketentuan ketatanegaraan yang berkaitan dengan struktur UUD dan sistem pemerintahan, untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, digunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma-norma UUD 1945 harus diterapkan. Adalah soal merancang sistem ketatanegaraan dan negara, yang dicita-citakan sebagai konstitusi tertulis dalam keseluruhan norma UUD 1945.¹⁶

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

Putusan Mahkamah Konstitusi inilah yang menjadi landasan disahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, dimana dalam Pasal 1 ayat (1) disebutkan “Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁷ Selain itu dalam undang-undang ini juga membahas sejumlah persyaratan bagi pasangan calon presiden dan wakil presiden, salah satunya tentang *Presidential Threshold*. Dimana dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu disebutkan” Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya. Implikasi dari ketentuan *Presidential Threshold* ini berkaitan dengan jumlah pasangan calon presiden dan wakil presiden pada pemilu 2019 tidak akan melebihi 2 orang pasangan calon, hal tersebut sesuai dengan jumlah perolehan suara pada pileg 2014 yang lalu, dimana menjadi dasar untuk *Presidential Threshold* pada pemilu 2019 sesuai dengan UU Pemilu yang baru.

Dalam menerapkan kebijakan tentunya tidak akan jauh dari pro-kontra terkait kelebihan dan kekurangan terhadap kebijakan yang dibuat tersebut, begitu juga yang terjadi pada penerapan *Presidential Threshold* pada pemilihan umum 2019. Adapun kelebihan dan kekurangan *Presidential Threshold* antara lain.

Dalam putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi tidak mengatur mengenai dapat di terapkannya penerapan atau tidaknya kebijakan *Presidential Threshold* itu sendiri, karena dalam Putusan Mahkamah Konstitusi itu sendiri tidak menafsirkan secara jelas apakah ambang batas (*presidential threshold*) masih perlu atau tidak, karena jika mengacu pada Pasal 6A UUD NRI 1945 tidak menentukan syarat ambang batas (*presidential threshold*) dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, namun yang diatur hanyalah “pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. penerapan *Presidential Threshold*. Dalam hal, ambang batas (*presidential threshold*) ditiadakan maka semua partai politik peserta Pemilu dapat mengusulkan presiden. Artinya apabila partai peserta Pemilu ada 15 Partai maka kemungkinan ada 15 calon presiden. Kebijakan ini akan memberikan kesempatan yang adil dan setara bagi

¹⁷ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

setiap Partai Politik Peserta Pemilu untuk mengajukan Calon Presiden dan Wakil Presiden serta akan memberikan alternatif pilihan yang lebih banyak untuk memilih Calon Presiden dan Wapres. Masalah yang kemudian akan terjadi adalah apabila Presiden terpilih berasal dari partai yang berkursi sedikit di DPR atau bahkan tidak mempunyai sama sekali wakil di DPR maka figur Presiden ini akan sulit mendapat dukungan politik di parlemen. Potensi sandera politik terhadap presiden akan semakin besar.¹⁸

Apabila ambang batas (*presidential threshold*) dipaksakan digunakan maka akan menimbulkan ketidakadilan bagi partai-partai baru terbentuk sebelum 2014 atau partai yang tidak mengikuti pelaksanaan Pemilu 2014. Namun di lain sisi dengan adanya *preisdencial treshodl*, kelebihanannya adalah ambang batas akan memaksa partai politik untuk melakukan konsolidasi politik sehingga dengan adanya gabungan partai politik pendukung presiden maka akan memperkuat sistem presidensial, akan terjadi koalisi untuk memperkuat pelaksanaan pemerintahan, sehingga akan membangun pemerintahan yang efektif.

Walaupun demikian Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah mencantumkan bahwa Mahkamah Konstitusi akan tetap mempertahankannya *Presiden Threshold*, sehingga penggunaan *Presiden Threshold* akan tetap digunakan pada Pilpres 2019. Namun, kontra di masyarakat pasca muncul pro dan disahkannya UU tersebut. Tetap saja terdapat sejumlah kalangan masyarakat yang melakukan uji materiil terhadap UU tersebut khususnya Pasal 222 terkait *Presiden Threshold*, karena sejumlah pihak menilai bahwa penerapan *Presidential Threshold* tersebut hanya menguntungkan calon dari partai yang memiliki suara besar dan tidak pro terhadap partai yang baru lahir.

***Presiden Threshold* Masih Perlu Diterapkan dalam Mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden**

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, pelaksanaan pemilu telah dimulai pertama kali 1955 di era Orde Lama dan dilanjutkan di era Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto pada 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997. Kemudian di era Reformasi pemilu dilaksanakan kembali pada 7 Juni 1999 untuk menggantikan produk pemilu 1997 yang dianggap tidak dipercaya lagi oleh rakyat. Setelah 1999 Indonesia kembali melaksanakan pemilu setiap lima tahun sekali secara langsung untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan pada 2004, 2009 dan 2014.

Menurut ketentuan UUD NRI Tahun 1945, yang termasuk dalam rezim pemilu adalah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan

¹⁸ *Ibid*

Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Namun dalam praktiknya selama ini, pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD ditempatkan secara terpisah dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam rezim pemilu legislatif. Sedangkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ditempatkan dan diselenggarakan secara tersendiri dalam rezim pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.¹⁹

Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, lahir konsep pemilu serentak. Pemilu serentak adalah pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara bersamaan.

Perlunya pemilu serentak merupakan hasil uji materi (*judicial review*) atas Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara bersamaan yang berlaku pada pemilu 2019 dan pemilu seterusnya.²⁰

Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian uji materi Undang-Undang No. 42 Tahun 2008, yaitu Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112, tetapi Mahkamah Konstitusi tidak mengabulkan uji materi Pasal 9.

Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 menyatakan “Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden”.

Hal ini kemudian disebut sebagai ambang batas perolehan suara bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden, atau yang lebih dikenal dengan istilah *presidential threshold*.²¹

Hasil amandemen UUD 1945 jelas mengamanatkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat.²² Akan tetapi yang kemudian menjadi perdebatan adalah persoalan mekanisme dan persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden terutama persyaratan *presidential threshold*

¹⁹ Janpatar Simamora, “Menyongsong Rezim Pemilu Serentak”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 1, April 2014, hlm. 3

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945

²¹ Sodikin, “Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 1, April 2014, hlm. 21

²² Pasal 6A UUD Negara RI Tahun 1945

yang diatur dalam Undang-Undang Pilpres, yaitu Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pengertian *presidential threshold* adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara (*ballot*) atau jumlah perolehan kursi (*seat*) yang harus diperoleh partai politik peserta pemilu agar dapat mencalonkan Presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik.²³

Presidential threshold merupakan ketentuan tambahan mengenai pengaturan tentang syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 6A ayat (2) yang menyatakan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu.”

Secara tekstual, Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tersebut memberikan ruang kepada semua partai politik peserta pemilu untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini dikarenakan partai politik sebagai pilar demokrasi dan penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).

Kemudian aturan mengenai *Threshold* ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu disebutkan “Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak mengabulkan *judicial review* Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 terkait *presidential threshold* menimbulkan dua tafsiran, yaitu: *pertama*, *presidential threshold* dianggap masih diperlukan dalam pemilu serentak 2019, dan *kedua*, *presidential threshold* dianggap sudah tidak relevan lagi digunakan dalam pemilu serentak 2019.

Terkait hal ini Mahkamah Konstitusi menyerahkan kepada pembentuk Undang-Undang. Mahkamah Konstitusi beranggapan bahwa pembentuk undang-undanglah yang berwenang menentukan apakah diperlukan atau tidak *presidential threshold* untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2019.²⁴

Pada saat merumuskan amandemen UUD 1945, tidak ada ketentuan pasti tentang *presidential threshold*, sehingga pada saat itu rumusan yang disepakati adalah mendelegasikan kepada lembaga legislatif untuk mengaturnya dalam

²³ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, 2009, hlm. 19

²⁴ Sodikin, “Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensiil”, *Jurnal Rechtsvinding...*, *Op. Cit.*, hlm. 26

undang-undang. Maksudnya, apabila pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan bersamaan dengan pemilu legislatif, maka *presidential threshold* masih dapat diterapkan. Demikian pula sebaliknya, *presidential threshold* dapat dihilangkan apabila pembentuk undang-undang menghendaknya.

Artinya keberadaan ketentuan *presidential threshold* bergantung kepada politik hukum pembentuk Undang-Undang. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum serentak memang perlu dilaksanakan, karena terdapat hal-hal yang tidak dapat dirumuskan secara langsung dalam UUD 1945 karena sifatnya mudah untuk berubah dan sangat teknis.

Aturan tentang *Presidential Threshold* sendiri tercantum dalam Bab VI Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu hasil revisi UU Pemilu 2008. Artinya, partai politik dapat mengajukan calon presiden dan wakilnya jika memperoleh 20 persen kursi di DPR berdasarkan hasil pemilihan umum 2014 atau dengan memperoleh 25 persen suara nasional. Aturan di atas mengalami perubahan dari yang asalnya pada 2004 hanya sebesar 15 persen menjadi 20 persen.²⁵

Terdapat beberapa poin ketidaksetujuan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi terhadap PT pada UU pemilu 2017, diantaranya terkait kegagalan dalam penentuan PT yang ada, dengan menggunakan hasil pemilu legislatif 2014. Padahal hasil pemilu tersebut sudah digunakan untuk proses pencalonan presiden 2014. Proses tersebut menjadikan Indonesia satu-satunya negara di dunia yang menetapkan PT dengan mengacu pada hasil pemilu periode sebelumnya. *Kedua*, hasil pemilu 2014 didapat dari proses panjang pencalonan mulai dari pendaftaran, pemilihan, kampanye sampai proses pemenang pemilu dengan konfigurasi situasi dan kondisi yang berbeda. *Ketiga*, memaksakan hasil pemilu 2014 berkonsekuensi menghilangkan hak bagi partai politik baru peserta pemilu 2019 untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Penetapan PT bagi pihak yang mendukung aturan ambang batas 20% sebagai upaya untuk memperkuat sistem presidensial. Beberapa alasan diantaranya, *pertama* proses tersebut mampu menyeleksi partai politik mana yang tetap bertahan mengikuti pemilu periode selanjutnya (penyederhanaan partai). *Kedua*, secara tidak langsung ikut dalam proses mengatur kebebasan demokrasi yang tidak absolut. *Ketiga*, untuk memastikan presiden dan wakil presiden terpilih memperoleh dukungan minimum di parlemen. Dukungan minimum ini setidaknya akan berdampak pada stabilitas yang akan terbangun dalam menjalankan roda pemerintahan oleh eksekutif.²⁶

Penerapan *presidential threshold* terdapat berbagai keuntungan dan juga kelemahan, maka dari itu menurut penulis *presidential threshold* pada kenyataan

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

nya masih relevan untuk diterapkan. Namun, perlu adanya penurunan batas ambang dari *presidential threshold* sendiri sehingga memungkinkan adanya calon-calon pasangan alternatif yang bisa diusung oleh partai-partai yang memiliki suara minoritas, sehingga tidak terkesan bahwa *presidential threshold* adalah upaya untuk menghapus lawan-lawan potensial bagi calon dari partai atau gabungan partai politik yang memiliki suara mayoritas.

Penutup

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pemilu serentak menjadi landasan lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Dalam UU Pemilu tersebut diatur mengenai pemilu serentak baik Pilpres maupun Pileg yang sebelumnya dipisah kemudian dilaksanakan berbarengan pada Pemilu 2019. Disahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, menjadi dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2019. Undang-undang ini membahas sejumlah persyaratan bagi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, salah satunya tentang *Presidential Threshold*. Dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu disebutkan "Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pada Pemilu legislatif sebelumnya. Implikasi dari ketentuan *Presidential Threshold* ini berkaitan dengan jumlah pasangan calon presiden dan wakil presiden pada pemilu 2019 tidak akan melebihi 2 orang pasangan calon. Apabila ambang batas (*presidential threshold*) tetap diberlakukan maka akan muncul ketidakadilan bagi partai-partai baru yang sebelumnya tidak mengikuti pelaksanaan Pemilu 2014.

Kedua, *Presidential threshold* pada kenyataannya masih relevan untuk diterapkan. Namun perlu adanya penurunan batas ambang dari *presidential threshold* sendiri sehingga memungkinkan adanya calon-calon pasangan alternatif yang bisa diusung oleh partai-partai yang memiliki suara minoritas, sehingga tidak terkesan bahwa *presidential threshold* adalah upaya untuk menghapus lawan-lawan potensial bagi calon dari partai atau gabungan partai politik yang memiliki suara mayoritas.

Daftar Pustaka

Buku

Danim, Sudarwan, *Menjadi Peneliti Kualitatif, Ancangan Metodologi, Presentasi Dan Publikasi Penelitian untuk Mahasiswa dan Peneliti Pemula Bidang Ilmu – Ilmu Social, Pendidikan Dan Humaniora*, Pustaka Setia, Bandung, 2020.

Huda, Ni'matul, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.

_____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia" Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945" Cetakan Ke-2*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2004.

Kusnardi, Moh, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1976.

Mahmud, Peter Marzuki, *Metode Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Surabaya, 2005.

Pamungkas, Sigit, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, 2009.

Jurnal

A. Mukthie Fadjar, *Pemilu Yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PPHU'*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 No. 1, April 2009.

Janpatar Simamora, "Menyongsong Rezim Pemilu Serentak", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 1, April 2014.

Sodikin, "Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensiil", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 1, April 2014.

Nazaruddin, "Kebijakan Multipartai Sederhana Dalam Undang-Undang Pemilu", *Jurnal Konstitusi*, Volume 1 Nomor 1, Juni 2009

Internet

<http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt52e131d88b072/MahkamahKonstitusi-putusan-pemilu-serentak-tahun-2019>. (diakses pada Minggu 4 April 2022 pukul 14.43 wib)

<http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt52e131d88b072/MahkamahKonstitusi-putusan-pemilu-serentak-tahun-2019>. (diakses pada Minggu 4 April 2022 pukul 14.43 wib)

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=9520#.WdeH2_MjHIU(diakses Senin 4 April 2022 pukul 20.53 wib)

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945

Biodata Penulis

Fandi Nur Rohman. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2018, Pucung RT 02 RW 01, Tamanmartani, Kalasan, Sleman Yogyakarta Indonesia.

Ika Kurniawati. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas YARSI Jakarta Indonesia tahun 2019, Jln. Yos Sudarso Rt. 002 Rw. 002 Kel. Honipopu, Kec. Sirimau Kota Ambon Indonesia.

Nor Fadillah. Menyelesaikan S1 Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Indonesia tahun 2021, Jln. Kaliurang KM 14.5 GG Abiyoso No. 40 A RT 01 RW 05, Lodadi, Ngemplak, Umbulmartani, Sleman. Yogyakarta Yogyakarta Indonesia.

Fatma Reza Zubarita. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2020, Temanem RT 04 RW 02, Adikarto, Muntilan, Magelang Jawa Tengah Indonesia.

Mazdan Maftukha Assyayuti. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2018. Jln. Urip Sumoharjo 26 Bejen, Bantul, Yogyakarta 55711, Indonesia.

Rizki Mulyaningsih. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2021, Jln. Kaliurang KM. 14, Gang Kangguru No. 17, Kost Putri Alimah, RT4/RW6, Kel. Umbulmartani, Kec. Ngemplak, Kab. Sleman, DI Yogyakarta Indonesia.

Abdul Rahman. Menyelesaikan S1 Fakultas Syariah dan Hukum UIN Maulana Malik Ibrahim Malang Jawa Timur Indonesia tahun 2020, Kos Putri 1212, Jln. Apel, Nglaban, Sinduharjo, Kec. Ngaglik, Kab.Sleman, DIY, 55581 Indonesia.

Asizal. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta Indonesia tahun 2020, Jln. Sumatera Kayen No.11, RT.14/RW.44, Condong Catur, Depok, Sleman Indonesia.

Silkika Nurparijah. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh Aceh Indonesia tahun 2020. Aceh Tenggara, Kec. Lawe Alas, desa Kutacingkam 1 Indonesia.

Aufar Abdul Aziz. Menyelesaikan S1 Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunak Kalijaga Yogyakarta Indonesia tahun 2021, Kp. Cijeruk No. 156 RT. 04, RW. 08, Desa Lembang, Kec. Lembang, Kab. Bandung Barat, Jawa Barat Kode Pos 40391 Indonesia.

Dela Khoirunisa. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2019, Jln. Pelemwulung Gg Manalagi No. 79A Yogyakarta Indonesia.

Mukhamad Iqom Difaul Khaq. Menyelesaikan S1 Fakultas Ilmu Agama Islam prodi Hukum Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2016,

Pesindon Gg. 2, No. 8 (Batik Feno) Kelurahan Bendan Kergon, Kec Pekalongan Barat, Kota Pekalongan Jawa Tengah Indonesia.

Luqman Hakim. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta Indonesia tahun 2020, S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2020, Demangan Rt 06 Rw 03, Selomartani, Kalasan, Sleman, Yogyakarta, Indonesia.

Rouf Fajrin Widianoro. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Indonesia tahun 2017, Karanglo Rt.002 Rw.002, Cilongok, Banyumas 53162 Jawa Tengah Indonesia.

Rahmat Rizki Aulawi. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2019, Jln. Candi Winangun, Candi Winangun, Sardonoharjo, Kec. Ngaglik, Sleman Yogyakarta Indonesia.

PETUNJUK PENULISAN

Untuk Artikel Ilmiah:

1. Naskah belum pernah diterbitkan dalam media cetak lain, diketik dengan spasi rangkap pada kertas kuarto, panjang 20-25 halaman dan dikirim *melalui Online Journal System (OJS)* dalam bentuk naskah dengan pengolahan kata MS Word, size 12 font Times New Roman.
2. Artikel ditulis dengan bahasa Indonesia atau asing dengan standar penggunaan bahasa Indonesia atau asing yang baik dan benar.
3. Artikel yang dimuat dalam jurnal ini meliputi tulisan tentang hukum sebagai hasil penelitian.
4. Tulisan hasil penelitian / tesis / disertasi disajikan dengan sistematika sebagai berikut: (a) Judul, (b) nama pengarang (tanpa gelar), (c) nama lembaga / institusi disertai dengan alamat lengkap, nomor telepon dan e-mail (correspondence author), (d) abstrak, berisi pemadatan dari tujuan penulisan, metode penelitian, dan hasil pembahasan (50-100 kata), dalam satu paragraf, serta 1 spasi, (e) kata-kata kunci (*key words*) maksimal 5 kata ditulis 2 spasi setelah abstrak (Indonesia dan Inggris), dan dicetak miring, (f) pendahuluan, ditulis secara efisien yang berisi latar belakang dan rumusan masalah serta tujuan penelitian, (g) metode penelitian, (h) hasil penelitian dan pembahasan, (i) penutup, (j) daftar pustaka.
5. Setiap kutipan harus menyebutkan sumbernya secara lengkap dan tulisan dengan sistem *footnote*. Contoh:
Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Penerbit Alumni, Bandung, 1979, hlm. 26.
Suparman Marzuki, "Hukum Modern dan Institusi Sosial", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 7. Vol. 16, Tahun 2008, hlm. 35.
Erman Radjagukguk, "Analisis Ekonomi dalam Hukum Kontrak", makalah pada Pertemuan Ilmiah tentang *Analisa Ekonomi terhadap Hukum dalam Menyongsong Era Globalisasi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1996, hlm. 5.
"Jurnal BUMN Dicitkan Jadi 50", *Republika*, 19 Oktober 2005.
Priyono Tjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2006.
Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *De Structuur de Rechtswetenschap*, Alih Bahasa, Arief Sidharta, PT Alumni, Bandung, 2003, hlm. 9.
6. Daftar pustaka:
 - a) Diupayakan menggunakan referensi 10 tahun terakhir dengan proporsi jurnal minimal 50%.
 - b) Pengutipan pustaka dari internet hanya diperbolehkan dari sumber yang dapat dipertanggungjawabkan, seperti jurnal, instansi pemerintah atau swasta.
 - c) Memuat nama pengarang yang dirujuk dalam naskah, disusun menurut abjad pengarang dan tahun penerbitan. Untuk buku dicantumkan nama penulis (dibalik), judul buku (miring), penerbit, tempat dan tahun.
7. Naskah dikirim ke alamat redaksi secara *online* di <http://journal.uui.ac.id/index.php/IUSTUM>. Jika penulis memiliki masalah pada submisi *online*, seilahkan hubungi redaksi di email penerbitan.fh@uui.ac.id