

DINAMIKA NEGARA
HUKUM
DEMOKRATIS
Pasca Perubahan UUD 1945

**Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta
Lingkup Hak Cipta**

Pasal 1

Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

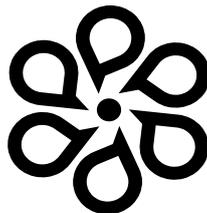
Ketentuan Pidana Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

DINAMIKA NEGARA
HUKUM
DEMOKRATIS
Pasca Perubahan UUD 1945

KONFERENSI NASIONAL

Asosiasi Pengajar Hukum Negara dan Hukum Administrasi Negara
(APHTN_HAN)



PUSAKA MEDIA

Perpustakaan Nasional RI:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**Dinamika Negara Hukum Demokratis
Pasca Perubahan UUD 1945**

Penulis

Fahmi Ramadhan Firdaus, Febriansyah Ramadhan, Mirza Nasution, Wilma Silalahi, Fitriani Ahlan Sjarif, Budiman N.PD Sinaga, Dzikry Gaosul Ashfiya, Eddy Asnawi, Charles Junward, Helmi Chandra S.Y, Fitrah Bukhari, I Gede Yusa, Bagis Hermanto, Made Subawa, Ni Putu Niti Suari Giri, Utang Rosidin, Ilhamdi Putra, Lutfil Ansori, Ibnu Sina Chandranegara, Indah Dwi Qurbani, Dorra Prisilia, Wicaksana Dramanda, Muwaffiq Jufri, Galang Asmara, Dewi Krisna Hardjanti, Yahya Ahmad Zein, Ariyanto, Amin Hamid, Anita, Yenny Ferrianty, Putra Perdana Ahmad Saifulloh, Abdul Aziz Hakim, Isnawati, Amin Slamet, Zahlul Pasha Karim, Umbu Rauta, M. Iwan Satriawan, Aprilia Fitri Ningsih, Ida Budhiati, Rozi Beni, Januarai Sihotang, Dian Agung Wicaksono, Bimo Fajar Hantoro, Fritz Edward Siregar, Kristian, Bachtar Baetal, Nur M. Kasim, Supriyadi A. Arief, Dewi Iriani, Muhammad Fauzan, Arif Boediono, Rohmah Maulidia, Ahmad Siboy, Nando Yussele Mardika, Rian Adhivira Prabowo, Adrian Faridhi, Jamaludin Ghafur, Aminuddin Kasim, Supriyadi, Gunawan A. Tauda, Muhammad Erfa Redhani, Agus Riewanto, Ratih Listyana Chandra, Rizki Emil Birham, W. Riawan Tjandra, Sholahuddin Al-Fatih, Zaka Firma Aditya, Firna Novi Anggoro, Sonia Ivana Barus, Muhammad A. Rauf, Imam Ropii, Bambang Ariyanto, Syahrul Sajidin, Mohamad Rifan, Muhammad Syaiful Anwar, Asrul Ibrahim Nur, Iza Rumesten RS, Febrian, Agus Suntoro, Ahmad Fikri Hadin, Allan Fatchan Gani Wardhana, Putu Gede Arya Sumerta Yasa, Edward Thomas Lamury Hadjon, Putu Ade Harriestha Martana

Desain Cover & Layout
PusakaMedia Design

xiv + 970 hal : 21x 29 cm
Cetakan Februari 2022

ISBN: 978-623-418-219-4

Penerbit

Pusaka Media

Jl. Endro Suratmin, Pandawa Raya. No. 100

Korpri Jaya Sukarame Bandarlampung

082280035489

email : cspusakamedia@yahoo.com

Website : www.pusakamedia.com

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

Ucapan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa kami sampaikan karena atas izin-Nya maka *Book chapter* ini telah tersusun sebagaimana yang telah kami rencanakan.

Book chapter ini merupakan kompilasi dari artikel yang dipaparkan dalam acara “Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (KNAPHTN-HAN)” yang diselenggarakan di Provinsi Bali pada Tahun 2022 dengan mengangkat tema “Dinamika Negara Hukum Demokratis Pasca Perubahan UUD 1945” yang terselenggara berkat Kerja sama Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI).

Dalam *Book chapter* dibagi dalam beberapa sub bab yang menjadi pembahasan dalam pemaparan per panel dalam konferensi. Pertama, Penataan Legislasi dan Peraturan Kebijakan; Kedua, Pokok-Pokok Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia; Ketiga, Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah; dan Keempat, Perkembangan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara; Kelima, Perizinan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja.

Artikel yang termuat dalam *Book chapter* ini telah di-*review* oleh *Tim Reviewer* yang ditunjuk oleh panitia sesuai dengan bidang kepakaran yang dimilikinya. *Tim Reviewer* juga telah melakukan beberapa kali korespondensi dengan penulis untuk mendiskusikan dalam rangka perbaikan artikel tersebut. Atas upaya ini, semoga *Book chapter* ini melahirkan kemanfaatan kepada kita semua. Semoga Tuhan Yang Maha Esa melimpahkan keberkahan kepada kita semua. Amin.

Tim Penyusun,

KATA PENGANTAR

Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.

Hakim Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Ketua Umum Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi
Negara

das recht wird nicht gemacht, est ist und wird mit dem volke
(Friedrich Carl von Savigny)

Pembaca yang budiman, hukum itu tidak dapat dibuat, kecuali terjadi bersama-sama dengan masyarakat. Kondisi sosial kemasyarakatan inilah yang senantiasa berkembang, sehingga hukum juga harus senantiasa berkembang dan dinamis. Demikianlah yang pernah disampaikan oleh seorang ahli hukum asal Jerman bernama Friedrich Carl von Savigny dengan ungkapannya yang tersohor *das recht wird nicht gemacht, est ist und wird mit dem volke*.

Seorang ahli hukum Jerman lain bernama Rudolf von Jhering dalam bukunya *Law as a means to an End* juga mengatakan “*Law, then, is the sum of the conditions of social life in the widest sense of the term, as secured by the power of the state through the means of external compulsion*”. Menurutnya, hukum merupakan sejumlah kondisi kehidupan sosial yang dijamin oleh kekuasaan negara melalui sarana paksaan yang bersifat eksternal. Ditambah lagi, sistem hukum bukan semata-mata hanya seperangkat aturan statis melainkan refleksi yang senantiasa berubah-ubah dari perkembangan terutama hubungan keragaman karakteristik sosial yang hidup dalam masyarakat baik masyarakat tradisional maupun masyarakat modern, baik perubahan secara cepat maupun perubahan secara lambat.

Demikian juga dengan hukum di negara demokratis yang memiliki dinamikanya tersendiri, ia akan selalu berkembang mengikuti perubahan zaman khususnya perubahan konstitusi dan teori-teori hukum kontemporer. Dalam konteks Indonesia, dinamika tersebut sudah mulai bergulir sejak Indonesia merdeka ditahun 1945. Sejak saat itu, perkembangan ketatanegaraan terus silih berganti mewarnai bangsa Indonesia dari eranya UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, amendemen UUD 1945, hingga masa reformasi sebagai puncaknya.

Dalam bidang Hukum Tata negara, penguatan sistem presidensiil, sistem pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, penataan otonomi daerah, penataan regulasi, pokok-pokok haluan negara, hingga penataan hubungan kelembagaan negara menjadi isu-isu yang sering dibahas dalam forum-forum akademis. Sementara itu, bidang Hukum Administrasi Negara juga mengalami dinamika yang cukup kompleks pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terutama terkait isu perizinan, perkembangan kewenangan PTUN, isu terkait diskresi, peraturan kebijakan (*beleidsregel*), hingga keputusan fiktif positif dari pejabat tata usaha negara.

Penyusunan dan penerbitan *Book Chapter* berjudul “**Dinamika Negara Hukum Demokratis Pasca Perubahan UUD 1945**” sudah barang tentu menjadi bacaan yang menarik sebagai upaya menjawab tantangan-tantangan dan isu-isu Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara saat ini semakin dinamis dan kompleks. Buku ini merupakan kumpulan karya besar (*magnum opus*) dari para Pemikir HTN/HAN dari berbagai daerah di Indonesia yang telah dipresentasikan dalam Konferensi HTN/HAN pada tahun 2022 di Bali. Dalam konferensi tersebut banyak pemikir dari kalangan professor, dosen, praktisi, dan peneliti saling mempromosikan ide/gagasan mereka, beradu argumen, berperang pemikiran (*ghazwul fikri*), dan selanjutnya bersama-sama menentukan arah perbaikan terhadap kondisi kekinian di Indonesia. Sehingga, sangat amat disayangkan apabila gagasan tersebut tidak disajikan dalam bentuk buku yang sejatinya dapat menjangkau kalangan luas dari pembaca.

Para penulis telah berhasil menyajikan pemikiran, ide, dan gagasan dalam menjawab isu-isu aktual di bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara yang komprehensif dan mudah dipahami para Pembaca. Saya berharap buku ini juga dapat menjawab kebutuhan praktik dan akademik Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara yang ada saat ini dan di masa yang akan datang. Hal mana buku ini semoga dapat menjadi bagian dalam mewujudkan visi APHTN/HAN dalam membangun ekosistem akademik APHTN/HAN sebagai organisasi keilmuan yang inklusif, kolegialitas, altruistis, dan kontributif untuk kemajuan bangsa dan negara.

Sebelum mengakhiri pengantar kata *book chapter* ini, sebagai Ketua Umum APHTN-HAN, saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat yang telah berkolaborasi dengan APHTN/HAN dalam menyelenggarakan konferensi HTN/HAN pada tahun 2022 lalu, seluruh Pengurus Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara/ Hukum Administrasi Negara yang telah berhasil menyusun *Book Chapter* ini, dan para peserta Konferensi HTN/HAN yang telah menyumbangkan ide, pikiran, dan gagasannya.

Saya ucapkan selamat, dan semoga buku ini dapat memberikan banyak manfaat bagi perkembangan praktik dan keilmuan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

Jakarta, 11 Juni 2023

Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
KATA PENGANTAR Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.	vi
DAFTAR ISI	Ix
BAB I PENATAAN LEGISLASI DAN PERATURAN KEBIJAKAN	1
Reformasi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020 Fahmi Ramadhan Firdaus	2
Penataan Regulasi Pusat Sektor Barang Milik Daerah: Menciptakan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah Febriansyah Ramadhan	14
Peraturan Kebijakan dalam Tatahan Hukum Indonesia Mirza Nasution	31
Penguatan Legislasi Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Wilma Silalahi	42
Menggagas Pentingnya Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan yang Ideal: Tidak Hanya Mengenai Kewenangan Kelembagaan yang Mengharmonisasikan Norma Fitriani Ahlan Sjarif	70
Penataan Peraturan dalam Perspektif Hierarki Nilai Max Scheler Budiman N.P.D Sinaga	83
Penguatan Skema <i>Executive Preview</i> dalam Membatasi Eksistensi Peraturan Menteri Sebagai Upaya Penataan Regulasi di Indonesia Dzikry Gaosul Ashfiya	93
Kedudukan dan Pengujian Peraturan Kebijakan dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Eddy Asnawi, Charles Junward	
Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Helmi Chandra S.Y	105
Pembatasan Waktu Persetujuan Bersama Rancangan Undang-Undang Pasca Pemilihan Umum	

Fitrah Bukhari	126
Dasar Alternatif Mekanisme Preventif dan Evaluatif dalam Peningkatan Kualitas Legislasi dan Regulasi di Indonesia	
I Gede Yusa, Bagis Hermanto, Made Subawa, Ni Putu Niti Suari Giri	144
BAB II PENATAAN HUBUNGAN KELEMBAGAAN NEGARA	168
Haluan Negara Sebagai Pedoman dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan (<i>Welfare State</i>)	
Utang Rosidin	169
Karakter Haluan Negara Dari Masa Ke Masa dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Pasca Reformasi	
Ilhamdi Putra	185
Kompatibilitas Keberadaan Haluan Negara dengan Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia	
Lutfil Ansori	207
Klausul Pencegahan Konflik Kepentingan Penyelenggara Negara di dalam Konstitusi	
Ibnu Sina Chandranegara	225
Materi Muatan Pokok-Pokok Haluan Negara Sebagai Haluan Negara Baru Pasca Berakhirnya Periode Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Tahun 2024	
Indah Dwi Qurbani, Dorra Prisilia	240
Mencari Desain Pengaturan Pokok-Pokok Haluan Negara: Belajar dari Brazil	
Wicaksana Dramanda	259
Mencari Jalan Tengah Penerapan Haluan Negara dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia	
Muwaffiq Jufri	279
PPH dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	
Galang Asmara	301
Ugensi Menghadirkan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Di Era Kekinian	308
BAB III PEMILIHAN UMUM DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH	318
Menyoal Hilangnya Suara Pilihan Rakyat atas Keputusan Mahkamah Konstitusi Mendiskualifikasi Erdi Dabi Pemenang Pilkada di Kabupaten Yalimo	
Ariyanto, Amin Hamid, Anita, Yenny Ferrianty	319
Gagasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Satu Periode Melalui Reformasi Sumber Hukum Formil Pemilihan Umum	
Putra Perdana Ahmad Saifulloh	335

Implikasi Penerapan Model Demokrasi dalam Sistem Pemilihan Langsung	360
Abdul Aziz Hakim	
Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah	372
Isnawati, Amin Slamet	
KIP Aceh vs KPU RI: Berebut Jadwal Pelaksanaan Pilkada Aceh	381
Zahlul Pasha Karim	
Kompatibilitas <i>Presidential Threshold</i> dengan Penguatan Sistem Presidensial dan Penyederhanaan Partai Politik	398
Umbu Rauta	
Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah Konstitusional Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal	419
M. Iwan Satriawan, Aprilia Fitri Ningsih	
Refleksi dan Proyeksi Rancang Bangun <i>Electoral Justice System</i> dalam Pemilu Serentak	429
Ida Budhiati	
Memberantas Praktek Kampanye yang Korup dalam Kontestasi Pemilihan Umum	442
Rozi Beni	
Menakar Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat Indonesia	457
Januarai Sihotang	
Menakar Peluang Pengaturan <i>E-Voting</i> dalam Pemilihan Umum	473
Dian Agung Wicaksono, Bimo Fajar Hantoro	
Menegakkan Keadilan Prosedural Untuk Menjamin Prinsip <i>Free and Fair Election</i>	486
Fritz Edward Siregar	
Model Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di Masa Pandemi <i>Covid-19</i> dalam Konteks Kearifan Lokal	501
Kristian	
Pemaknaan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilu/Pilkada	518
Bachtiar Baetal	
Penundaan Pemilu Untuk Perpanjangan Masa Jabatan Presiden: Kebutuhan Konstitusi atau Kepentingan Oligarki?	531
Nur M. Kasim, Supriyadi A. Arief	
Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Secara Berkeadilan dan Berintegritas	549
Dewi Iriani, Muhammad Fauzan, Arif Boediono, Rohmah Maulidia	
Perluasan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Sebagai Lembaga Peradilan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan	567
Ahmad Siboy	

Kekosongan Jabatan Presiden dalam UUD 1945 Potensi, Antisipasi, dan Mekanisme Kontrol	
Nando Yussele Mardika, Rian Adhivira Prabowo	584
Problem Menjafa Netralitas ASN dalam Pemilu/Pilkada (Studi Kasus Pilkada Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau Tahun 2020)	
Adrian Faridhi	608
Reformulasi Pengaturan Rekrutmen Politik yang Demokratis	
Jamaludin Ghafur	622
Regulasi Pelaporan Dana Kampanye dan Keputusan Pembatalan Parpol Peserta Pemilu (Potret Berhukum Pemilu yang Belum Tertib)	
Aminuddin Kasim, Supriyadi	645
Unifikasi Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Melalui Pemilihan Serentak Regional	
Gunawan A. Tauda	660
Rekonstruksi Pengaturan Mekanisme Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah di Indonesia	
Muhammad Erfa Redhani	676
Wacana Hukum Penundaan Pemilu Darurat Pandemi Covid-19: Peluang dan Tantangan	
Agus Riewanto	690
Asimetris-Kompromi Sebagai Bentuk Mekanisme Ideal Dalam Sistem Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia	
Ratih Listyana Chandra	705
BAB IV PERKEMBANGAN KEWENANGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA	723
Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Perdamaian	724
W. Riawan Tjandra	
Harmonisasi Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan dalam <i>Ius Constituendum</i> Indonesia	
Firna Novi Anggoro	736
Amplifikasi Paradigma Sengketa Tata Usaha Negara	
Rizki Emil Birham	753
Redesain Upaya Fiktif Positif Pasca Inkonstitusional Bersyarat Undang-Undang Cipta Kerja	
Sholahuddin Al-Fatih, Zaka Firma Aditya	764
Inkonsistensi Penafsiran Pasal 53 ayat (1) UU PTUN dalam Kasus Lingkungan Hidup dan Dampaknya Terhadap Akses Keadilan dan Kepastian Hukum Bagi Individu	
Sonia Ivana Barus	780
Peluang dan Tantangan Pelaksanaan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Memeriksa Permohonan Fiktif Positif Pasca	

Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja Muhammad A. Rauf	795
Penambahan Kewenangan Mengadili PTUN dan Implikasinya Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Imam Ropii	808
Karakteristik Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah (Kajian dari Perspektif Hukum Administrasi) Bambang Ariyanto	820
BAB V PERIZINAN PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA	835
Karakteristik Persetujuan Lingkungan Sebagai Objek Sengketa TUN Putu Gede Arya Sumerta Yasa, Edward Thomas Lamury Hadjon, Putu Ade Harriestha Martana	836
“Kotak Kosong” Bernama Paket Paralel Perizinan: Sebuah Content Analysis Kewenangan Perizinan oleh Pemerintah Daerah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja Syahrul Sajidin, Mohamad Rifan	845
Aspek Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Pada ertambangan di Wilayah Pesisir Kepulauan Bangka Belitung Muhammad Syaiful Anwar	860
Dilema Liberalisasi dan Limitasi Konstitusi: Peluang dan Tantangan Transformasi Perizinan Investasi Jasa Telekomunikasi Indonesia Asrul Ibrahim Nur	877
Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bidang Perizinan Industri Pasca Diberlakukannya Undang-Undang Cipta Kerja Iza Rumesten RS, Febrian	892
Reformulasi <i>Dwangsom</i> Sebagai Upaya Perlindungan Hak Bagi Pencari Keadilan Agus Suntoro	905
Sentralisasi Perizinan Batubara Pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Perubahan Undang-Undang Minerba Ahmad Fikri Hadin	918
Urgensi dan Ragam Tindak Lanjut Pengaturan Perizinan Berusaha Pasca Undang-Undang Cipta Kerja di Daerah Istimewa Yogyakarta Allan Fatchan Gani Wardhana	929
Problematika Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasca Undang-Undang Cipta Kerja Rofi Wahanisa, Ahmad Habib Al Fikry	960

BAB I
PENATAAN LEGISLASI DAN
PERATURAN KEBIJAKAN

REFORMULASI PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020

Fahmi Ramadhan Firdaus

Fakultas Hukum Universitas Jember
Jl. Kalimantan No. 37, Kab. Jember

Email: contact.fahmirf@gmail.com

ABSTRAK

Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tidak hanya berdampak pada UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagai objek pengujiannya. Lebih dari itu, Putusan MK tersebut seakan memotret permasalahan mendasar proses pembentukan undang-undang yang harus segera diperbaiki. Permasalahan tersebut yakni Pertama, metode Omnibus yang tidak diatur terlebih dahulu mekanismenya dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kedua, kesalahan prosedur adanya perubahan naskah pasca persetujuan bersama. Ketiga, mengabaikan partisipasi publik yang bermakna dalam pembentukan undang-undang. Penelitian ini akan berfokus pada koreksi Mahkamah Konstitusi terhadap proses pembentukan undang-undang agar lebih mengedepankan partisipasi bermakna tak sekedar formalitas belaka. Catatan Mahkamah Konstitusi tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh para pembentuk undang-undang dengan merevisi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang salah satu substansinya merubah ketentuan Pasal 96 yang memuat mengenai pengaturan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini yakni, apa makna partisipasi publik yang bermakna dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, dan bagaimana pengaturan yang ideal dalam revisi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk mengakomodasi partisipasi yang bermakna dalam pembentukan undang-undang. Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Terhadap draft revisi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sedang dibahas, masih banyak catatan perbaikan. Revisi undang-undang tersebut tentu harus memberikan konsep partisipasi publik yang bermakna dalam setiap pembentukan peraturan undang-undang, dan mengakomodasi setiap pihak berkepentingan yang terdampak.

Kata Kunci : Partisipasi Publik, Pembentukan, Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu unsur penting dalam sebuah negara hukum formal adalah segala tindakan yang berdasarkan hukum atau undang-undang, negara hukum formal yakni negara hukum yang mendapat legitimasi dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formal ini disebut juga negara demokrasi yang berlandaskan hukum.¹ Hubungan rakyat dengan negara dalam iklim demokrasi di Indonesia tak dapat dipisahkan, sebab rakyat memegang kedaulatan tertinggi dan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar.²

Meski sudah menginjak 23 Tahun Reformasi, sebuah peristiwa yang menjadi momentum terbukanya keran demokratisasi di Indonesia, namun faktanya kehidupan demokrasi kita masih banyak terdapat kekurangan. Menurut laporan Indeks Demokrasi Dunia Tahun 2021 yang dirilis oleh The Economist Intelligence Unit (EIU), Indonesia menduduki peringkat ke-52 dunia dengan skor 6,71. EIU juga mengelompokkan Indonesia sebagai negara dengan demokrasi yang cacat (*flawed democracy*). Menurut EIU, negara dengan demokrasi cacat umumnya sudah memiliki sistem pemilu yang bebas dan adil, serta menghormati kebebasan sipil dasar. Namun, negara dalam kelompok 'cacat' ini masih memiliki masalah fundamental seperti rendahnya kebebasan pers, budaya politik yang anti kritik, partisipasi politik warga yang lemah, serta kinerja pemerintah yang belum optimal. Meski masih tergolong 'cacat', indeks demokrasi Indonesia sudah naik 12 peringkat dari tahun sebelumnya yang berada di peringkat ke-64 dunia. Indeks Demokrasi EIU dihitung berdasarkan 5 (lima) indikator, yaitu proses pemilu dan pluralisme, fungsi pemerintahan, partisipasi politik, budaya politik, dan kebebasan sipil.³

Adapun dari 5 (lima) indikator yang diukur oleh EIU untuk menentukan Indeks Demokrasi, skor Indonesia naik pada tiga aspek, yakni keberfungsian pemerintah, yakni dari 7,50 menjadi 7,86. Kebebasan sipil naik dari 5,59 menjadi 6,18. Sementara partisipasi politik melesat dari skor 6,11 menjadi 7,22. Namun, masih ada dua aspek yang stagnan dibandingkan dengan tahun lalu. Proses elektoral dan pluralisme tak bergerak di skor 7,92. Adapun indikator budaya politik juga masih berada di angka 4,38.⁴

Masih rendahnya indeks demokrasi kita ditahun 2021 dipengaruhi Kebijakan publik yang dibuat tidak memperhatikan masukan masyarakat, termasuk revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi dan pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja. Pemerintah seharusnya sadar, salah satu yang akan menaikkan atau menurunkan Indeks Demokrasi ialah mereka sendiri. Pemerintah harus lebih mengoptimalkan peran selaras dengan kehendak publik.

¹ Jimly Asshiddiqie, 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer), h. 304

² Pasal 1 ayat (2) UUD 1945

³ Monavia Ayu Rizaty, 2022. *Indeks Demokrasi Dunia 2021 Indonesia dinilai Masih Lemah*, Katadata.co.id, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/02/14/indeks-demokrasi-dunia-2021-indonesia-masih-dinilai-lemah>

⁴ Kurnia Yunita Rahayu, Iqbal Basyari dan Nina Susilo, 2022. *Peningkatan Skor Indeks Demokrasi 2021 Tak Serta Serta Merta Tandai Perbaikan Kualitas Demokrasi Indonesia*, Kompas.id, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/02/14/peningkatan-skor-indeks-demokrasi-2021-tak-serta-merta-tandai-perbaikan-kualitas-demokrasi-indonesia>

Dalam laporannya, EIU menyebut Indonesia bisa membalikkan tren kemerosotan kualitas demokrasi berkat dua hal. *Pertama*, Putusan MK yang menyarankan UU No 11/2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat serta meminta pemerintah dan DPR merevisinya. *Kedua*, politik Presiden Joko Widodo yang mengakomodasi berbagai kelompok politik dalam kabinet dinilai kondusif untuk membangun konsensus antarkekuatan politik.⁵

Namun disisi lain keberadaan peraturan perundang-undangan bagi negara hukum juga menghadapi masalah, diantaranya masih terdapat produk undang-undang yang disahkan menimbulkan permasalahan di berbagai aspek antara lain, banyak undang-undang yang sesungguhnya tak terlalu dibutuhkan masyarakat, kualitas produknya tidak memadai, masih banyak undang-undang yang bertentangan satu sama lain, tidak terintegrasi dengan baik sejak awal, dan undang-undang mengenai kepentingan publik secara luas seringkali menimbulkan masalah.⁶

Permasalahan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang menyebabkan apa yang disebut oleh Richard Susskind sebagai *hyper regulations*.⁷ Presiden Joko Widodo mengeluhkan masalah peraturan perundang-undangan diantaranya *hyper regulation* dan tumpang tindih peraturan, yang mengakibatkan pelaksanaan birokrasi berbelit-belit dan menyebabkan ketidakpastian sehingga investasi menjadi terhambat pada periode pertama masa pemerintahannya. Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) ke-4 di Jember tahun 2017 silam juga merekomendasikan perampingan regulasi di Indonesia karena begitu banyak menyebar di berbagai kementerian/lembaga.⁸

Mengatasi permasalahan tumpang tindih dan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang menyebabkan tidak maksimalnya investasi, pemerintah bersama DPR kemudian membentuk Undang-Undang Cipta Kerja yang penyusunannya menggunakan metode *Omnibus Law*. Maria Farida Indrati memberikan pengertian *Omnibus Law* sebagai satu undang-undang baru yang mengandung atau mengatur berbagai macam substansi dan berbagai macam subyek untuk langkah penyederhanaan dari berbagai undang-undang yang masih berlaku.⁹ Menurut Audrey O. Brien, *Omnibus Law* merupakan suatu rancangan undang-undang yang mencakup lebih dari satu aspek yang digabung menjadi satu undang-undang. Sementara menurut Barbara Sinclair, *Omnibus Law* merupakan proses pembuatan peraturan yang bersifat kompleks dan penyelesaiannya memakan waktu lama karena mengandung banyak materi meskipun subjek, isu, dan programnya tidak selalu terkait.¹⁰

⁵ *Ibid.*

⁶ Bayu Dwi Anggono, , 2014. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press), h. 10

⁷ Richard E Susskind, 2005. *The Susskind interviews: Legal experts in changing times* (Sweet & Maxwell) h. 117

⁸ Moh. Nadlir, 2017. *Rekomendasi Jember untuk Penataan "Obesitas Regulasi" di Indonesia*, Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/12/17412311/rekomendasi-jember-untuk-penataan-obesitas-regulasi-di-indonesia>

⁹ Maria Farida, 2020. *Omnibus Law, UU Sapu Jagat?*, Kompas.id, <https://kompas.id/baca/opini/2020/01/04/omnibus-law-uu-sapu-jagat>

¹⁰ Paulus Aluk Fajar Dwi Santo, 2019. *Memahami Gagasan Omnibus Law*, Binus.ac.id, <https://business-law.binus.ac.id/2019/10/03/memahami-gagasan-omnibus-law>

Kebijakan pemerintah bersama DPR untuk membentuk undang-undang menggunakan metode *Omnibus Law* tak terlepas dari pro dan kontra, disatu sisi metode *Omnibus Law* dianggap menjadi salah satu upaya konkrit dalam mengatasi problem regulasi, namun disisi lain belum adanya pengaturan yang jelas mengenai bagaimana pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode *Omnibus Law* yang seharusnya diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kronologis pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dimulai sejak 17 Desember 2019. Saat itu, Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja masuk ke dalam 248 Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Jangka Menengah tahun 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas 2020 yang disahkan DPR, pemerintah dan DPD dalam Rapat Paripurna DPR. 12 Februari 2020, mengirim enam menteri yaitu, Menko Perekonomian, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Ketenagakerjaan, Menteri Agraria dan Tata Ruang dan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk menyerahkan draf, naskah akademik (NA) RUU Ciptaker beserta Surat Presiden (Surpres) langsung ke DPR yang diterima langsung Ketua DPR dan 4 Wakil Ketua.¹¹

Rapat konsultasi pengganti Badan Musyawarah (Bamus) DPR menyerahkan pembahasan RUU Ciptaker pada Badan Legislasi (Baleg) DPR. Dan Baleg DPR membentuk Panitia Kerja (Panja) RUU Ciptaker pada 14 April 2020, yang terdiri atas 35 orang anggota dan 5 orang pimpinan Baleg DPR. Pada 27 April dengan mengundang sejumlah ahli, pakar dan akademisi terkait, serta *stakeholder* yang terkait dengan RUU Ciptaker, termasuk dari asosiasi-asosiasi profesi, pengusaha dan juga serikat buruh. RUU Ciptaker terdiri atas 174 Pasal dari 15 bab yang berdampak terhadap 1203 Pasal dari 79 UU terkait dan terbagi dalam 7197 Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Pembahasan DIM dilakukan oleh Panitia Kerja (Panja) secara detail dan intensif mulai dari tanggal 20 April sampai dengan 3 Oktober 2020 atau 3 masa sidang DPR. Hingga puncaknya pada 5 Oktober 2020, Undang-Undang Cipta Kerja disahkan. Kemudian diundangkan pada 2 November 2020 menjadi Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.¹²

Sepanjang proses pembentukannya, Undang-Undang Cipta Kerja menuai berbagai kritik dari berbagai elemen terkait dengan kurangnya transparansi dan minimnya partisipasi publik. Sebagai catatan semenjak disusun, tidak ada publikasi draft yang resmi diberikan kepada publik, disamping itu kondisi Pandemi Covid-19 yang membuat pertemuan dan mobilitas dibatasi membuat hal ini cukup menyulitkan publik untuk memberikan masukan.

Pasca disahkan pada Rapat Paripurna 5 Oktober 2020, masih terdapat hal yang tidak transparan sebab draft RUU yang disahkan tidak diberikan kepada Anggota DPR yang hadir dan juga kepada publik. Terdapat beberapa versi yang tersebar di publik, yakni dari versi 1028 halaman, 905 halaman, 1052 halaman,

¹¹ Kiswondari, 2020. *Kronologi Lahirnya UU Cipta Kerja yang Jadi Kontroversial di Masyarakat*, Okezone.com, <https://nasional.okezone.com/read/2020/10/07/337/2289793/kronologi-lahirnya-uu-cipta-kerja-yang-jadi-kontroversial-di-masyarakat?page=3>

¹² *Ibid.*

1035 halaman, 812 halaman, dan terakhir versi final yang disahkan oleh Presiden berubah menjadi 1187 halaman.¹³

Oleh karena pembentukannya yang dianggap melanggar ketentuan formil, beberapa pihak mengajukan Uji Formil ke Mahkamah Konstitusi, dari 12 permohonan baik uji formil dan/atau materiil, hanya 1 permohonan dikabulkan sebagian yakni putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat sepanjang tidak dilakukan perbaikan selama 2 tahun sejak putusan diucapkan pada 25 November 2021.

Satu hal menarik yang akan menjadi fokus kajian penelitian ini adalah adanya progresivitas dalam pertimbangan pengujian formil Undang-Undang Cipta Kerja, diantaranya menguraikan berbagai standar konstitusional setiap tahap pembentukan undang-undang, melibatkan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*), memastikan asas keterbukaan berupa transparansi dan aksesibilitas terhadap proses dan dokumen terkait pembentukan UU (naskah akademik, RUU, dan lainnya).

B. Perumusan Masalah

Terhadap hal yang diuraikan dalam latar belakang, terdapat 2 (dua) rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini. *Pertama*, apa makna partisipasi publik yang bermakna dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020? *Kedua*, bagaimana pengaturan yang ideal dalam revisi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk mengakomodasi partisipasi yang bermakna dalam pembentukan undang-undang.

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum Yuridis Normatif (*Legal Research*) dengan tiga jenis pendekatan, yaitu: pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*). Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Adapun metode analisis kualitatif merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan. Penelitian ini secara spesifik membahas Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang membahas aspek partisipasi publik yang bermakna dalam pembentukan undang-undang. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif.

¹³ Agus Sahbani, 2020. *Berubah Setelah Persetujuan Bersama, Nasib UU Cipta Kerja di Ujung Tanduk?*, Hukumonline.com, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f9aaf3e042a4/berubah-setelah-persetujuan-bersama--nasib-uu-cipta-kerja-di-ujung-tanduk>

II. PEMBAHASAN

Secara garis besar terdapat 4 (empat) poin dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. *Pertama*, pembentukan UU Cipta Kerja tidak mempunyai ketentuan hukum yang mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 tahun sejak putusan diucapkan. *Kedua*, jika dalam tenggang waktu 2 tahun pembentuk Undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU Cipta Kerja (hingga 25 November 2023), maka Undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh UU Cipta Kerja, harus dinyatakan berlaku kembali. *Ketiga*, UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020. *Keempat*, menyatakan untuk menangguk segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta dilarang membentuk peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja.¹⁴ Sebagaimana *focus scope* yang telah diuraikan dalam latar belakang, penelitian ini membahas mengenai masa depan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang agar tercipta *meaningful participation* yang termuat dalam pertimbangan hukum Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.

A. Partisipasi Publik yang Bermakna dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020

Partisipasi berasal dari literatur Inggris yakni “*participate*” yang berarti ikut serta, pengambilan bagian, peran serta. H.A.R Tilaar mendefinisikan partisipasi sebagai wujud dari kehendak untuk melaksanakan demokrasi melalui proses desentralisasi dengan mengupayakan perencanaan dari bawah (*bottom-up*) yang mengikutsertakan publik dalam proses perencanaan dan pembangunan.¹⁵ Henk Addink menilai, partisipasi adalah keterlibatan aktif anggota kelompok dalam suatu proses di kelompok.¹⁶ Sehingga partisipasi merupakan konsekuensi logis dari sebuah negara yang menganut kedaulatan rakyat.¹⁷

Partisipasi publik dalam bernegara merupakan jaminan sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam proses rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik dan alasan dari pengambilan keputusan publik merupakan salah satu ciri dari penyelenggaraan negara demokratis.¹⁸

Beberapa tahun kebelakang para pembentuk undang-undang dirasa abai terhadap partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang,

¹⁴ Fahmi Ramadhan Firdaus, 2021. *Memperbaiki UU Cipta Kerja*, Kompas.id, <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/12/08/memperbaiki-uu-cipta-kerja>

¹⁵ H.A.R Tilaar, 2009. *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, (Jakarta: Rineka Cipta) h. 287

¹⁶ Henk Adding, 2010. *et al.*, *Human Rights and Good Governance*, (Utrecht: Utrecht University), h. 36

¹⁷ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945

¹⁸ Saut P. Panjaitan, 2010. “Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang Untuk Memperoleh Informasi dan Berkomunikasi”, *Jurnal Simbur Cahaya*, 15, no. 42, h. 1957-1958.

permasalahan tersebut setidaknya dapat kita lihat dalam beberapa proses pembentukan undang-undang diantaranya Revisi Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Revisi Undang-Undang tentang Mineral dan Batubara, dan terakhir Undang-Undang tentang Cipta Kerja.

Padahal salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yakni terpenuhinya Asas Keterbukaan yang berarti dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Sehingga seluruh lapisan masyarakat khususnya yang terdampak memiliki ruang yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dan menuangkan aspirasinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses legislasi tidak hanya dijalankan DPR bersama pemerintah saja, publik sebagai pemegang legitimasi dan kedaulatan tertinggi wajib mengetahui sejauh mana dan bagaimana rancangan undang-undang yang nantinya berdampak secara umum ketika disahkan.

Meskipun undang-undang yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang memiliki tujuan yang baik, hal ini tidak otomatis melemahkan peran partisipasi publik, masyarakat diperlukan sebagai kekuatan penyeimbang khususnya untuk mengawasi “*blind spot*” dalam proses pembentukan undang-undang, sebab tak bisa dinafikan bahwa akan banyak faktor politik yang akan mempengaruhi tujuan pembentukan undang-undang yang awalnya ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 menyebutkan bahwa terdapat 7 tujuan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. *Pertama*, menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat yang akan memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan. *Kedua*, membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan representatif dalam pengambilan keputusan. *Ketiga*, meningkatnya kepercayaan dan keyakinan warga negara terhadap lembaga legislatif. *Keempat*, memperkuat legitimasi dan tanggung jawab bersama untuk setiap keputusan dan tindakan. *Kelima*, meningkatkan pemahaman tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara. *Keenam*, memberikan kesempatan bagi warga negara untuk mengomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka. *Ketujuh*, menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan.¹⁹

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menekankan bahwa partisipasi publik yang dilakukan dalam pembentukan undang-undang haruslah partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Partisipasi yang bermakna memiliki 3 prasyarat yang penting diantaranya. *Pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*). *Kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*). *Ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).²⁰

Dipandang dalam arti filosofis, partisipasi merupakan pelaksanaan dari prinsip demokrasi. Era keterbukaan sekarang ini harus bisa dipahami oleh publik bahwa partisipasi bukan hanya sebagai hak, namun juga sebagai kebutuhan yang

¹⁹ Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 (Poin 3.17.8) h. 392-393

²⁰ *Ibid.*

cukup penting. Publik tidak hanya sebagai *user*, tapi mereka adalah warga negara yang sudah seharusnya memiliki *sense of belonging* dalam penyelenggaraan negara. Partisipasi publik juga sejalan dengan konsep *good governance*, partisipasi akan menghasilkan output peningkatan kualitas kebijakan yang dibentuk dan juga memperkaya referensi *stakeholder* dalam memutuskan kebijakan yang paling tepat.

B. Tindak Lanjut Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 Mewujudkan Partisipasi yang Bermakna

Secara normatif partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa masyarakat memiliki hak untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Masyarakat yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan, serta setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Namun dalam praktiknya, pembentuk undang-undang beberapa tahun kebelakang tak sepenuhnya menerapkan amanat pasal tersebut, permasalahan tersebut setidaknya dapat kita lihat dalam beberapa proses pembentukan undang-undang diantaranya Revisi Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Revisi Undang-Undang tentang Mineral dan Batubara, dan Undang-Undang tentang Cipta Kerja. Partisipasi hanya bersifat formalitas dan hanya dijadikan klaim sepihak bahwa yang penting sudah ada partisipasi, dengan mengesampingkan partisipasi yang bermakna. Kondisi tersebut diamini oleh MK dalam Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan adanya pelanggaran secara langsung atas proses pembentukan UU Cipta Kerja. Setidaknya pelanggaran terjadi pada tiga hal. Yakni pembahasan yang dilakukan secara tergesa-gesa, tidak transparan dan minim partisipasi.

Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 kemudian menjadi salah satu latar belakang Revisi UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, agar mengatur kembali mekanisme partisipasi publik yang bermakna dan bukan formalitas semata. Secara spesifik apa yang menjadi koreksi Mahkamah Konstitusi dapat kita lihat dalam Pasal 96 draft Revisi UU 12 Tahun 2011, *right to be heard* dituliskan dalam Pasal 96 ayat (1) sebagai berikut, Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kemudian di ayat (2) ditambahkan bahwa pemberian masukan masyarakat dilakukan secara daring dan/atau luring.

Apresiasi bagi pembentuk undang-undang yang mencantumkan mekanisme aspirasi dilakukan secara daring atau online, belajar dari pengalaman pembentukan UU Cipta Kerja, advokasi serta penyampaian aspirasi oleh publik begitu masif melalui media sosial, hal ini tak terlepas karena kondisi Pandemi Covid-19 yang membatasi mobilitas dan pertemuan secara fisik.

Hak kedua yakni *right to be considered*, dapat dilihat dari Pasal 96 ayat (7) yang menyatakan bahwa hasil dari konsultan publik menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Peraturan Perundang-undangan.

Terakhir, *right to be explained* dijelaskan dalam Pasal 96 ayat (8) bahwa pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat. Namun sebagai catatan dalam rumusan Pasal 96 ini lebih condong mengatur hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, padahal perlu juga diatur kewajiban dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Seperti misalnya Pasal 96 ayat (8), frasa “dapat” berpotensi menjadi alasan bagi pembentuk undang-undang untuk tidak selalu memberikan penjelasan atas masukan publik. Idealnya frasa tersebut diganti menjadi “wajib” sebab partisipasi yang bermakna merupakan satu kesatuan yang tak terpisah, hak untuk mendapat penjelasan merupakan konsekuensi wajib dari hak untuk didengar dan hak untuk dipertimbangkan.

Secara normatif, mekanisme teknis partisipasi publik dapat kita temukan dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No. 11 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 188 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan adanya revisi UU No. 12 Tahun 2011 khususnya Pasal 96 yang mengatur mengenai partisipasi publik, akan lebih menegaskan lagi *meaningful participation*. Agar nantinya ketentuan pasal 96 dapat dilaksanakan secara efektif, maka peraturan pelaksanaannya harus menyesuaikan revisi UU No. 12 Tahun 2011.

Sejauh mana nantinya partisipasi publik yang bermakna, dapat merujuk pada Teori “A Ladder of Citizen Participation” yang dicetuskan oleh Sherry Arnstein sebagai berikut:²¹

Tabel 1: A Ladder of Citizen Participation

1. <i>Citizen Control</i>	> <i>Citizen Power</i> (kekuatan masyarakat), Kelompok ini menggambarkan idealnya partisipasi masyarakat, mereka diberi ruang luas untuk berpartisipasi, menentukan masa depannya melalui kebijakan atau program dan mampu mengontrol serta mengevaluasi kerja
2. <i>Delegated Power</i>	
3. <i>Partnership</i>	

²¹ Sherry Arnstein, 1969. “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 h. 216-224

		pemerintahan.
4. <i>Placation</i>	>	<i>Tokenism</i> (perlakuan negatif, diskriminatif), pada kelompok ini publik tidak dilarang dan bahkan diberi ruang untuk berpartisipasi, namun kuasa tetap pada pemerintah.
5. <i>Consultation</i>		
6. <i>Informing</i>		
7. <i>Therapy</i>	>	<i>Non-Participation</i> (tidak berpartisipasi), pada kedua level tersebut otoritas sama sekali menghilangkan partisipasi masyarakat.
8. <i>Manipulation</i>		

Dilihat dari tingkatan tangga partisipasi diatas, keterlibatan publik dalam pembentukan undang-undang di Indonesia saat ini masuk dalam tahapan partisipasi “*Placation*” yang mana komunikasi antara pembentuk kebijakan dalam hal ini undang-undang dengan masyarakat sudah berjalan intens dan masyarakat sudah memiliki kemampuan untuk *lobby*. Masyarakat mendapat ruang untuk memberikan saran atau merencanakan usulan kebijakan. Tetapi tetap pembentuk undang-undang yang menentukan apakah aspirasi publik dapat ditindaklanjuti atau tidak. Sehingga *output* yang terjadi karena proses partisipasi tersebut hanya secara formalitas semata.

Idealnya, tahap partisipasi publik yang diterapkan dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia agar lebih bermakna adalah tipe “*Partnership*” sebab dalam tahap ini, posisi pembentuk undang-undang dan masyarakat merupakan mitra sejajar. Masyarakat memiliki daya tawar, dan sudah ada negosiasi antara publik dan pemegang kekuasaan, baik sejak dalam tahap pembentukan undang-undang dan pelaksanaan, maupun monitoring dan evaluasi.

Salah satu pembentukan undang-undang yang mengakomodir partisipasi publik secara substantif dan liberative yakni RUU Tindak Pidana Kekerasan Seksual (RUU TPKS) yang baru saja disetujui bersama oleh DPR bersama Pemerintah pada 12 April 2022, yang secara formal proses pembentukan RUU TPKS dimulai sejak 2015. Meskipun pembahasannya tergolong cepat dalam tempo kurang lebih 4 hari, namun prosesnya dilakukan secara terbuka. Masukan masyarakat sipil diakomodir dalam Daftar Inventaris Masalah (DIM). Sehingga hampir tidak ada penolakan terbuka dalam pembahasannya. RUU ini menjadi terobosan hukum dalam upaya pencegahan dan penanganan kasus kekerasan seksual secara komprehensif dan integratif.

Kita perlu sadari, dengan tantangan keberagaman yang ada di Indonesia sangat sulit rasanya mengakomodir semua pihak. Tentunya harapan kita dengan adanya Revisi UU 12 Tahun 2011 dapat membuat partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang lebih substantif dan seluas-luasnya, tidak hanya dalam perbaikan UU Cipta Kerja, tapi semua undang-undang yang dibentuk kedepannya. Pembentuk undang-undang tidak boleh hanya mendengar dan mempertimbangkan aspirasi pihak yang pro dalam pembentukan undang-

undang, namun juga mengakomodasi pihak yang kontra, sebab mereka yang kontra sejatinya yang benar-benar terdampak dan potensial dirugikan.

III. KESIMPULAN

Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 dapat dikatakan menjadi *Landmark Decision* yang pertama kali mengabulkan Uji Formil, disamping itu putusan ini memotret proses legislasi yang tak partisipatif dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, padahal partisipasi publik harus menjadi suatu hal yang mutlak. Bila proses perbaikan tidak memberikan ruang partisipasi masyarakat secara maksimal, penolakan tidak akan ada hentinya terjadi dan kemungkinan diuji di Mahkamah Konstitusi. Putusan MK tersebut harus dimaknai untuk menata kembali partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang yang lebih *meaningful*, dengan langkah awal merubah klausul mengenai partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Catatan penting, dalam Revisi saat ini patut kita apresiasi bahwa pembentuk undang-undang lebih mengakomodir hak masyarakat untuk berpartisipasi, namun disisi lain tak kalah penting perlu ditambahkan kewajiban pembentuk undang-undang untuk mewujudkan hak partisipasi yang bermakna. Tak cukup sampai disitu, pasca nantinya undang-undang tersebut disahkan, peraturan pelaksana dibawahnya juga perlu menyesuaikan. Partisipasi publik harus dibuka seluas-luasnya, dan perlu memanfaatkan berbagai *platform* digital dan media sosial untuk menampung aspirasi publik. Rekomendasi tak kalah penting mengenai Revisi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan saat ini diakui tak cukup menjawab permasalahan regulasi, sehingga kedepan perlu adanya revisi kembali untuk mengatasi permasalahan regulasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggono, Bayu Dwi. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2014.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008.
- Aluk Fajar Dwi Santo, Paulus. *Memahami Gagasan Omnibus Law*, Binus.ac.id, 2019, <https://business-law.binus.ac.id/2019/10/03/memahami-gagasan-omnibus-law/>
- Ayu Rizaty, Monavia. *Indeks Demokrasi Dunia 2021 Indonesia dinilai Masih Lemah*, Katadata.co.id, 2022, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/02/14/indeks-demokrasi-dunia-2021-indonesia-masih-dinilai-lemah>
- Farida, Maria. *Omnibus Law, UU Sapu Jagat?*, Kompas.id, 2020, <https://www.kompas.id/baca/opini/2020/01/04/omnibus-law-uu-sapu-jagat>
- Henk Adding, et al., *Human Rights and Good Governance*. Utrecht: Utrecht University, 2010.
- Kiswondari, *Kronologi Lahirnya UU Cipta Kerja yang Jadi Kontroversial di Masyarakat*, Okezone.com, 2020,

- <https://nasional.okezone.com/read/2020/10/07/337/2289793/kronologi-lahirnya-uu-cipta-kerja-yang-jadi-kontroversial-di-masyarakat?page=3>
- Kurnia Yunita Rahayu, Iqbal Basyari dan Nina Susilo, *Peningkatan Skor Indeks Demokrasi 2021 Tak Serta Merta Tandai Perbaikan Kualitas Demokrasi Indonesia*, Kompas.id, 2022, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/02/14/peningkatan-skor-indeks-demokrasi-2021-tak-serta-merta-tandai-perbaikan-kualitas-demokrasi-indonesia>
- Nadlir, Moh. *Rekomendasi Jember untuk Penataan “Obesitas Regulasi” di Indonesia*, Kompas.com, 2017, <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/12/17412311/rekomendasi-jember-untuk-penataan-obesitas-regulasi-di-indonesia>
- ___ .Peraturan Presiden Peraturan Pelaksana Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perpres No. 87 Tahun 2014, LN. No. 199 Tahun 2014.
- ___ .Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Permenkumham No. 11 Tahun 2021
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020
- Ramadhan Firdaus, Fahmi. *Memperbaiki UU Cipta Kerja*, Kompas.id, 2021, <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/12/08/memperbaiki-uu-cipta-kerja>
- Richard E Susskind, *The Susskind interviews: Legal experts in changing times*. Sweet & Maxwell, 2005.
- Sahbani, Agus. *Berubah Setelah Persetujuan Bersama, Nasib UU Cipta Kerja di Ujung Tanduk?*, Hukumonline.com, 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5f9aaf3e042a4/berubah-setelah-persetujuan-bersama--nasib-uu-cipta-kerja-di-ujung-tanduk-Indonesia>.
- Saut P. Panjaitan, “Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang Untuk Memperoleh Informasi dan Berkomunikasi”, *Jurnal Simbur Cahaya* 15, no. 42 (2010), 1957-1958.
- Sherry Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 (1969), 216-224.
- Tilaar, H.A.R. *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2009.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- ___ . *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang- Undang-an*, UU No. 12 Tahun 2011, LN. No. 82 Tahun 2011. TLN. No. 6398.

**PENATAAN REGULASI PUSAT
SEKTOR BARANG MILIK DAERAH:
MENCIPTAKAN HARMONISASI REGULASI PUSAT DAN DAERAH**

Febriansyah Ramadhan

Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara
(AP HTN-HAN) Jawa Timur.

Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya
Jalan MT. Haryono No.169, Ketawanggede, Kec. Lowokwaru, Kota Malang,
Jawa Timur

Email: mrfebri18@gmail.com

ABSTRAK

Pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) melalui skema pemanfaatan, adalah salah satu sumber pemasukan keuangan daerah. Pengelolaan BMD diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yang kemudian ditindaklanjuti oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Akan tetapi, regulasi sektor BMD masih dihadapkan dengan beberapa persoalan, diantaranya koordinasi yang harus dilakukan dalam bentuk pengacuan Mendagri terhadap Menkeu dalam penyusunan kebijakan umum dan teknis BMD yang belum optimal. Alhasil, Permendagri 19/2016 masih belum akomodatif menjadi acuan daerah dalam menyusun Peraturan Daerah/Peraturan Kepala Daerah, sehingga banyak yang merujuk langsung kepada Permenkeu yang merupakan rezim dari Barang Milik Negara (BMN). Atas uraian diatas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut: 1. Problem regulasi sektor BMD dalam regulasi tingkat pusat dan daerah. 2. Format Penataan Ulang Regulasi Pusat Sektor Barang Milik Daerah. Untuk membahas rumusan masalah tersebut, digunakan metode penelitian (hukum) normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan dan kasus. Simpulan dari penelitian ini: 1. Problem regulasi disebabkan koordinasi antar kementerian yang tidak dalam satu garis koordinasi. Mendagri berada di bawah Menko Polhukam, dan Menkeu berada dibawah koordinasi Menko Perekonomian. 2. Penataan regulasi dilakukan dengan memisahkan Peraturan Pemerintah untuk BMN dan BMD, dalam penyusunan PP tersebut wajib dilaksanakan dengan harmonisasi lintas sektor. Hal ini perlu dilakukan karena BMD diatur dalam 'beberapa' undang-undang, sehingga perlu adanya harmonisasi dalam penyusunan regulasi teknis di tingkat PP, dan perlu adanya ekstra kehati-hatian. Penyesuaian dengan undang-undang terbaru juga perlu dilakukan, untuk menciptakan harmonisasi dari antara kebijakan umum dengan teknis pelaksanaannya.

Kata Kunci : Penataan Ulang, Regulasi dan Barang Milik Daerah.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah menciptakan distribusi tanggung jawab kesejahteraan kepada rakyat dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.¹ Pemerintah daerah dituntut untuk kreatif dan inovatif dalam mencari pemasukan, agar kesejahteraan rakyat daerah benar-benar tercipta. Hal itu merupakan paradigma baru dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), dimana mengubah pola kekuasaan terpusat (sentralisasi) menjadi pola kekuasaan yang dibagi (desentralisasi).²

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang*”. Sedangkan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 sebagai *grundnorm* dari pemerintahan daerah secara tegas mengatakan: “*Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota, mengatur, dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*” Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kemudian dilakukan berdasar prinsip otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

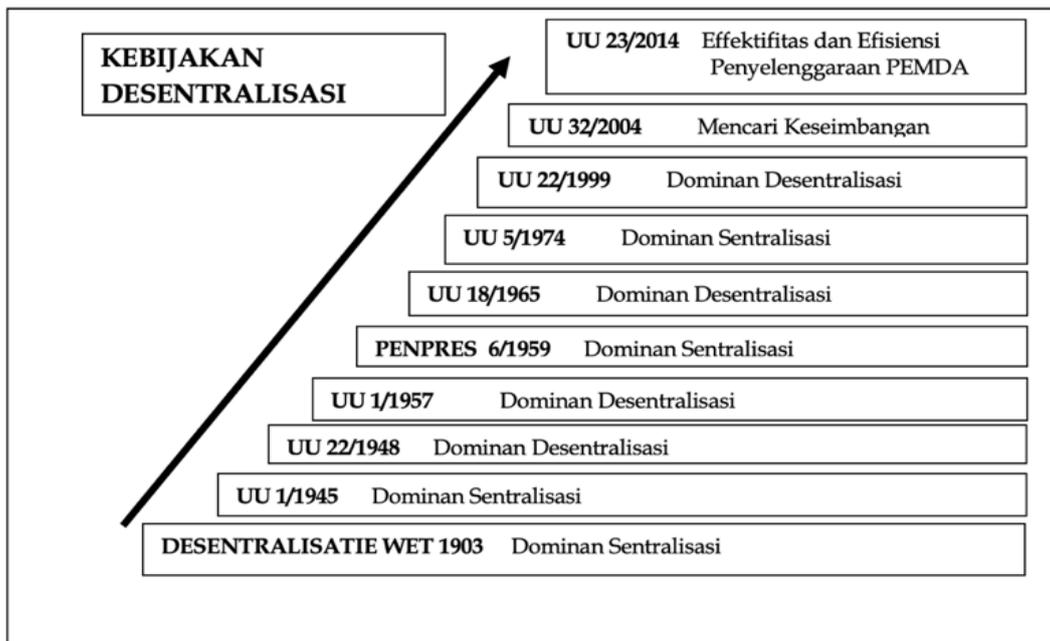
Sesuai dengan amanat UUD 1945, “*Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur, dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*”. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi seluas-luasnya, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam

¹ Meminjam kerangka dari Brian C Smith, sejatinya distribusi tanggung jawab dan kekuasaan menjadi salah satu strategi menciptakan kualitas baik dalam demokrasi tingkat nasional. Brian menjelaskan bagaimana pengaruh demokrasi lokal dan nasional yang keduanya bersifat saling ‘menunjang’ dan ‘mempengaruhi’. 1998. Lihat dalam Brian C. Smith *Local government and the transition to democracy: a review article. Journal Administration and Development*.

² Desentralisasi sendiri muncul sebagai wacana tata kelola pemerintahan yang baik bersamaan dengan ide demokrasi pada masa Revolusi Perancis (1789-1799). Ketika itu terjadi perubahan radikal dan pergolakan politik di Perancis yang mengakhiri monarki absolut yang telah memerintah di Perancis selama berabad-abad dalam waktu 3 tahun. Ide-ide lama yang berhubungan dengan tradisi dan hierarki monarki, aristokrat, dan Gereja Katolik digulingkan secara tiba-tiba dan digantikan oleh prinsip-prinsip baru Liberalisme yaitu *liberte, egalite, dan fraternite* (kebebasan, persamaan, dan persaudaraan). Proses perubahan sosial yang radikal ini lah yang menandai munculnya gagasan baru tentang demokrasi dan desentralisasi yang memberikan perhatian lebih kepada kebebasan individu (masyarakat) vs negara. Wacana desentralisasi di Perancis telah menciptakan struktur demokratis pertama di tingkat lokal, namun desentralisasi dalam tradisi Perancis ini, atau yang dikenal dengan sistem *Perfektoral*, masih bersifat *sentralistis*. Artinya walaupun telah ada dewan pemerintahan rakyat (*conseil municipal* dan *conseil general*) yang dipilih secara langsung oleh masyarakat namun kewenangan pemerintah daerah masih terbatas dan pemerintah daerah merupakan wakil dari pemerintah pusat yang masih memiliki kontrol kuat terhadap pemerintahan daerahnya. Bahkan 90% dari staf di sektor publik bekerja untuk pemerintah pusat. Dalam tradisi ini pemerintahan daerah seringkali sangat tergantung pada pemerintah pusat dan kepala daerah lebih sibuk melayani urusan pemerintah pusat daripada melayani masyarakatnya. Lihat dalam Jun, J.S & Wright, D.S. (eds.), *Globalization and Decentralization: Institutional Context, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and United States*, (DC: Georgetown University Press. 1996), h. 162.

sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”³ Sejak amandemen UUD 1945, kebijakan desentralisasi dalam level undang-undang mengalami pasang surut,⁴ hingga terbaru ketentuan mengenai pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Gambar
Dinamika Kebijakan Desentralisasi/Sentralisasi⁵



Mengenai Otonomi daerah dengan pemerintahan yang mandiri, seorang Sosiolog Politik Larry Diamond menyatakan, bahwa daerah menunjang pembangunan demokrasi dalam segala lini, yang salah satunya adalah demokrasi di bidang ekonomi/atau dalam istilahnya disebut penguatan *economic society*, dan responsif terhadap segala kebutuhan warganya.⁶ Pemerintah daerah mendapat pembagian kekuasaan dari pemerintah pusat untuk menjalankan

³ Penjelasan Umum Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
⁴ Pasang surut, terlihat dalam undang-undang sektor pemerintahan daerah dan juga mengenai pemilihan kepala daerah, sebagaimana dalam UU No, 32 Tahun 2004, UU No, 12 Tahun 2008, UU No. 23 Tahun 2014, PERPPU 2 Tahun 2014, UU No. 2 Tahun 2015 dan UU No. 9 Tahun 2015.
⁵ Sumber: Sosialisasi UU NO 23 Tahun 2014 Oleh PROF. DR. H. Zudan Arif Fakrulloh, SH MH, 16 Desember 2014.
⁶ Diamond memulai penelitiannya dengan menilai "gelombang ketiga" demokratisasi global yang dimulai pada tahun 1974. Dengan banyak data kuantitatif dan ilustrasi kasus, ia menunjukkan bahwa gelombang ketiga telah berakhir, meninggalkan kesenjangan yang semakin besar antara bentuk elektoral dan bentuk liberal. Berkaitan dengan Substansi demokrasi, ia menggarisbawahi keadaan yang hampa dan rapuh di banyak negara demokrasi dan pentingnya konsolidasi. Dia kemudian mendefinisikan konsep konsolidasi demokrasi dan mengidentifikasi kondisi yang mendorongnya. Ini termasuk lembaga politik yang kuat, desain kelembagaan yang sesuai, desentralisasi kekuasaan, masyarakat sipil yang dinamis, dan kinerja ekonomi dan politik yang meningkat. Lihat dalam Larry Diamond. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Johns Hopkins University Press, 2003. h. 120.

segala lini mengenai urusan keuangan,⁷ atau yang umum disebut desentralisasi fiskal.

Dalam konteks keuangan daerah, terdapat skema PD (Pendapatan daerah) dan PAD (Pendapatan Asli Daerah).⁸ Untuk PD ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (13): *Pendapatan Daerah adalah hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan.* Untuk PAD, hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (18) Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 Perimbangan Kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU 33/2004): *Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*⁹ Berdasarkan ketentuan Pasal ini, dapat dipahami dalam menjalankan/mencari/menerima setiap pendapatan daerah, harus didasarkan pada prosedur yang sah sesuai hukum: *berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang menggunakan instrumen pelaksana Perda, dan Perda tersebut diharuskan/diwajibkan berkesesuaian dengan peraturan perundang-undangan lainnya.* Oleh karena disyaratkan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dalam ketentuan UU 33/2004,¹⁰ juga mengatur sumber penerimaan daerah yang diperbolehkan menurut undang-undang. Pasal 5 UU 33/2004, mengatur, Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan, yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah; Dana Perimbangan; dan Lain-lain Pendapatan.¹¹

⁷ Lihat dalam bagian Penjelasan Umum UU 33/2004: *Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip money follows function, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing masing tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah. Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan fungsi alokasi oleh Pemerintahan Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah.*

⁸ Junaidi A Devita, A Delis, 2004. "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum Dan Jumlah Penduduk Terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Jambi," *Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah* 2, no. 2, h. 63-70. <http://dx.doi.org/10.34209/equ.v22i2.936>.

⁹ Hal ini ditegaskan kembali dalam Pasal 2 UU Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah dan Pusat, yakni: (1) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem Keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. (2) Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal. (3) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

¹⁰ Fitria Ningrum, 2017. "Penerapan Sistem Pengelolaan Barang Milik Daerah Dan Kewajaran Laporan Keuangan Pemerintah Daerah," *JURNAL EKUBIS* 2, no. 1.

¹¹ Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut, terdapat beberapa pemahaman. Untuk mengkategorikan pemasukan daerah sebagai PAD, maka yang menjadi dasar rujukan adalah harus Peraturan Daerah setempat. Setiap tindakan pemerintahan pemerintah harus ada pendahuluan dasar hukum berupa Peraturan Daerah, bukan hanya mengandalkan peraturan perundang-undangan diluar dari Perda,

Kosec dan Tewodaj Mogues, dalam penelitiannya berjudul *Decentralization Without Democracy* yang diterbitkan Cambridge University Press, menyatakan bahwa semakin tinggi desentralisasi diadopsi secara formal oleh negara-negara demokrasi, maka tantangan pelayanan publik terhadap pemenuhan kesejahteraan sosial semakin tinggi, hal itu merupakan bentuk desentralisasi fiskal dimana daerah dituntut kreatif menciptakan pemasukan keuangan daerah.¹² Desentralisasi fiskal tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaan otonomi daerah untuk mengatur keuangan daerah sesuai potensi masing-masing. Sambanis, dkk juga menjelaskan, bahwa desentralisasi fiskal memaksa daerah membaca karakter dan potensi dari tiap-tiap daerah dalam menjalankan desentralisasi fiskal, sehingga kesejahteraan benar-benar terealisasi.¹³ Salah satu instrumen untuk mendapatkan pemasukan keuangan daerah, adalah dengan pemanfaatan¹⁴ barang milik daerah (BMD) yang merupakan instrumen yang sah dan dijamin dalam peraturan perundang-undangan.

Merujuk beberapa peraturan perundang-undangan, terdapat ragam penyebutan terhadap BMD. Merujuk pada Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU 1/2004), menggunakan istilah Barang Milik Daerah (BMD) yakni: *semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah*. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU 33/2004)¹⁵, menggunakan istilah yang konsisten dengan UU 1/2004, yakni BMD.¹⁶

Berbeda dengan UU 1/2004 dan UU 33/2004, dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003), menggunakan istilah-istilah yang berbeda yakni “Kekayaan Daerah”. Meskipun istilah berbeda, tetapi secara konseptual tetap sama dengan makna dari BMD. Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara menjelaskan: *kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah*, dari Pasal tersebut ‘barang’ merupakan bagian dari kekayaan daerah. Serupa dengan UU

seperti PP, Permen dan UU. Perda adalah prasyarat mutlak daerah untuk mengambil manfaat dari setiap aksi pemerintah yang dalam hal ini adalah pemanfaatan. Untuk bisa mengambil manfaat dari BMD, maka harus ada Perda yang spesifik mengatur tentang BMD, jika hal ini tidak ada maka pemasukan dari pemanfaatan BMD itu adalah pemasukan yang tidak sah.

¹² Kosec, K., & Mogues, T 2017. *Decentralization Without Democracy*. *World Politics* 72, No. 2, h. 165-213./S0043887120000027

¹³ Sambanis, Nicholas., & Milanovic, Branko. (2014). Explaining Regional Autonomy Differences in Decentralized Countries. *Comparative Political Studies*, Vol. 47, No. 13, h. 1855. <https://doi.org/10.1177/0010414013520524>.

¹⁴ Pemanfaatan adalah bagian dari “Pengelolaan BMD”. Menurut PP 27/2014 dan Permendagri 19/2016, Pengelolaan BMD terdiri antara lain dari: 1. Perencanaan Kebutuhan dan penganggaran; 2. pengadaan; 3. Penggunaan; 3. Pemanfaatan; 4. pengamanan dan pemeliharaan; 5. Penilaian; 6. Pemindahtanganan; 7. Pemusnahan; 8. Penghapusan; 9. Penatausahaan; dan 10. pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

¹⁵ Yang Kemudian dicabut oleh Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, juga menggunakan istilah yang sama dengan sebelumnya, yakni BMD.

¹⁶ Pasal 55 UU Perimbangan Keuangan: Daerah tidak dapat memberikan jaminan atas pinjaman pihak lain. Pendapatan Daerah dan/atau barang milik Daerah tidak boleh dijadikan jaminan Pinjaman Daerah.

Kuangan Negara, dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah (UU 28/2009)¹⁷ menggunakan istilah yang sama dengan UU 17/2003, yakni 'kekayaan daerah'.¹⁸

Makna kekayaan daerah dalam UU 28/2009 ini sama dengan makna dari BMD dalam UU 1/2004, hal ini terlihat dalam penjelasan Pasal 128 UU 28/2009, dimana pemakaian kekayaan daerah salah satunya adalah "penyewaan tanah dan bangunan..."¹⁹ dimana penyewaan tanah merupakan salah satu bentuk dari pemanfaatan BMD menurut UU No. 1/2004 dan peraturan turunannya. BMD sebagai kekayaan daerah/aset daerah menjadi salah satu sumber pemasukan keuangan daerah dengan pemanfaatan BMD. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP 27/2014): *Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.*²⁰

Pemerintah pusat dalam pengelolaan BMD berkedudukan sebagai pembina dan pengawas terhadap pengelolaan BMD, yang dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Sebagai pembina, salah bentuk pembinaan adalah membentuk Peraturan Menteri sebagai NSPK (Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria) yang menjadi rujukan daerah dalam melakukan segala tindakan pemerintah daerah/penyusunan Peraturan Daerah. Pasal 90 PP 27/2014 menegaskan: 1) Menteri Keuangan melakukan pembinaan pengelolaan Barang Milik Negara dan menetapkan kebijakan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. (2) Kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas kebijakan umum Barang Milik Negara/Daerah dan/atau kebijakan teknis Barang Milik Negara. (3) Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan pengelolaan Barang Milik Daerah dan menetapkan kebijakan sesuai dengan kebijakan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Akan tetapi dalam menjalankan pembinaan, Mendagri tidak berdiri sendiri melainkan bergantung pada kebijakan yang dibentuk oleh Menteri Keuangan (Menkeu). Dalam pola hubungan ini yang kemudian menimbulkan beberapa problem. Masalah utama dari regulasi sektor BMD di tingkat pemerintah pusat adalah minimnya koordinasi antar kementerian, dimana dalam penyusunan Permendagri yang menjadi pedoman daerah, menghendaki untuk mengacu kepada kementerian keuangan sebagaimana ditegaskan oleh PP 27/2014. Alhasil, menciptakan ketidakpastian hukum dalam level regulasi daerah sektor BMD.

¹⁷ Saat ini sudah dicabut dan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

¹⁸ Lihat dalam Pasal 128 UU PRDR: (1) Objek Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf a adalah pemakaian kekayaan Daerah. (2) Dikecualikan dari pengertian pemakaian kekayaan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah penggunaan tanah yang tidak mengubah fungsi dari tanah tersebut.

¹⁹ Lihat dalam bagian Penjelasan Pasal 128 UU PDRD: Pemakaian kekayaan Daerah, antara lain, penyewaan tanah dan bangunan, laboratorium, ruangan, dan kendaraan bermotor.

²⁰ Lihat juga dalam bagian Penjelasan PP 27/2014: Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan tidak sedang dimanfaatkan wajib diserahkan kepada Pengelola Barang. Pemanfaatan dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka optimalisasi pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah dan untuk mendukung pengelolaan keuangan Negara/Daerah.

Permenkeu sudah berganti-ganti sebanyak kurang lebih 3 kali sejak PP itu terbit, sedangkan Permendagri masih belum menyesuaikan dengan kebutuhan. Selain itu, oleh karena Permendagri tidak cukup mengatur beberapa hal penting menjadi pedoman daerah, akhirnya banyak Peraturan Daerah/Kepala Daerah yang mengacu langsung pada Permenkeu, padahal sesuai PP 27/2014, Permenkeu diperuntukan mengatur BMN yang rezimnya berbeda tegas dengan BMD.

Urgensi penataan ulang regulasi sektor BMD di masa mendatang agar terciptanya regulasi sektor BMD oleh pemerintah pusat yang akomodatif dan mampu menjadi pedoman daerah dalam melakukan tindakan pemerintahan. Disisi lain, agar pemerintah daerah mampu meningkatkan performa terhadap pengelolaan BMD sehingga dapat menyokong pemasukan daerah, agar terwujudnya pemerintah daerah yang mandiri dan kuat secara finansial. Jika pemerintah daerah kuat secara finansial, maka hajat hidup kebutuhan masyarakat daerah dan kesejahteraan semakin cepat diwujudkan oleh pemerintah daerah.

B. Perumusan Masalah

Merujuk pada jabaran pendahuluan diatas, maka dalam penelitian ini merumuskan masalah sebagai berikut: (1) Problem regulasi sektor BMD dalam regulasi tingkat pusat dan daerah. (2) Format Penataan Ulang Regulasi Sektor Barang Milik Daerah.

C. Metode Penelitian

Fokus utama dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan sektor BMD, baik yang ada dalam tingkat pusat atau tingkat daerah. Posisi peneliti dalam melakukan penelitian ini melihat hukum/peraturan perundang-undangan sebagai serangkaian sistem yang teratur, saling berhubungan (berangkai), dan tersusun secara sistematis dan harmonis. Atas hal demikian, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum (normatif). Merujuk pendapat Peter Mahmud Marzuki,²¹ ia menjelaskan bahwa penelitian hukum (normatif) ialah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, dan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi, hal ini sesuai dengan karakter ilmu hukum menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai dengan norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum atau prinsip hukum.²² Metode pendekatan yang digunakan adalah, metode peraturan perundang-undangan, konseptual dan dan kasus. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer (peraturan perundang-undnagan) dan bahan hukum sekunder (literatur kepustakaan).

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana: 2006), h. 35.

²² Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group), h. 47.

II. PEMBAHASAN

A. Problem Regulasi Sektor BMD dalam Regulasi Tingkat Pusat dan Daerah

Salah satu masalah pokok dalam regulasi sektor BMD adalah lemahnya koordinasi antara kementerian dalam negeri dan menteri keuangan menciptakan problem peraturan daerah yang tidak memiliki landasan yuridis yang kuat. PP 27/2014 memisahkan dengan tegas antara rezim pengelola BMN dengan BMD, meskipun keduanya diatur dalam satu regulasi. Walaupun dipisahkan, terdapat politik hukum yang menghendaki agar terciptanya kesamaan pengaturan antar BMN dan BMD.

Hal ini terlihat dalam Pasal 90: (1) Menteri Keuangan melakukan pembinaan pengelolaan Barang Milik Negara dan menetapkan kebijakan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. (2) Kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas kebijakan umum Barang Milik Negara/Daerah dan/atau kebijakan teknis Barang Milik Negara. (3) Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan pengelolaan Barang Milik Daerah dan menetapkan kebijakan sesuai dengan kebijakan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2). Makna dari Pasal tersebut Menteri keuangan diberikan kewenangan melakukan pembinaan pengelolaan BMN/BMD, akan tetapi kewenangan menteri keuangan untuk melakukan pembinaan/kebijakan teknis hanya untuk BMN (*vide*: ayat 2). Selebihnya, urusan kebijakan umum dan/atau kebijakan teknis untuk BMD diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri. Berdasarkan pemaknaan terhadap Pasal tersebut, maka secara spesifik pemerintah daerah dalam menyusun Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan BMD harus merujuk pada produk regulasi yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri, dan produk Menteri Dalam Negeri tersebut merujuk kepada Kebijakan umum yang dari Menteri Keuangan.

Sejak kehadiran PP 27/2014, Peraturan Menteri Keuangan sudah mengalami perubahan sebanyak 3 (tiga) kali yakni Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 164/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara dalam rangka Penyediaan Infrastruktur, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 65/PMK.06/2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 164/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara dalam rangka Penyediaan Infrastruktur dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Negara. Akan tetapi di sisi lain, sampai hari ini Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang pengelolaan BMD masih berhenti di 1 (satu) produk saja, yakni Permendagri 19/2016.

Menjadi permasalahan serius, apakah politik hukum dalam PP 27/2014 yang menghendaki adanya kesatuan model pengelolaan antara BMN dan BMD sudah benar-benar terealisasi dalam regulasi tingkat pusat. Jika dilihat dari sisi politik kelembagaan, kehendak menciptakan keserasian model pengaturan terhambat juga oleh kedudukan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan lintas koordinasi. Mendagri ada dibawah koordinasi Menko Polhukam, sedangkan Menkeu ada di bawah koordinasi Menko Perekonomian.

Dari lemahnya koordinasi antar kementerian tersebut menimbulkan problem praktis. Dalam bahasa sederhana “Permenkeu-nya sudah melaju cepat merespon perubahan, tetapi Permendagri-nya masih jalan di tempat”. Hal ini terlihat dalam beberapa contoh, pertama, mengenai ketentuan sewa BMD,²³ dimana tidak terakomodasinya secara lengkap ketentuan ‘faktor tarif sewa dan penyesuai sewa’ BMD dalam Permendagri,²⁴ sedangkan dalam Permenkeu pengaturan tentang faktor penentu sewa itu sudah tersaji dengan lengkap dalam Permenkeu 115/PMK.06/2020.

Secara normatif, memang terdapat ketentuan dalam Pasal 126 ayat (3) Permendagri 19/2016: *Faktor penyesuai sewa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota*, artinya faktor penyesuai sewa itu diserahkan kewenangannya pada Kepala Daerah. Dari sini-lah menimbulkan persoalan, aturan mana yang menjadi dasar Kepala Daerah memutuskan faktor penyesuai sewa, sedangkan Permendagri 19/2016 tidak cukup memberikan jawaban atas kebutuhan tersebut. Oleh karena demikian, dalam praktik terjadi kasus dimana pihak ketiga menilai kepala daerah sudah memberikan tarif sewa begitu tinggi dan tidak berdasar pada penghitungan yang jelas sesuai peraturan perundang-undangan. Hal itu seperti yang terjadi antara PT. Telkom Vs Pemerintah Kota Surabaya.²⁵

Selama ini, banyak daerah dalam menentukan faktor penyesuai sewa merujuk pada Permenkeu, padahal secara tegas bahwa Permenkeu hanya berwenang mengatur/menetapkan NSPK hanya untuk BMN,²⁶ tidak untuk BMD. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 80 tahun 2016 Tentang Formula Tarif Sewa Barang Milik Daerah Berupa Tanah dan/Atau Bangunan, merujuk formula tarif sewa yang ada dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 57/PMK.06/2016

²³ Sewa merupakan salah satu bentuk dari pemanfaatan BMD. Pasal 27 PP 27/2014 menjelaskan: Bentuk Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah berupa: 1. Sewa; 2. Pinjam Pakai; 3. Kerja Sama Pemanfaatan; 4. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

²⁴ Pasal 117: Formula tarif sewa barang milik daerah merupakan hasil perkalian dari: tarif pokok sewa; dan faktor penyesuai sewa. Pasal 118 1.Tarif pokok sewa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 117 huruf a adalah hasil perkalian antara nilai indeks barang milik daerah dengan luas tanah dan/atau bangunan dan nilai wajar tanah dan/atau bangunan. 2.Tarif pokok sewa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibedakan untuk: a. barang milik daerah berupa tanah; b. barang milik daerah berupa bangunan; c. barang milik daerah berupa sebagian tanah dan bangunan; dan d. barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan. 3.Tarif pokok sewa barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, huruf b dan huruf c dapat termasuk formula sewa barang milik daerah berupa prasarana bangunan. Pasal 126: 1. Faktor penyesuai sewa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 117 huruf b meliputi: a. jenis kegiatan usaha penyewa; b. bentuk kelembagaan penyewa; dan c. periodesitas sewa. 2.Faktor penyesuai sewa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung dalam persentase. 3.Faktor penyesuai sewa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota.

²⁵ Dalam kasus tersebut, Pemerintah Kota Surabaya melakukan penertiban terhadap jaringan utilitas milik PT. Telkom lantaran Telkom tidak membayar sewa. Sisi lain, Telkom berdalih bahwa seharusnya PT. Telkom sebagai perusahaan negara (BUMN) yang menggunakan tanah dengan tidak mengubah fungsi, bebas dan sewa dan retribusi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 127 UU 28/2009. Lihat dalam beberapa pemberitaan media: Pemkot Surabaya memungut sewa jaringan telekomunikasi, ini kata Ombudsman. Dalam <https://industri.kontan.co.id/news/pemkot-surabaya-memungut-sewa-jaringan-telekomunikasi-ini-kata-ombudsman>.

²⁶ Lihat dalam Pasal 90 PP 27/2014: (1) Menteri Keuangan melakukan pembinaan pengelolaan Barang Milik Negara dan menetapkan kebijakan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. (2) Kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas kebijakan umum Barang Milik Negara/Daerah dan/atau kebijakan teknis Barang Milik Negara.

tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Negara.²⁷ Berikutnya, Peraturan Bupati Karawang Nomor 90 tahun 2018 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Daerah. Perbup itu mengadopsi formula tarif sewa dan Faktor Penyesuai Sewa yang ada di Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 57/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Negara.²⁸

Contoh lemahnya koordinasi antar Mendagri dan Menkeu yakni dalam pengaturan lebih lanjut Pasal 128 UU Pajak dan Retribusi Daerah, yang tidak memiliki format/aturan lebih lanjut dalam level peraturan pelaksana, mulai dari PP, Permen hingga Peraturan Daerah. Pasal 128 UU Pajak dan Retribusi Daerah: (1) Objek Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf a adalah pemakaian kekayaan Daerah. (2) Dikecualikan dari pengertian pemakaian kekayaan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah penggunaan tanah yang tidak mengubah fungsi dari tanah tersebut.²⁹ Dalam Pasal 127 dijelaskan, bahwa retribusi pemakaian kekayaan daerah adalah bagian dari retribusi jenis usaha. Dalam bagian penjelasan UU PDRD, dijelaskan beberapa hal yakni: pertama, mengenai penjelasan pemakaian kekayaan daerah. Dijelaskan, bahwa Pemakaian kekayaan Daerah, antara lain, penyewaan tanah dan bangunan, laboratorium, ruangan, dan kendaraan bermotor. Dalam salah satu pengertian/penjelasan tentang pemakaian kekayaan daerah, terdapat penjelasan yakni penyewaan tanah. Penyewaan tanah, hemat penulis adalah definisi/konsep yang sama dengan pemanfaatan BMD yakni sewa, yang dimana salah satu bentuk pemanfaatan BMD adalah sewa BMD yang dimana BMD terdiri dari tanah/bangunan. (vide: Permendagri 19/2016).

Ketentuan Pasal 128 UU PDRD secara jelas, menyinggung tentang aspek retribusi daerah dan yang berkaitan dengan pemakaian kekayaan daerah. Tentu jika bersinggungan dengan retribusi daerah maka merujuk pada Menteri Keuangan c.q Ditjen Perimbangan Keuangan. Kemudian yang bersinggungan dengan kekayaan daerah (BMD) maka merujuk pada Mendagri c.q Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah.

Permendagri 19/2016 perlu diubah untuk memasukan point tentang metode penghitungan dari formula penyesuai sewa. Tujuannya agar menciptakan kepastian hukum bagi rezim pengelolaan BMD oleh pemerintah daerah agar memiliki pijakan dan dasar yang jelas. Hal ini akan menjadi rujukan utama bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan, khususnya sewa, alhasil jika ini diwujudkan akan menciptakan keserasian dan persamaan persepsi antara satu pemerintah daerah dengan pemerintah daerah lainnya. Keserasian perlu, karena dalam praktiknya terdapat pihak ketiga yang berinvestasi dan melakukan pembangunan yang dilakukan oleh 1 badan hukum/usaha di beberapa daerah. Hal ini juga menunjang kepastian bisnis, berusaha dan investasi. Terlebih, saat

²⁷ Ketentuan ini baru saja diperbaharui oleh Peraturan Walikota Surabaya Nomor 1 tahun 2022 Tentang Formula Tarif Sewa Barang Milik Daerah Berupa Tanah dan/Atau Bangunan. Dalam salah satu landasan mengingatnya, sudah menghapus segala ketentuan berkaitan dengan regulasi pusat mengenai BMN.

²⁸ Lihat dalam Landasan Mengingat Nomor 7 Peraturan Bupati Karawang Nomor 90 tahun 2018 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Daerah.

²⁹ Ketentuan ini juga sudah dicabut, oleh Undang-Undang 1/2022. Hal ini lebih lanjut dijelaskan dalam bagian berikutnya.

ini muncul Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah (UU 1/2022) yang secara substansi banyak mengatur tentang BMD.

B. Format Penataan Ulang Regulasi Sektor Barang Milik Daerah

Untuk melakukan penataan ulang regulasi sektor BMD, penulis menggunakan kerangka tentang fungsi hukum yang disampaikan oleh Bagir Manan. Bagir Manan mengemukakan, fungsi peraturan perundang-undangan yang dapat dibagi menjadi dua kelompok utama, yaitu:³⁰

1. Fungsi Internal, adalah fungsi pengaturan perundang-undangan sebagai sub-sistem hukum (hukum perUndang-Undang) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum". Secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi:³¹
2. Fungsi penciptaan hukum. Penciptaan hukum (*rechtsschepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui putusan hakim (*yurisprudensi*). Kebiasaan yang tumbuh sebagai praktek dalam kehidupan masyarakat atau negara, dan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berlaku secara umum. Politik pembangunan hukum nasional mengutamakan penggunaan peraturan perundang-undangan sebagai Instrumen utama. Bandingkan dengan hukum yurisprudensi dan hukum kebiasaan. Hal ini antara lain karena pembangunan hukum nasional yang menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen dapat disusun secara berencana (dapat direncanakan).
3. Fungsi pembaharuan hukum. Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang efektif dalam pembaharuan hukum (*law reform*) dibandingkan dengan penggunaan hukum kebiasaan atau hukum yurisprudensi. Telah dikemukakan, pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan, sehingga pembaharuan hukum dapat pula direncanakan. Peraturan perundang-undangan tidak hanya melakukan fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan (yang telah ada). Tidak pula kalah pentingnya memperbaharui peraturan perundang-undangan nasional (dibuat setelah kemerdekaan) yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru.³²
4. Fungsi kepastian hukum. Kepastian hukum Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum.³³ Pada saat ini, di Indonesia masih berlaku berbagai sistem

³⁰ Bagir Manan, 1994. *Fungsi dan Materi Peraturan PerUndang-Undang*, Makalah disampaikan di Jakarta Pada Tahun, h. 47.

³¹ Ibid, h. 17-20

³² Ibid., h. 6.

³³ Pluralisme hukum harus dibedakan antara pluralisme sistem hukum dan pluralisme kaidah hukum. Di Indonesia terdapat pluralisme baik pada sistem hukum maupun kaidah hukum. Pluralisme sistem hukum karena berlaku sistem hukum Barat, sistem hukum adat dan lain sebagainya. Pluralisme kaidah hukum misalnya ada perbedaan hukum yang berlaku untuk Jawa dan Madura dan Luar Jawa-Madura. Pluralisme kaidah hukum dapat terjadi dalam satu sistem hukum, karena kebutuhan tertentu.

hukum (empat macam sistem hukum), yaitu: “sistem hukum kontinental (Barat), sistem hukum adat, sistem hukum agama (khususnya Islam) dan sistem hukum nasional”.³⁴ berbagai sistem hukum tersebut tidaklah dimaksudkan Pluralisme sistem hukum yang berlaku hingga saat ini merupakan salah satu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Penataan kembali meniadakan berbagai sistem hukum terutama sistem hukum yang hidup sebagai satu kenyataan yang dianut dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat. (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*hendhaving, uitvoering*).

Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perUndang-Undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dan pada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Namun, perlu diketahui, kepastian hukum peraturan perUndang-Undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis (*geschreven, written*). Untuk benar-benar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan selain harus memenuhi syarat-syarat formal, harus memenuhi syarat-syarat lain, yaitu: (1) Jelas dalam perumusannya (*unambiguous*). (2) Konsisten dalam perumusannya baik secara intern maupun ekstern. Konsisten secara intern mengandung makna bahwa dalam peraturan perUndang-Undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa. Konsisten secara ekstern, adalah adanya hubungan “harmonisasi” antara berbagai peraturan perundang-undangan. (3) Penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti. Bahasa peraturan perundang-undangan haruslah bahasa yang umum dipergunakan masyarakat. Tetapi ini tidak berarti bahasa hukum tidak penting. Bahasa hukum baik dalam arti struktur, peristilahan, atau cara penulisan tertentu harus dipergunakan secara ajeg karena merupakan bagian dan upaya menjamin kepastian hukum. Melupakan syarat-syarat di atas, peraturan perundang-undangan mungkin menjadi lebih tidak pasti dibandingkan dengan hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi.

Fungsi Eksternal, adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi, fungsi kemudahan. Dengan demikian, fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Bagi Indonesia, fungsi sosial ini akan lebih diperankan oleh peraturan perundang-undangan, karena berbagai pertimbangan yang sudah disebutkan di muka. Fungsi sosial ini dapat dibedakan:³⁵

- a. Fungsi perubahan. Telah lama di kalangan pendidikan hukum diperkenalkan fungsi perubahan ini yaitu hukum sebagai sarana pembaharuan (*law as social engineering*).³⁶ Peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya. Masyarakat

³⁴ Bagir Manan, 1994. *Pemahaman Mengenai Sistem Hukum Nasional*, Makalah disampaikan di Jakarta, h. 6.

³⁵ Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan PerUndang-Undangan*, *op.cit*, h. 21-22.

³⁶ Ajaran ini berasal dari Roscoe Pound. Di Indonesia dipopulerkan oleh Prof. Mochtar Kusuaatmadja.

- “*patrilineal*” atau “*matrilineal*” dapat didorong menuju masyarakat “*parental*” melalui peraturan perundang-undangan perkawinan.
- b. Fungsi stabilisasi. Peraturan perundang-undangan dapat pula berfungsi sebagai stabilisasi. Peraturan perundang-undangan di bidang pidana, di bidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat. Kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, pengaturan tata cara perniagaan dan lain-lain. Demikian pula di lapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.
 - c. Fungsi kemudahan. Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan perundang-undangan yang berisi ketentuan insentif seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal merupakan kaidah-kaidah kemudahan. Namun perlu diperhatikan, tidak selamanya, peraturan kemudahan akan serta merta membuahkan tujuan pemberian kemudahan. Dalam penanaman modal misalnya, selain kemudahan-kemudahan seperti disebutkan di atas diperlukan juga persyaratan lain seperti stabilitas politik, sarana dan prasarana ekonomi, ketenagakerjaan, dan lain sebagainya.

Pendapat Bagir Manan, menjelaskan tentang fungsi-fungsi dari peraturan perundang-undangan yang di dalamnya juga memberi penjelasan tentang fungsi pembaharuan/bersifat visioner ke depan. Artinya perubahan regulasi dalam suatu negara adalah keniscayaan untuk menjawab setiap tantangan dan evaluasi dari sistem terdahulu. Dalam kerangka politik hukum, setidaknya menjelaskan tentang alasan dari penataan ulang/pembaharuan peraturan perundang-undangan beserta tujuan yang hendak dicapai, dan juga mengenai format/bentuk pembaharuan tersebut.

Alasan penataan ulang dalam regulasi sektor BMD adalah untuk menyesuaikan kembali antara peraturan pelaksana yang merupakan *secondary legislation*³⁷ dengan undang-undang yang merupakan *primary legislation* yang sudah banyak mengalami dinamika perubahan. Hal penting yang perlu diperhatikan adalah, BMD tidak diatur khusus dalam undang-undang yang bersifat mandiri, melainkan tersebar di beberapa peraturan perundang-undangan, mulai dari UU 17/2003, UU 1/2003, UU 33/2014, UU 28/2009, UU 23/2014, dan UU 1/2022. Oleh karena tersebar dalam begitu banyak undang-undang, maka dalam penyusunan peraturan pelaksana harus benar-benar dilakukan dengan ekstra hati-hati.

Penataan ulang regulasi sektor BMD diperlukan, karena Indonesia hari ini hendak mencapai visi ‘pencatatan dan pendayagunaan’ aset secara efektif untuk menunjang keuangan daerah dan nasional, sehingga sangat dibutuhkan regulasi

³⁷ Lord Beith, Barones Corston, 2017 dalam tulisannya *The Legislative Process: The Delegation of Powers* menjelaskan bahwa eksekutif memiliki pengalaman empirik untuk menyesuaikan suatu aturan kebijakan umum (undang-undang) dengan tantangan di lapangan, sehingga memungkinkan aturan hukum delegasi mengatur hal yang lebih detail. Ia mengatakan: *Delegated legislation allows the executive to “work out the application of the law in greater detail” within the principles laid down by primary legislation.* Sixteenth Report, *The Legislative Process: The Delegation of Powers*, h 225.

hukum yang berkepastian sehingga pelaksanaannya di tingkat daerah tidak dihadapkan dengan masalah-masalah praktis di lapangan. Sehingga penerimaan manfaat dari BMD benar-benar dapat menciptakan pemasukan daerah yang langsung tanpa hambatan. Kepastian hukum regulasi sangat berpengaruh terhadap pengembangan dan pemajuan ekonomi di tingkat daerah. Regulasi pemerintah mendapat tantangan serius dalam hal ini, jika regulasi sektor BMD menghadirkan kepastian maka tentunya para pihak ketiga tentu akan berpikir berkali-kali menjalin kerjasama melalui skema “pemanfaatan BMD”. Padahal pemanfaatan BMD adalah salah satu inovasi untuk menghadirkan keuntungan ekonomi bagi pemerintah daerah. Oleh karena demikian, penataan ulang mau tidak mau harus dilakukan agar inovasi pemerintah dan pihak ketiga dalam pemanfaatan BMD benar-benar terlaksana dengan baik, sehingga keuntungan ekonomi untuk pemerintah daerah tercapai dan muara kesejahteraan rakyat benar-benar terpenuhi. Claudio R. Frischtak, pernah memberikan pendapat tentang ini yakni bagaimana peran reformasi regulasi, inovasi ekonomi dan proses penyesuaian antara dinamika yang terjadi. Ia mengatakan:³⁸

Regulatory reform is directed to making sure that these regulations are fully responsive to changes in the economic, social and technical conditions surrounding them. Many reforms are stimulated by technology developments which have changed the underlying cost and competitive structure in industries ranging from telecommunications to banking to biotechnology. At the same time, regulatory reform is a powerful stimulus to further innovation. Competition-enhancing reforms in both the manufacturing and service sectors have been essential to the development and diffusion of new technologies, such as the Internet, automatic teller machines and optical scanners in supermarkets. The redesign of approaches to environmental, safety and health regulation has increased the flexibility of firms in developing innovative solutions to social problems with an emphasis on prevention rather than mere control. The streamlining of administrative regulations has reduced the cumulative burden on business, freeing up resources for research and technology development. But as these reforms have unleashed a new round of technical change, unforeseen side-effects and different technology impacts have emerged to again underline the need for regulatory revisions.

Berdasarkan jabaran diatas, maka Penataan Ulang adalah keniscayaan. Format penataan ulang di masa mendatang yakni peraturan pelaksana tentang BMD lebih tepat jika dilaksanakan secara tunggal oleh satu kementerian tanpa harus mengacu/berkoordinasi dengan Menkeu “dalam” penyusunan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Untuk menjaga harmonisasi bentuk regulasi antara BMD dan BMD di masa mendatang, maka koordinasi dilakukan dalam level pembentukan Peraturan Pemerintah, bukan dalam level pembentukan Peraturan Menteri sehingga tidak perlu lagi ada ketentuan yang mengharuskan Mendagri untuk mengacu kepada Menkeu. Berikutnya, dengan memisahkan Peraturan Pemerintah antara rezim

³⁸ Claudio R. Frischtak, 1995. *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective*, (New York: Private Sector Development Department The World Bank) h.16.

BMD dan BMN. Menurut Bayu Dwi Anggono,³⁹ Peraturan Pemerintah merupakan kategori *verordnung* (peraturan delegasi/pelaksana). Tidak mungkin ada peraturan pemerintah, tanpa ada undang-undang yang mendelegasikan. Pemisahan Peraturan Pemerintah BMD dan BMD agar Peraturan Pemerintah dari tiap-tiap BMD dan BMN dapat menyesuaikan dengan undang-undang dimana dinamika BMD dan BMD begitu tersebar dalam peraturan perundang-undangan serta memiliki perbedaan yang signifikan. Saat ini koordinasi antar kementerian masih bersifat sektoral, yakni dilakukan dalam tahapan perumusan Permendagri sebagai pedoman pembentukan peraturan daerah. Hal ini cukup menyulitkan koordinasi lantaran Menkeu dan Mendagri memiliki garis koordinasi yang berbeda dimana Mendagri ada di bawah Menkopolkam dan Menkeu dibawah Menko Perekonomian.

Tabel 1. Beberapa Ketentuan Baru dalam Sektor BMD dalam Undang-Undang

UU 11 /2020	UU 1/2022
<p>Pasal 19 (1) Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari: a. Pihak yang Berhak; b. Pengelola Barang Negara/Barang Daerah; dan c. Pengguna Barang Negara/Barang Daerah.</p>	<p>Pasal 38 Ayat (3) Yang dikecualikan dari objek PBB-P2 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kepemilikan, penguasaan, dan/ atau pemanfaatan atas: a. Bumi dan/atau Bangunan kantor Pemerintah, kantor Pemerintahan Daerah, dan kantor penyelenggara negara lainnya yang dicatat sebagai barang milik negara atau barang milik Daerah;</p> <hr/> <p>Pasal 158 (1) Barang milik Daerah dan/atau objek Pembiayaan yang dibiayai dari Sukuk Daerah dapat digunakan sebagai dasar penerbitan Sukuk Daerah.</p>

³⁹ Bayu Dwi Anggono, 2017. "Perkembangan Jenis, Hierarki Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusi." PROSIDING KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA (KNHTN) KE - 4 "PENATAAN REGULASI DI INDONESIA". h, 908.

Dengan penataan ulang demikian, maka di masa mendatang pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat yang diwakili oleh Mendagri dapat dilaksanakan dengan efektif dengan mengacu pada produk hukum yang dikeluarkannya.

Melalui penataan ulang ini, maka sejatinya hukum berfungsi sebagai Peraturan yang efektif dalam pembaharuan hukum (*law reform*). Dengan pembaharuan hukum, diharapkan regulasi sektor BMD di masa mendatang memberikan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*), karena hal itu merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*hendhaving, uitvoering*). Jika regulasi sektor BMD di tingkat pusat memiliki kepastian hukum, maka akan tercipta konsistensi regulasi secara ekstern, dimana adanya hubungan “harmonisasi” antara *herbagrii* peraturan perundang-undangan. Menurut Bayu Dwi Anggono, Indonesia menganut pemikiran atau pandangan yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan itu harus disusun dalam suatu tata urutan yang hierarkis.⁴⁰

Dengan memperbaharui PP 27/2014 dan juga Permendagri 19/2016 maka hasil pembaharuan di masa mendatang akan menciptakan harmonisasi regulasi, dimana peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dalam menyusun regulasi sewa BMD tidak lagi merujuk kepada Permenkeu yang dimana Permenkeu tersebut sejatinya adalah untuk rezim BMN, bukan diperuntukan untuk BMD.

III. KESIMPULAN

Regulasi sektor BMD di tingkat Pemerintah Pusat masih dihadapkan dengan beberapa masalah. Satu diantaranya adalah mengenai koordinasi antara Mendagri dan Menkeu dalam menyusun kebijakan umum dan teknis yang nantinya akan diacu oleh pemerintah daerah. Pada masa lalu, terdapat beberapa regulasi yang beririsan dengan pengecualian retribusi dalam Pasal 127 UU 28/2009 yang dibina oleh Menkeu, tidak terakomodasi dalam Permendagri 19/2016. Selain itu, ketentuan mengenai faktor penyesuai sewa BMD, juga tidak diatur secara lengkap dan detail oleh Permendagri 19/2016, sehingga banyak daerah-daerah yang mengacu kepada Permenkeu dalam menentukan faktor penyesuai sewa BMD. Padahal Permenkeu adalah untuk rezim BMN, bukan untuk BMD. Sumber permasalahan itu, disinyalir oleh pola koordinasi antar Kementerian yang tidak dalam satu garis. Mendagri berada dibawah Menko Polhukam, dan Menkeu berada dibawah koordinasi Menko Perekonomian. Penataan ulang regulasi sektor BMD adalah keniscayaan, guna menciptakan regulasi berkepastian bagi pemerintah daerah, sehingga pemanfaatan BMD benar-benar tercipta dengan baik dan menjadi pemasukan ekonomi daerah yang produktif. Bentuk penataan ulang diantaranya: dengan memisahkan Peraturan Pemerintah untuk BMN dan BMD, dalam penyusunan PP tersebut dapat dilaksanakan dengan harmonisasi lintas sektor. Hal ini perlu dilakukan karena BMD diatur dalam ‘beberapa’ undang-undang, sehingga perlu adanya harmonisasi dalam penyusunan regulasi teknis di tingkat PP, dan perlu adanya ekstra kehati-hatian. Dengan pemisahan itu, juga dalam rangka memperbaharui ketentuan pelaksana dari aturan BMD terbaru dalam UU 11/2020 dan 1/2022, yakni berkaitan dengan pengelola BMD dan sukuk daerah yang tidak ada

⁴⁰ Ibid, h. 907

aturannya dalam PP 27/2014 dan Permendagri 19/2016. Tujuan akhir dari penataan ulang ini, agar terciptanya pengelolaan BMD yang produktif, sehingga menciptakan keuntungan ekonomi bagi daerah, dan muaranya adalah terciptanya kesejahteraan rakyat di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan PerUndang-Undangan*, Makalah disampaikan di Jakarta Pada Tahun 1994 .
- Bagir Manan, *Pemahaman Mengenai Sistem Hukum Nasional*, Makalah disampaikan di Jakarta Pada Tahun 1994.
- Bayu Dwi Anggono. "Perkembangan Jenis, Hierarki Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusi." PROSIDING KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA (KNHTN) KE - 4 "PENATAAN REGULASI DI INDONESIA", 2017.
- Brian C. Smith *Local government and the transition to democracy: a review article. Journal Administration and Development*. 1998.
- Claudio R. Frischtak, *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective*, (New York: Private Sector Development Department The World Bank, 1995)
- Fitria Ningrum, "Penerapan Sistem Pengelolaan Barang Milik Daerah Dan Kewajiban Laporan Keuangan Pemerintah Daerah," *JURNAL EKUBIS* 2, no. 1 (2017).
- Jun, J.S & Wright, D.S. (eds.), *Globalization and Decentralization: Institutional Context, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and United States*, (DC: Georgetown University Press. 1996).
- Junaidi A Devita, A Delis, "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum Dan Jumlah Penduduk Terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Jambi," *Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah* 2, no. 2 (2014).
- Kosec, K., & Mogues, T. Decentralization Without Democracy. *World Politics* 72, No. 2.
- Larry Diamond. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Johns Hopkins University Press, 2003.
- Pemkot Surabaya memungut sewa jaringan telekomunikasi, ini kata Ombudsman. Dalam <https://industri.kontan.co.id/news/pemkot-surabaya-memungut-sewa-jaringan-telekomunikasi-ini-kata-ombudsman>.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana: 2006)
- Sambanis, Nicholas., & Milanovic, Branko. (2014). Explaining Regional Autonomy Differences in Decentralized Countries. *Comparative Political Studies*, Vol. 47, No. 13.

PERATURAN KEBIJAKAN DALAM TATANAN HUKUM INDONESIA

Mirza Nasution

*Universitas Sumatera Utara
Jalan Dr. T. Mansur Nomor 9, Medan

Email : mirzanasution75@gmail.com

ABSTRAK

Peraturan kebijakan merupakan salah satu jenis peraturan yang berlaku dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, yang dapat diterbitkan pemerintah dengan dasar diskresi dalam bentuk Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Masalah difokuskan pada kedudukan peraturan kebijakan dalam tatanan hukum di Indonesia serta bagaimana ketentuan/ tata aturan penyusunan peraturan kebijakan tersebut. Guna menjawab masalah ini data-data dikumpulkan melalui studi dokumen yang diperoleh dari perundangan-undangan, buku, pandangan ahli, artikel/tulisan dan sumber bahan lainnya kemudian disusun secara sistematis selanjutnya dianalisis secara kualitatif sehingga mencapai kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Kajian ini menyimpulkan Undang-Undang administrasi pemerintah tidak mengatur secara konkrit mengenai peraturan kebijakan, sehingga masih ada kekosongan pengaturan mengenai peraturan kebijakan secara umum dan belum ada ketentuan/ tata aturan mengenai penyusunan peraturan kebijakan tersebut.

Kata Kunci : **Ketentuan Peraturan Kebijakan, Administrasi Pemerintah, Hukum**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, yang mengandung arti luas tentang keberlakuan prinsip negara berdasarkan hukum (*rechtsstaat*). Selanjutnya berdasarkan alinea keempat pembukaan UUD 1945 negara wajib mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dimensi ini secara spesifik melahirkan paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Salah satu karakteristik konsep negara kesejahteraan adalah kewajiban pemerintah untuk terlibat aktif dalam kehidupan warga negara (*staatsbemoeienis*) guna mengupayakan terciptanya kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).¹ Dalam negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) dimana tugas pemerintah yang paling

¹ Sadhu Bagas Suratno, 2017. Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, *Lentera Hukum*, Volume 4, Issue 3, h. 172.

utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi setiap warga negara, dan memberikan perlindungan bagi warga negara dalam pelaksanaan pemerintahan. Yang artinya harus mengedepankan asas-asas umum pemerintahan yang baik (selanjutnya disebut AAUPB).²

Tentu sebagai negara hukum tidak dapat lepas dari peraturan perundang-undangan, suatu hal yang wajar karena negara hukum menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai panduan dalam menyusun struktur kenegaraan dan menjalankannya dalam pemerintahan sehari-hari. Karena pemerintahan harus dijalankan dengan hukum, maka secara logis pemerintah tidak dapat melakukan tindakan yang menyimpang atau bahkan bertentangan dengan hukum. Implikasi lainnya, pemerintah tidak dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan tata usaha negara yang bertentangan dengan konstitusi atau undang-undang.

Penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan menjadi dasar legalitas dan legitimasi tindakan pemerintahan, serta memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar dan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah (*het legaliteitsbeginsel beoogt de rechtspositie van de burger jegens de overheid te waarborgen*). Jimly berpendapat bahwa dalam paham negara hukum segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau “*rules and procedures*” (*regels*).³

Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik. Dalam hubungan ini, Muin Fahmal mengemukakan bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.⁴

Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara terdapat dua jenis peraturan yang berlaku secara berdampingan yaitu peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. Apabila dalam penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan menemui hambatan dalam tataran implementasi khususnya dalam hal kesenjangan / jurang hukum (*legal gap*) antara peraturan perundang-undangan yang ada dengan realitas yang dihadapi oleh pemerintah,

² Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang meliputi: kepastian hukum; kemanfaatan; ketidakberpihakan; kecermatan; tidak menyalahgunakan kewenangan; keterbukaan; kepentingan umum; dan pelayanan yang baik.

³ Sadhu Bagas Suratno, Pembentukan Peraturan, *Op.Cit*, h. 173.

⁴ Dalam Solechan, 2019. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 2 Issue 3, h. 543-544.

Secara teoritis pemerintah dapat mengeluarkan suatu peraturan kebijakan dengan dasar diskresi. Diskresi merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Adapun perwujudan dari diskresi yang sering digunakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan ialah berupa peraturan kebijakan (*beleidsregels*). Sebagaimana Pasal 1 angka 9 UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut maka bentuk diskresi terbatas hanya pada “keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan”.

Adapun secara keseluruhan Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan yang memiliki kewenangan untuk menetapkan keputusan diskresi adalah⁵ :

- a. Presiden;
- b. Para Menteri atau Pejabat setingkat Menteri;
- c. Panglima TNI dan Kepala Staf Angkatan Darat, Laut dan Udara;
- d. Kepala Kepolisian Negara;
- e. Ketua Komisi/Dewan dan Lembaga setara;
- f. Gubernur;
- g. Bupati dan Walikota;
- h. Pejabat Eselon I di Pemerintah Pusat dan Provinsi;
- i. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota;
- j. Pimpinan Badan. Serta pejabat operasional yang memiliki kewenangan untuk menetapkan keputusan diskresi karena tugasnya berhubungan langsung dengan pelayanan masyarakat seperti kepala resort Kepolisian Negara dan Camat

Selain jabatan-jabatan tersebut diatas, pada prinsipnya setiap pejabat yang menjalankan urusan pemerintahan yang memiliki kewenangan secara atributif maupun delegasi memiliki kewenangan diskresi karena kewenangan diskresi merupakan pelengkap dari asas legalitas. Bagi Negara yang menganut ajaran *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi. Oleh karena itu, diskresi ini muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*).⁶

⁵ Lutfil Ansori, 2015. Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, *Jurnal Yuridis*, Vol.2 No. 1, h. 143

⁶ Ridwan HR, 2011. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Cetakan ke-6, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), h. 171

B. Perumusan Masalah

Bagaimana kedudukan peraturan kebijakan dalam tatanan hukum di Indonesia serta bagaimana ketentuan/ tata aturan penyusunan peraturan kebijakan tersebut?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif serta bersifat deskriptif analitis. Dilakukan dengan meneliti data sekunder yang bersumber dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang diperoleh dari perundang-undangan, buku, pandangan ahli, artikel/tulisan dan sumber bahan lainnya yang berkaitan dengan topik penelitian ini. Selanjutnya teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi dokumen yang kemudian disusun secara sistematis selanjutnya dianalisis secara kualitatif sehingga mencapai kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas.

II. PEMBAHASAN

Penghargaan yang tinggi terhadap peraturan perundang-undangan menjadi salah satu ciri yang dianut oleh sistem hukum kontinental. Sistem hukum kontinental mengutamakan hukum tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan yang merupakan produk legislasi sebagai sendi utama sistem hukumnya.⁷ Dalam negara hukum (*rechtsstaat*), fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat dan undang-undang bukan hanya sekedar produk dari fungsi negara di bidang pengaturan. Keberadaan undang-undang dalam suatu negara mempunyai kedudukan yang strategis dan penting, baik dilihat dari konsepsi negara hukum, hierarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Menurut pandangan Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.⁸

Menurut M. Solly Lubis perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan negara, dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. Peraturan perundangan berarti “peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara”, sedangkan dalam “peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan” cukup dengan menyebut “peraturan saja”. Adapun yang dimaksud dengan “peraturan negara” adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Peraturan dimaksud meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Surat Keputusan dan Instruksi. Sedangkan yang

⁷ A. Rosyid Al Atok, 2015. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, (Malang: Setara Pers), h. 1.

⁸ Satjipto Rahardjo, 2006 *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, cetakan keenam), h. 91.

dimaksud peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara⁹

Pengertian peraturan kebijakan di Indonesia tidak dapat dirujuk pada peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur peraturan kebijakan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) tidak memberikan pengertian yang komprehensif tentang peraturan kebijakan. Ketiadaan pengatur tersebut sudah cukup menunjukkan bahwa peraturan kebijakan bukanlah isu hukum yang menjadi materi muatan dalam UU No. 12 Tahun 2011. Mengkonstruksikan pengertian peraturan kebijakan di Indonesia dapat dilakukan dengan mengacu pada pendapat ahli hukum. Pendapat-pendapat ahli hukum tentang konsep peraturan kebijakan akan dibandingkan sehingga dapat mengarahkan konstruksi pengertian peraturan kebijakan secara komprehensif.¹⁰

Menurut Montgomery, peraturan kebijakan meliputi peraturan-peraturan yang biasanya tidak mengikat secara hukum, meskipun mereka mungkin memiliki kekuatan hukum, tetapi dalam prakteknya menentukan cara bagaimana orang harus bertindak. Peraturan kebijakan sebagai bentuk khusus dari peraturan umum. Peraturan kebijakan menunjukkan bagaimana pemerintah akan melaksanakan kekuasaannya terhadap masyarakat umum. Peraturan kebijakan dapat dibuat oleh pemerintah pusat atau sektoral maupun pemerintah lokal, misalnya peraturan yang dikembangkan sehubungan dengan pemberian izin. Peraturan kebijakan menjadi pedoman bagi pemerintah terutama dimana pemerintah memiliki kekuasaan diskresi yang luas dan membantu untuk mencegah tindakan sewenang-wenang. Pada mulanya, Peraturan kebijakan hanya dimaksudkan untuk memiliki akibat ke dalam (internal), namun peraturan kebijakan cenderung diumumkan kepada publik melalui pengumuman resmi maupun tidak resmi.¹¹

Pembentukan peraturan kebijakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu hal yang lumrah terjadi. Menurut Philipus M. Hadjon “pelaksanaan pemerintahan sehari-hari menunjukkan betapa badan atau pejabat tata usaha negara acapkali menempuh berbagai langkah kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan apa yang kini sering dinamakan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel, policy rule*)”. dengan demikian, jelas ada hubungan yang erat antara asas diskresi atau asas *freies ermessen* dengan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan adalah wujud formal kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan asas diskresi tersebut.¹²

⁹ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011. *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Bandung: Nusa Pedia), h. 11.

¹⁰ Victor Imanuel W. Nalle, 2013. Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan Kebijakan, *Jurnal Yudisial*, Vol. 6 No. 1: h. 36.

¹¹ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, 2017. *Hukum Administrasi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika), h. 228.

¹² Arif Christiono Soebroto, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas*, h. 5. Diakses dari https://jdih.bappenas.go.id/data/file/WORKSHOP_Peraturan_kebijakan_di_Kementerian_PPN_bappenas.pdf.

Bentuk formal peraturan kebijakan dalam hal tertentu sering tidak berbeda atau tidak dapat dibedakan dari format peraturan perundang-undangan. Menurut A. Hamid S Attamimi: “dilihat dari bentuk dan formatnya, peraturan kebijakan sama benar dengan peraturan perundang-undangan, lengkap dengan pembukaan berupa konsiderans “menimbang” dan dasar hukum “mengingat”, batang tubuh yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian dan bab-bab serta penutup, yang sepenuhnya menyerupai peraturan perundang-undangan”. Selain memiliki persamaan dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan di atas, ada juga peraturan kebijakan yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan dari segi bentuk formalnya. Oleh karena itu, peraturan-peraturan kebijakan tersebut dengan mudah dibedakan dari peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, format peraturan kebijakan tersebut tersebut lebih sederhana daripada format peraturan perundang-undangan misalnya nota dinas, surat edaran, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, pengumuman dan sebagainya.¹³

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah dapat mengambil tindakan untuk mengatasi kekosongan hukum sebagai upaya mengatasi masalah penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dikarenakan pada hakikatnya tidak ada undang-undang yang sempurna, kerap ditemukan kekurangan dan keterbatasan dalam undang-undang tersebut, artinya tidak ada undang-undang yang lengkap selengkap-lengkapnyanya atau sejelas-jelasnya dalam mengatur seluruh kegiatan manusia.

Maka untuk itulah pemerintah diberikan wewenang untuk mengambil tindakan mengatasi kekosongan/ kesenjangan hukum tersebut. berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan wewenang tersebut berupa “diskresi”. Diskresi merupakan kewenangan pejabat administrasi pemerintahan untuk mengambil keputusan pemerintahan yang bebas karena belum diaturnya suatu hal tertentu dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Diskresi dapat memberikan manfaat yang positif bagi terselenggaranya kegiatan pemerintahan yang berkesinambungan dan tidak terhambat oleh kekosongan hukum yang ada, namun demikian diskresi dapat menimbulkan dampak negatif apabila dalam pelaksanaannya justru melanggar rambu-rambu hukum yang ada serta bertentangan dengan norma-norma yang ada di masyarakat dan bertentangan dengan kepentingan umum.

Diskresi secara khusus diatur dalam Bab VI UU Administrasi Pemerintahan. Sebelumnya Pasal 1 mendefinisikan diskresi sebagai Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Definisi tersebut memberikan unsur-unsur diskresi, antara lain:¹⁴

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Victor Imanuel W. Nalle, 2016. Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Refleksi Hukum*, Volume 10 Nomor 1: h.4.

1. Berupa keputusan dan/atau tindakan;
2. Ditetapkan dan/atau dilakukan;
3. Dilakukan oleh pejabat pemerintahan;
4. Untuk mengatasi persoalan konkret dalam penyelenggaraan pemerintahan;
5. Diskresi tersebut dilakukan dalam hal (bersifat alternatif):
 - a. Peraturan perundang-undangan memberikan pilihan;
 - b. Peraturan perundang-undangan tidak mengatur
 - c. Peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas;
 - d. Adanya stagnasi pemerintahan.

Definisi tersebut menunjukkan bahwa diskresi tidak hanya berupa keputusan tetapi dapat juga berupa tindakan atau keputusan yang disertai dengan tindakan. Tindakan dalam konteks ini dimaknai UU Administrasi Pemerintahan sebagai perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sesuai Pasal 1 angka 8 UU administrasi Pemerintahan. Dengan demikian diskresi dapat memiliki 2 (dua) bentuk. Pertama, keputusan tata usaha negara. Kedua, tindakan nyata pemerintahan atau yang dikonsepsikan oleh Utrecht sebagai perbuatan pemerintah yang berdasarkan fakta atau perbuatan yang bukan perbuatan hukum atau perbuatan tanpa akibat yang diatur oleh hukum.¹⁵

UU Administrasi Pemerintahan hanya memasukkan KTUN dan tindakan faktual pemerintah sebagai bentuk diskresi, walaupun tindakan faktual pada hakikatnya tidak dapat dikategorikan sebagai produk hukum pemerintah karena tidak menimbulkan akibat hukum. KTUN sebagai produk hukum dari diskresi berimplikasi pada sifat diskresi. Dengan demikian diskresi karena adanya kekosongan hukum hanya dapat dibentuk dalam KTUN yang sifatnya konkrit, individual, dan final. Padahal diskresi juga harus diikuti dengan produk hukum yang bersifat umum dan abstrak karena implikasi kekosongan hukum bersifat umum, bukan individual.

Secara teoritis, ilmu hukum administrasi mengenal konsep peraturan kebijakan sebagai produk hukum dari diskresi. Namun peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan sehingga implikasi mengikatnya tidak sama dengan peraturan perundang-undangan. Namun pada prakteknya, kekuatan mengikat peraturan kebijakan sebenarnya telah mengalami perluasan. Peraturan kebijakan, menurut Bagir Manan, tidak secara langsung mengikat secara hukum walaupun tetap mengandung relevansi hukum. Kekuatan mengikatnya hanya bagi badan atau pejabat administrasi negara sendiri. Meskipun ketentuan dalam peraturan kebijakan biasanya akan menyangkut masyarakat umum secara tidak langsung. Sebagai contoh adalah suatu Juklak pelaksanaan tender. Juklak tersebut hanya berisi ketentuan tata cara administrasi negara dalam menyelenggarakan tender tetapi ketentuan-ketentuan tersebut secara tidak langsung akan terkait dengan calon peserta tender.¹⁶ Walaupun sifat peraturan kebijakan pada hakikatnya tidak mengikat, tetapi pada prakteknya peraturan kebijakan memegang peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan peranan yang penting dalam

¹⁵ Jum Anggriani, 2012. *Hukum Administrasi Negara*, (Graha Ilmu), h. 106.

¹⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Alumni), h.170.

penyelenggaraan pemerintahan, seharusnya UU Administrasi Pemerintahan mengatur peraturan kebijakan, tetapi pada kenyataannya justru sebaliknya. Padahal peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari diskresi yang diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan.

Bagir Manan juga memberikan contoh bentuk peraturan kebijakan yang pernah digunakan dalam administrasi pemerintahan. Beberapa bentuk tersebut antara lain:¹⁷

1. Peraturan kebijakan yang berbentuk peraturan.

Sebagai contoh peraturan kebijakan yang berbentuk peraturan adalah Permendagri No.4 Tahun 1976 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyerahan Urusan-urusan dari Daerah Tingkat I kepada Daerah Tingkat II.

2. Peraturan kebijakan yang berbentuk keputusan.

Peraturan kebijakan yang berbentuk keputusan bukanlah KTUN. Sifat substansinya berbeda dengan KTUN yang bersifat konkret, individual, dan final. Contoh peraturan kebijakan berbentuk keputusan adalah Keppres No.29 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

3. Surat Edaran.

Administrasi negara sebagai pelaksana suatu kebijakan tidak dapat begitu saja mengenyampingkan surat edaran. Karena, walaupun surat edaran bukan merupakan suatu ketentuan hukum tetapi merupakan manifestasi dari kebebasan bertindak yang melekat pada administrasi negara. Dalam administrasi negara juga berlaku asas mematuhi keputusan sendiri dan menjalankan dengan sungguh sungguh kebijakan yang ditetapkan secara hirarkis dalam lingkungan administrasi negara yang bersangkutan.

4. Instruksi.

Instruksi merupakan suatu bentuk keputusan yang bersifat hirarkis, berlaku bagi jajaran administrasi negara di bawah pembuat instruksi. Berdasarkan isinya, terdapat instruksi yang merupakan peraturan kebijakan dan ada juga yang bukan peraturan kebijakan. Instruksi tentang kebijakan konkret tertentu (khusus) tidak dapat dimasukkan sebagai peraturan kebijakan. Instruksi untuk melaksanakan tugas tertentu bukanlah peraturan kebijakan. Instruksi akan menjadi peraturan kebijakan jika disertai dengan ketentuan yang bersifat umum.

5. Pengumuman tertulis.

Sekitar tahun 1945-1949 cukup banyak dijumpai berbagai macam pengumuman atau maklumat. Tetapi maklumat yang ditetapkan pada waktu itu tidak selalu bersifat peraturan kebijakan. Perlu dibedakan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden saat membuat pengumuman atau maklumat, apakah sebagai administrasi negara atau pemegang kekuasaan negara. Maklumat Nomor X Tahun 1945 (16 Oktober 1945), menurut Bagir Manan, harus dipahami sebagai keputusan negara bukan administrasi negara. Pengumuman sebagai peraturan kebijakan juga harus berbentuk tertulis dan bersifat umum.

¹⁷ Bagir Manan, 2008. Peraturan Kebijakan, *Varia Peradilan*., h. 16-17.

Dengan demikian peraturan kebijakan tidak dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan karena tidak memenuhi keseluruhan ciri-ciri peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No.12 Tahun 2011, melainkan suatu bentuk/ implikasi dari diskresi. Bila dikaitkan dengan UU administrasi pemerintahan, peraturan kebijakan tidak dikenal secara keseluruhan kecuali peraturan kebijakan berupa keputusan dan tindakan atau keputusan yang disertai dengan tindakan pemerintah.

Jika mengacu pada pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa peraturan kebijakan (*beleidsregel, pseudowetgeving, policy rules*) yaitu peraturan yang dibuat-baik kewenangan maupun materi muatannya-tidak berdasar pada peraturan perundang-undangan, delegasi atau mandat, melainkan berdasarkan wewenang yang timbul dari *freies ermessen* (diskresi),¹⁸ sehingga apabila mengacu pada hukum positif di Indonesia, peraturan perundang-undangan yang dapat digunakan sebagai dasar hukum pembentukan dan pelaksanaan peraturan kebijakan (diskresi) adalah UU Administrasi Pemerintahan dengan memperhatikan definisi, lingkup, persyaratan, prosedur dan akibat hukum dari diskresi sebagaimana diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan.¹⁹

Apabila kembali memperhatikan UU Administrasi Pemerintahan, diskresi ditentukan hanya berbentuk KTUN dan tindakan nyata pemerintah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa peraturan kebijakan yang termasuk dalam diskresi adalah suatu peraturan yang bersifat KTUN saja, lalu bagaimana dengan peraturan kebijakan lain? mengingat UU administrasi pemerintah tidak mengatur secara eksplisit mengenai peraturan kebijakan yang bentuknya tidak berupa KTUN.

Praktik dalam pemerintahan menunjukkan bahwa berbagai bentuk peraturan kebijakan digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun berbagai bentuk peraturan kebijakan tersebut tidak diatur kedudukannya sebagai peraturan kebijakan. Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam praktiknya di Indonesia, peraturan kebijakan dapat dibuat dalam bentuk-bentuk seperti:²⁰

- a. Surat edaran, contoh: Surat Edaran Bank Indonesia;
- b. Surat perintah atau instruksi, contoh: Instruksi Presiden;
- c. Pedoman Kerja atau Manual;
- d. Petunjuk Pelaksanaan (Juklak);
- e. Petunjuk Teknis (Juknis);
- f. Buku Panduan atau "guide" (guidance);
- g. Kerangka Acuan atau Term of Reference (TOR);
- h. Desain Kerja atau Desain Proyek (Project Design).

Berdasarkan hal tersebut disimpulkan bahwa UU Administrasi Pemerintahan mengenal diskresi, yang dapat dijadikan sebagai dasar pembentukan peraturan kebijakan khusus yang bersifat keputusan/ tindakan yang ditetapkan, sehingga masih ada kekosongan pengaturan mengenai peraturan kebijakan lainnya. UU administrasi pemerintahan saat ini tidak mengenal/ mengatur secara kongkrit tentang peraturan kebijakan, sehingga belum ada ketentuan/ tata aturan mengenai penyusunan peraturan kebijakan tersebut.

¹⁸ Bagir Manan, 2004. *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*, (FH UII Press), h.15.

¹⁹ Lihat pasal 22 s.d pasal 32 UU Administrasi Pemerintahan

²⁰ Jimly Asshiddiqie, 2010. *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers), h.274.

Maka dengan dibatasi lingkup diskresi pada UU Administrasi Pemerintahan, berdampak pada ketiadaan regulasi (kekosongan hukum), yang mengatur mengenai pembentukan peraturan kebijakan secara umum. Karena dalam prakteknya peraturan kebijakan tidak hanya berupa keputusan/ ketetapan tetapi juga dapat berbentuk: 1) surat edaran, 2) surat perintah atau instruksi; 3) pedoman kerja atau manual, 4) petunjuk pelaksanaan (juklak), 5) petunjuk operasional/petunjuk teknis (juknis), 6) instruksi, 7) pengumuman, 8) buku panduan atau “guide” (guidance), 9) kerangka acuan atau Term of Reference (TOR), 10) desain kerja atau desain proyek (project design) yang materinya bersifat mengatur dan mengikat secara umum, dan peraturan kebijakan lainnya.

III. KESIMPULAN

Undang-Undang Administrasi Pemerintah tidak mengatur secara konkrit mengenai peraturan kebijakan, namun hanya mengatur tentang diskresi yang dapat digunakan sebagai dasar pembentukan peraturan kebijakan yang khusus berbentuk keputusan/ ketetapan tindakan. Sehingga masih ada kekosongan pengaturan mengenai peraturan kebijakan secara umum yang berakibat belum ada ketentuan/ tata aturan mengenai penyusunan peraturan kebijakan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggriani, Jum, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu , 2012.
- Ansori, Lutfil, *Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, *Jurnal Yuridis*, 2 No. 1 (2015): 143.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Atok, A. Rosyid Al, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Malang: Setara Pers, 2015.
- Efendi, A’an dan Poernomo, Freddy, *Hukum Administrasi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Cetakan ke-6, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011.
- Huda, Ni’matul dan Nazriyah, R, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Nusa Pedia, 2011.
- Manan, Bagir dan Magnar, Kuntana, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, 1997.
- Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*, FH UII Press, 2004.
- Manan, Bagir, *Peraturan Kebijakan*, Varia Peradilan, 2008.
- Nalle, Victor Imanuel W, *Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, *Jurnal Refleksi Hukum*, 10 No. 1 (2016): 4.
- Nalle, Victor Imanuel W, *Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan Kebijakan*, *Jurnal Yudisial*, 6 No. 1 (2013): 36.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, cetakan keenam, 2006.
- Solechan, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik*, *Administrative Law & Governance Journal*. 2, Issue 3, (2019), 543-544

Suratno, Sadhu Bagas, Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, *Lentera Hukum*, 4, Issue 3 (2017): 172.

Soebroto, Arif Christiono, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas*. 2022.

https://jdih.bappenas.go.id/data/file/WORKSHOP_Peraturan_kebijakan_di_Kementerian_PPN_bappenas.pdf.

PENGUATAN LEGISLASI PEMILIHAN UMUM DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK

Wilma [Silalahi](#)

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Fakultas Hukum Universitas
Tarumanagara

E-mail: wilmasilalahi@fh.untar.ac.id

ABSTRAK

Melalui pemilu, setiap warga negara dapat menggunakan hak politiknya secara cerdas. Pemilu dan pilkada merupakan salah satu perwujudan aspirasi rakyat sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam kebijakan pemerintahan. Pelaksanaan pemilu dan pilkada yang sudah dilaksanakan selama ini, selain berlangsung secara lancar dan sukses, juga terdapat kekurangan. Sehingga, permasalahan yang menarik dalam tulisan ini adalah bagaimana penguatan legislasi pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah serentak? Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan paradigma *post-positivisme*. Pelaksanaan pemilu dan pilkada merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang dijamin oleh negara yang dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Dengan demikian, pemilu dan pilkada merupakan salah satu instrumen penting dalam sistem demokrasi. Dengan banyaknya persoalan-persoalan terkait dengan pelaksanaan pemilu, dipandang perlu melakukan perbaikan dan penguatan legislasi serta perlu didesain penguatan legislasi pemilu dan pilkada serentak guna kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan, sehingga tidak acap kali mengubah peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan pemilu dan pilkada serentak guna terbangunnya kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilu dan pilkada serentak. Lebih lanjut, perlunya evaluasi dalam setiap penyelenggaraan pemilu dan pilkada, yang apabila didapatkan kekurangan dalam penyelenggaraannya dapat diatur dalam aturan pelaksanaannya, kecuali dipandang perlu diatur dalam Undang-Undang. Kedepannya, perlu diatur dalam konstitusi terkait dengan pelaksanaan periodisasi pilkada guna kepastian hukum.

Kata Kunci : Demokrasi; Legislasi; Pemilu; Pilkada; Serentak.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, dengan konsekuensi bahwa pelaksanaan kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.¹ Paham kedaulatan rakyat atau demokrasi (*democracy*) sebagaimana diatur dalam UUD 1945 (*constitutional democracy*) menggunakan penyelenggaraan pemilu (*election*) sebagai *tool* untuk mewujudkan demokrasi (*electoral democracy*).² Dalam konteks ini, pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) menjadi sarana bagi rakyat (pemilih) untuk memilih pemimpin baik nasional maupun daerah.³

Dalam memilih pemimpin di Indonesia sebagai konsekuensi dari negara hukum yang demokratis adalah adanya pemilihan pemimpin dengan cara yang demokratis.⁴ Melalui kedemokratisan pelaksanaan pemilu dan pilkada, diharapkan tujuan pemilu dan pilkada dapat tercapai.⁵ Tujuan pemilu dan pilkada yang utama adalah untuk menghasilkan pemimpin yang benar-benar dapat mewakili rakyat sebagai pemimpin negara dan pemerintahan.⁶ Pemerintah sebagai wakil rakyat harus dapat memposisikan diri sebagai wakil rakyat di negara Indonesia.⁷ Bagaimana menginspirasi untuk kepentingan negara dan masyarakat dalam kegiatan yang dilaksanakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye, “*whatever government choose, to do or not to do, the most important is there must be a goal, objective or purpose.*”⁸ Kebijakan

¹ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

² Gotfridus Goris Seran, 2017. “Pilkada Serentak: Model, Kebijakan dan Kaitan dengan Penguatan Demokrasi Elektoral di Indonesia”, *Prosiding Seminar Nasional FHSIP-UT 2017: “Transformasi Sosial menuju Masyarakat Informasi yang Beretika dan Demokratis”*, Pamulang-Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2017, h. 19; Gotfridus Goris Seran dan Chairul Amri Zakariyah, *Pilkada Langsung Serentak: Model, Kerangka Kebijakan dan Kaitan dengan Sinkronisasi Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia* (Bogor: Unida Press), h. 17-18.

³ Gotfridus Goris Seran, 2019. “Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional,” *Jurnal Konstitusi* 16, Nomor 3 (September): h. 660.

⁴ Sayyidatul Insiyah, Xavier Nugraha, dan Shevierra Danmadiyah, 2019. “Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat”, *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum* 28, No. 2 (Agustus): h. 165, <https://docs.google.com/document/d/1sIX37pI1C7lv4aXzOzIU18Ze8nyMZGey/edit>.

⁵ Yana Suryana, 2020. “Pengaruh Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak Terhadap Budaya Politik,” *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum* 29, No. 1 (Januari): h. 13-28, <https://ejournal.unib.ac.id/index.php/supremasihukum/article/download/10116/5137>.

⁶ Khairul Rahman dan Rendi Prayuda, 2020. “Pemilihan Umum di Indonesia: Pemimpin dan Wakil Rakyat Yang Ideal,” *Jurnal Kemunting* 1, Nomor 2 (Juli): h. 135-148, <http://ejournal.universitaskarimun.ac.id/index.php/IAN/article/download/134/105/>.

⁷ Azmi, 2018. “Kedaulatan Rakyat Dalam Perspektif Negara Hukum Yang Berketuhanan,” *ALQALAM* 35, No. 1 (Januari-Juni): h. 73-98, <http://ejournal.universitaskarimun.ac.id/index.php/IAN/article/download/134/105https://media.neliti.com/media/publications/282911-kedaulatan-rakyat-dalam-perspektif-negar-90a14538.pdf>.

⁸ Thomas R. 2010. Dye, *Understanding Public Policy* (New York: Pearson Education, Cet. 13), h. 3.

apapun yang dipilih atau diambil oleh pemerintah, dilakukan atau tidak dilakukan, harus jelas tujuan, objek, atau sasarannya, yaitu untuk kepentingan rakyat banyak. Sehingga, 'kepentingan rakyat' menjadi hal yang utama sebagai negara hukum demokratis.

Lebih lanjut, salah satu ciri utama negara yang menganut sistem demokrasi dalam pemerintahannya adalah diselenggarakannya pemilihan umum secara periodik.⁹ Demokrasi menempatkan manusia dalam posisi dan kapasitas sebagai pemilik sekaligus pemegang kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat.¹⁰ Sebagai pemegang kedaulatan, maka rakyat yang menentukan corak dan cara serta tujuan apa yang hendak dicapai dalam kehidupan kenegaraan. Hal ini menunjukkan bahwa rakyat berkuasa secara independen atas dirinya sendiri.¹¹ Selanjutnya, terkait dengan unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam suatu negara demokrasi, Lymant Tower Sargent mengemukakan beberapa unsur, antara lain: *citizen involvement in political decision making, some degree of equality among citizens, some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens, a system of representation, and an electoral system majority rule.*¹² Bahwa, keterlibatan warga negaralah yang paling utama dalam pengambilan keputusan politik, dengan berdasarkan pada derajat kesetaraan, derajat kebebasan atau kebebasan yang dimiliki oleh setiap warga negara, sistem perwakilan, dan sistem pemilihan mayoritas. Menurut Haposan Siallagan, untuk mewujudkan konsep dasar dalam negara demokrasi bukanlah pekerjaan mudah. Sangat sulit untuk memberikan keleluasaan kepada rakyat dalam menjalankan kekuasaan tertinggi itu tanpa dibarengi dengan mekanisme dan kontrol pelaksanaan yang jelas dan tegas.¹³

Pemilu dan pilkada merupakan salah satu elemen terpenting untuk merawat kedaulatan rakyat, karena meletakkan rakyat sebagai titik utama yang memegang kedaulatan primer (*primairy sovereignty*).¹⁴ Suatu negara dipandang memiliki sistem politik demokrasi, sebagaimana ditegaskan oleh Powell:

Election are not the only instrument of democracy. They must be helped by other organizations and by rules that encourage communication and cooperation. But elections seem to be the critical democratic instrument. They claim to

⁹ Janpatar Simamora, 2014. "Menyongsong Rezim Pemilu Serentak (Induction of The Simultaneous Election Regime)," *Jurnal RECHTS VINDING, Media Pembinaan Hukum Nasional* 3, Nomor 1 (April): h. 6.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2005. "Demokrasi dan Hak Asasi Manusia." *Materi disampaikan dalam studium general pada acara The 1st National Convergence Corporate Forum for Community Development*, Jakarta, 19 Desember, h. 2.

¹¹ Hendra Nurtjahjo, 2006. *Filsafat Demokrasi* (Jakarta: Bumi Aksara), h. 32.

¹² Lymant Tower Sargent, 1984. *Contemporary Political Ideologies* (Chicago: The Dorsey Press), h. 32-33.

¹³ Haposan Siallagan dan Janpatar Simamora, 2011. *Hukum Tata Negara Indonesia* (Medan: UD. Sabar), h. 137-138.

¹⁴ Fajlurrahman Jurdi, 2018. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* (Jakarta: Kencana), h. 18.

*establish connections that compel or greatly encourage the policy makers to pay attention to citizens. There is widespread consensus that the presence of competitive elections, more than any other feature, identifies a contemporary nation-state as a democratic political system.*¹⁵

Pemilu bukan satu-satunya instrumen demokrasi, harus dibantu oleh organisasi lainnya dan aturan yang mendorong komunikasi dan kerjasama.¹⁶ Namun, pemilu merupakan instrumen demokrasi yang kritis, yang mengklaim untuk membangun komunikasi yang memaksa atau mendorong para pembuat kebijakan untuk memperhatikan warga negara.¹⁷ Selain itu, ada konsensus bahwa kehadiran pemilu yang kompetitif, lebih dari fitur lainnya, mengidentifikasi negara-negara kontemporer sebagai sistem politik yang demokratis.¹⁸ Dengan demikian, pelaksanaan demokrasi di Indonesia melalui penyelenggaraan pemilu dan pilkada, diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali¹⁹ dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.²⁰ Pemilu dan pilkada bukan hanya menjadi instrumen bagi konversi suara menjadi kursi, tetapi lebih luas maknanya karena dapat menentukan arah sistem pemerintahan yang dibangun di masa depan.²¹ Sistem pemerintahan yang terbentuk melalui pemilu dan pilkada adalah menjadi penentu kapasitas demokrasi yang menggerakkan sistem politik, termasuk mengelola partisipasi masyarakat.²² Pangkal tolak dalam membangun sistem pemilu yang demokratis adalah tidak lepas dari agenda amandemen konstitusi utamanya terkait dengan prinsip penegakan kedaulatan rakyat. Pola kekuasaan dan partisipasi masyarakat yang

¹⁵ Topo Santoso, 2019. *Pemilihan di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan* (Jakarta: Sinar Grafika), h. 12.

¹⁶ Harfani, 2022 *Jalan Panjang Pemilu dan Kerinduan Konsolidasi Demokrasi*, Opini, rumahpemilu.com, 11 Januari 2022, <https://rumahpemilu.org/jalan-panjang-pemilu-dan-kerinduan-konsolidasi-demokrasi/>, diakses 23 April.

¹⁷ Janpatar Simamora, 2011. "Eksistensi Pilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis," *MIMBAR HUKUM* 23, Nomor 1 (Februari): h. 221-236.

¹⁸ Isharyanto, 2017. *Partai Politik, Ideologi, dan Kekuasaan* (Yogyakarta: CV. Absolute Media, Cetakan 1 Juli).

¹⁹ Pasal 22E ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

²⁰ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

²¹ Prayudi, 2021. "Agenda Pemilu Serentak: Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal," *Politica* 12, No. 1 (Mei): h. 69. :10.22212/jp.v12i1.1768.

²² *Ibid.*

dijamin konstitusi dapat menghasilkan desain institusinya melalui pemilu yang diselenggarakan.²³

Pemilu dan pilkada sebagai salah satu perwujudan aspirasi rakyat, sejalan dengan pentingnya partisipasi masyarakat dalam kebijakan pemerintahan. John Dewey menyatakan, masyarakat demokrasi tergantung pada konsensus sosial perkembangan manusia yang didasarkan pada kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik. Partisipasi merupakan hal vital bagi pemilihan kebijakan karena konsensus atau mayoritas merupakan landasan yang perlu bagi keputusan sosial dan tindakan partisipasi bahkan bagi pengembangan diri. Meskipun kebebasan tidak sepenuh egosentrik yang sekedar “kebebasan bertindak”, tetapi lebih pada “kebebasan berfikir” yang merangsang keharmonisan sosial dan bahkan apa yang disebut sebagai kepentingan bersama.²⁴

Pelaksanaan pemilu dan pilkada yang telah diselenggarakan selama ini, selain berlangsung secara lancar dan sukses, juga terdapat kekurangan. Misalnya, catatan dalam penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019, antara lain berdasarkan data yang dirilis oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) terdapat 16.134 (enam belas ribu seratus tiga puluh empat) pelanggaran administrasi, 373 (tiga ratus tujuh puluh tiga) pelanggaran kode etik, 582 (lima ratus delapan puluh dua) pelanggaran pidana, dan 1.475 (seribu empat ratus tujuh puluh lima) pelanggaran hukum lainnya yang terjadi pada pemilihan umum tahun serentak tahun 2019.²⁵

Selanjutnya, berdasarkan data dari hasil verifikasi dan validasi SK KPU Nomor 926/KU.03-2KPT/KPU/IV/2019, jumlah personil badan *ad hoc* yang meninggal sebanyak 708 (tujuh ratus delapan) orang.²⁶ Sementara, personil badan *ad hoc* yang meninggal berdasarkan data yang terverifikasi dan tervalidasi (memenuhi syarat) dengan SK KPU Nomor 926/KU.03-2KPT/KPU/IV/2019 adalah sebanyak 749 (tujuh ratus empat puluh sembilan) orang. Angka tersebut lebih tinggi dari data yang dirilis oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa hingga 15 Mei 2019, pukul 14.00 WIB, jumlah petugas pemilu tahun 2019 yang meninggal tercatat sebanyak 527 (lima ratus dua puluh tujuh) jiwa, sementara yang sakit mencapai 11.239 (sebelas ribu dua

²³ David Marsh & Gary Stoker, *Teori dan Metode Dalam Ilmu Politik* (Bandung: Penerbit Nusa Media 2012), h. 221-129.

²⁴ S.P. Varma, *Teori Politik Modern* (Jakarta: Rajawali Press, 1987), h. 219-221.

²⁵ Badan Pengawas Pemilu, *Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019*, 4 November 2019.

²⁶ Komisi Pemilihan Umum, *Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019* (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2019), h. 13.

ratus tiga puluh sembilan) jiwa, yang jumlahnya tersebar di 25 (dua puluh lima) provinsi di seluruh Indonesia.²⁷

Selain itu, permasalahan lainnya adalah survei mengenai pelaksanaan pemilu 2019 dan demokrasi di Indonesia yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik LIPI menjelaskan bahwa, dua tujuan dasar Pemilu Serentak 2019 masih belum tercapai, yakni tujuan dasar yang pertama belum tercapai karena hanya 16,9% (enam belas koma sembilan persen) responden mengaku memilih caleg/partai pendukung calon presiden dan wakil presiden pilihannya. Sementara itu, tujuan dasar yang kedua tidak terpenuhi disebabkan 74% (tujuh puluh empat persen) responden survei publik dan 86% (delapan puluh enam persen) survei tokoh merasa disulitkan oleh hal-hal teknis selama Pemilu Serentak 2019, hasil survei juga menunjukkan bahwa 82% (delapan puluh dua persen) responden tokoh menganggap skema Pemilu Serentak harus diubah atau ditinjau kembali.²⁸

Permasalahan lain adalah permasalahan logistik pemilu. Berdasarkan data yang dirilis KPU terdapat 2.249 (dua ribu dua ratus empat puluh sembilan) tempat pemungutan suara (TPS) yang harus melaksanakan pemungutan suara susulan. Pemungutan suara susulan tersebut disebabkan karena adanya persoalan distribusi logistik pemilu dan bencana alam. Selain itu, berdasarkan hasil rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU, persentase suara tidak sah pada pemilu serentak tahun 2019 menunjukkan kenaikan jika dibandingkan dengan pemilu 2014. Kenaikan cukup signifikan tingkat suara tidak sah adalah pada hasil pilpres yang mencapai 2,4% (dua koma empat persen) atau sejumlah 3.754.095 (tiga juta tujuh ratus lima puluh empat ribu sembilan puluh lima) suara dibanding pada pilpres tahun 2014 yang berjumlah 1.332.934 (satu juta tiga ratus tiga puluh dua ribu sembilan ratus tiga puluh empat) suara (1,0%).²⁹ Sementara untuk pemilu legislatif anggota DPR naik menjadi 11,45% (sebelas koma empat puluh lima persen) dengan jumlah suara tidak sah sebesar 16.267.725 (enam belas juta dua ratus enam puluh tujuh ribu tujuh ratus dua puluh lima) suara dimana pada pemilu 2014 jumlah suara tidak sah sebesar 14.601.436 (empat belas juta enam ratus satu ribu empat ratus tiga puluh enam) suara (10,46%).³⁰

²⁷ Kompas.com, Pemilu 2019, *Data Kemenkes: 527 Petugas KPPS Meninggal, 11.239 Orang Sakit*, <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit?page=all>, diakses pada 22 April 2022.

²⁸ Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), 2022. *Evaluasi Pemilu Serentak dalam Temuan Survei LIPI*, <http://lipi.go.id/berita/Evaluasi-Pemilu-Serentak-dalam-Temuan-Survei-LIPI/21763>, diakses pada 22 April.

²⁹ Santi Covarida, 2019. "Invalid Votes dan Legitimasi Pemilu Serentak Tahun 2019," *Jurnal Electoral Research*: h. 3.

³⁰ *Ibid.*

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, yang menjadi permasalahan yang menarik dalam penelitian ini adalah bagaimana penguatan legislasi pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah serentak? Isu ini menjadi menarik, mengingat tahun 2024 bangsa Indonesia akan melaksanakan pesta demokrasi pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD yang direncanakan dilaksanakan pada Rabu, 14 Februari 2024 dan beberapa bulan kemudian pada Rabu, 24 November 2024 dilaksanakan pemilihan kepala daerah untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota. Selain itu, penguatan legislasi ini juga dibutuhkan untuk memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan kepada warga negara terkait dengan penyelenggaraan pemilu dan pilkada tahun 2024, juga untuk pelaksanaan pemilu dan pilkada tahun-tahun berikutnya.

Tulisan sederhana ini tidak bermaksud untuk menjustifikasi bahwa legislasi pemilu dan pilkada yang ada saat ini belum tepat, tapi hendak memberi pilihan sudut pandang lain, meskipun tidak dapat dihindari pikiran-pikiran yang beririsan satu sama lain. Dalam tulisan ini akan dilakukan kajian untuk memberikan pertimbangan bahwa legislasi yang ada saat ini butuh penguatan guna kepastian hukum, karena model pemilu dan pilkada yang ada saat ini semakin berkembang pada pelaksanaan pemilu dan pilkada serentak tahun 2024 dan pelaksanaan pemilu dan pilkada tahun-tahun berikutnya. Dengan demikian, dipandang perlu pembahasan lebih lanjut terkait penguatan legislasi pemilu dan pilkada serentak.

C. Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif³¹ atau menurut Wignjosoebroto adalah penelitian doktrinal,³² yaitu kajian yang menggunakan legis positivis, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu dalam konsepsi ini dipandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat. Satjipto Rahardjo menyebut perspektif ini adalah melihat hukum sebagai suatu peraturan-peraturan yang abstrak, perhatiannya akan tertuju pada lembaga yang benar-benar otonom, yaitu yang dapat dibicarakan sebagai subyek tersendiri, terlepas dari kaitannya dengan hal-hal di luar peraturan tersebut. Pemusatannya akan membawa pada metode yang normatif, dan sesuai

³¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985. *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada), h. 15.

³² Bambang Sunggono, 1997. *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada), h. 42.

dengan pembahasannya yang analisis, sehingga metode ini disebut juga normatif analisis.³³ Oleh karena itu, kajian ini menggunakan pendekatan normatif dengan paradigma *post-positivisme*, guna menghasilkan pemilu dan pilkada yang berkualitas sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945.

II. PEMBAHASAN

Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil,³⁴ sementara pilkada untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis.³⁵ Maksud 'dipilih secara demokratis' adalah tidak hanya terbatas pada model pemilihan secara langsung atau tidak langsung, melainkan mencakup juga model pemilihan lain dalam rangka menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa sesuai dengan amanat Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.³⁶

Perkembangan sistem ketatanegaran bangsa Indonesia, merumuskan desain pemilu dilaksanakan secara serentak sejak tahun 2019, sementara untuk pilkada serentak sudah dilaksanakan sejak tahun 2015 namun masih bersifat parsial dan gradual.³⁷ Dengan kata lain, pelaksanaan pilkada (sebelumnya penyebutannya pemilukada) sifatnya masih transisional dan bertahap/bergelombang.³⁸

Berbicara tentang desain pemilu, tidak dapat dilepaskan dari standar pemilu demokratis. Pada tahun 2002, International IDEA mengeluarkan Standar Pemilu Demokratis yang terdiri atas 15 (lima belas) standar internasional. Standar internasional ini menjadi syarat minimal bagi kerangka hukum untuk menjamin

³³ *Ibid.*, h. 67-68.

³⁴ Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.

³⁵ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

³⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, bertanggal 22 Maret 2005.

³⁷ Parsial dan gradual dalam arti bahwa penyelenggaraan pemilukada langsung serentak masih dibagi ke dalam beberapa gelombang. Pada awalnya diatur berdasarkan: (a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678, selanjutnya disebut UU 8/2015), Pasal 201, mengatur enam gelombang penyelenggaraan pemilukada langsung serentak tahun 2015 (ayat 1), 2017 (ayat 2), 2018 (ayat 3), 2020 (ayat 4), 2022 (ayat 5), dan 2023 (ayat 6) sebelum penyelenggaraan pemilukada langsung serentak nasional tahun 2027 (ayat 7). Pengaturan ini kemudian diamandemen berdasarkan: (b) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898, selanjutnya disebut UU 10/2016), Pasal 201, mengatur empat gelombang penyelenggaraan pemilukada langsung serentak tahun 2015 (ayat 1), 2017 (ayat 2), 2018 (ayat 4), dan 2020 (ayat 6) sebelum penyelenggaraan pemilukada langsung serentak nasional tahun 2024 (ayat 8). Lihat Gotfridus Goris Seran, "Konstitusionalitas dan Desain ...*Op.Cit.*: h. 658.

³⁸ *Ibid.*

pemilu yang demokratis. Sumber utama standar internasional pemilu demokratis itu adalah berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional, seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1960, Konvensi Eropa 1950 untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi, Piagam Afrika 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat.³⁹ Kelima belas standard pemilu yang diterima oleh masyarakat internasional tersebut mencakup antara lain: (1) penyusunan kerangka hukum, (2) pemilihan sistem pemilu, (3) penetapan daerah pemilihan/unit pemilu, (4) hak untuk memilih dan dipilih, (5) lembaga penyelenggara pemilu, (6) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih (7) akses suara bagi partai politik dan kandidat, (8) kampanye pemilu yang demokratis, (9) akses media dan keterbukaan informasi dan kebebasan berpendapat, (10) dana kampanye dan pembiayaan kampanye, (11) pemungutan suara, (12) perhitungan suara dan tabulasi suara, (13) peran keterwakilan partai politik dan kandidat, (14) pemantau pemilu, (15) kepatuhan terhadap hukum dan penegakan hukum pemilu.⁴⁰

Selain itu, International IDEA merilis *International Obligations for Elections* pada tahun 2014. Menurut International IDEA, ada 20 (dua puluh) kewajiban internasional untuk Pemilu (*international obligations for Elections*), yaitu: (1) *Right and Opportunity to participate in public affairs*; (2) *Right and opportunity to vote*; (3) *Right and opportunity to be elected*; (4) *Periodic elections*; (5) *Universal suffrage*; (6) *Equal suffrage*; (7) *Secret ballot*; (8) *Freedom from discrimination and equal under the law*; (9) *Equality between men and women*; (10) *Freedom of association*; (11) *Freedom of assembly*; (12) *Freedom of movement*; (13) *Freedom of opinion and expression*; (14) *Right to security of the person*; (15) *Transparency and the right to information*; (16) *Prevention of corruption*; (17) *Rule of law*; (18) *Right to an Effective remedy*; (19) *Right to a fair and public hearing*; dan (20) *States must take necessary steps to give effect to rights*.⁴¹

³⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI Tahun 2020, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Pemilihan Umum* (Percetakan Pohon Cahaya, Cetakan Pertama, Oktober 2020), h. 2. ISBN: 978-623-7918-10-3.

⁴⁰ International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for reviewing the legal framework of elections* (Stockholm: Publication Office International IDEA, 2002), h. 11-95.

⁴¹ (1) Hak dan Peluang untuk berpartisipasi dalam urusan publik; (2) Hak dan kesempatan untuk memilih; (3) Hak dan peluang untuk dipilih; (4) Pemilihan umum berkala; (5) Hak Pilih Universal; (6) Hak Pilih yang Sama; (7) Surat suara rahasia; (8) Kebebasan dari diskriminasi dan kesetaraan di hadapan hukum; (9) Kesetaraan antara pria dan wanita; (10) Kebebasan berserikat; (11) Kebebasan berkumpul; (12) Kebebasan bergerak; (13) Kebebasan berpendapat dan berekspresi; (14) Hak atas keamanan manusia; (15) Transparansi dan hak atas informasi; (16) Pencegahan korupsi; (17) Aturan hukum; (18) Hak atas pemulihan yang efektif; (19) Hak atas pemeriksaan yang adil dan terbuka; dan (20) Negara harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memberikan melindungi hak. Lihat International IDEA, 2014. *International Obligations for Elections, Guidelines for Legal Frameworks* (Stockholm: International IDEA), h. 37-58.

Menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI Tahun 2020,⁴² salah satu kewajiban tersebut menjadi masalah pada pelaksanaan pemilu 2019, yaitu kewajiban ke-14, *Right to security of the person*. Setiap negara yang menyelenggarakan pemilu harus dapat menjamin hak atas keamanan setiap diri manusia dalam proses pemilu. Menurut kewajiban ini: "*This rights extends to all persons active during an electoral process: candidates, EMB personnel, civil society organizations, the media and voters.*" Kewajiban ke-14 (empat belas) ini juga menegaskan keamanan manusia dari menderita luka atau sakit (*injury*), termasuk juga jaminan atas kebebasan dan larangan penangkapan dan penahanan sewenang-wenang.⁴³

Selanjutnya, masih menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, pada kewajiban ke-15 (lima belas), yaitu: *Transparency and the right to information*, dinyatakan bahwa: "*All persons have the right to seek and receive public information regarding the work of all public administration. All bodies and organizations vested with public powers have an obligation to be transparent in their operations.*"⁴⁴ Hal ini termasuk kewajiban dari penyelenggara pemilu di setiap tingkatannya. Dalam konteks pemungutan dan penghitungan suara, salah satu yang ditonjolkan dalam proses dalam peraturan perundang-undangan adalah transparansi ketika pemungutan, penghitungan, serta rekapitulasi suara. Merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh seluruh petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam menjalankan tugasnya. Hal ini juga menjadi suatu hal berat dimana dalam waktu yang sudah ditentukan seluruh pekerjaan harus selesai dan tetap dalam konteks transparansi kepada publik. Setiap persoalan pun harus segera diselesaikan, misalnya ada keberatan dan lain-lain, sesuai dengan kewajiban ke-18 yaitu "*right to an effective remedy*".⁴⁵

Kewajiban internasional penting berikutnya adalah mengenai kewajiban mencegah korupsi (*prevention of corruption*), yakni pada kewajiban ke-16 (enam belas). Ada beberapa hal bisa dikaitkan dengan korupsi, misalnya *corrupt practices* dalam pemilu. Namun, ini lebih berkaitan dengan tindak pidana pemilu berupa *vote buying* atau yang lebih dikenal dengan *money politics* serta ada juga yang disebut *candidacy buying* (mahar politik). Keduanya sudah diatur dalam UU

⁴² Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI Tahun 2020, ...Op.Cit., h. 17. ISBN: 978-623-7918-10-3.

⁴³ International IDEA, *International Obligations for Elections* ...Op.Cit., h. 47-48.

⁴⁴ Semua orang memiliki hak untuk mencari dan menerima informasi publik mengenai pekerjaan semua administrasi publik. Semua badan dan organisasi yang diberi kekuasaan publik memiliki kewajiban untuk transparan dalam operasi mereka. International IDEA, *International Obligations for Elections*, ...Op.Cit., h. 48.

⁴⁵ Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI Tahun 2020, ...Op.Cit., h. 17-18.

Pemilu Indonesia namun belum sempurna, sehingga masih menyulitkan dalam penegakan hukumnya.⁴⁶

Lebih lanjut, International IDEA juga memberikan *guidance*, yakni mengenai komponen-komponen yang seharusnya ada dalam peraturan perundang-undangan pemilu di setiap negara, yakni sebanyak 21 (dua puluh satu) komponen. Ke-21 komponen ini lebih lengkap dari 15 (lima belas) standar pemilu demokratis di tahun 2002. Adapun ke-21 (dua puluh satu) komponen itu sebagai berikut: (1) *Structure of the legal framework*; (2) *Electoral system*; (3) *Electoral boundaries*; (4) *Political parties*; (5) *Political finance*; (6) *Electoral management*; (7) *Gender equality*; (8) *Equal opportunities for minorities and marginalized groups*; (9) *Equal opportunities for persons with disabilities*; (10) *Electoral observers*; (11) *Civic and voter education*; (12) *Voter eligibility*; (13) *Voter registration*; (14) *Registration of candidacies*; (15) *Media environment*; (16) *Electoral campaign*; (17) *Media campaign*; (18) *Polling*; (19) *Counting and result management*; (20) *Electoral justice*; dan (21) *Electoral offences*.⁴⁷

Dari uraian mengenai standar, kewajiban, dan komponen pemilu demokratis yang diakui secara demokratis oleh hukum internasional, negara-negara yang menganut sistem demokratis, dalam melaksanakan pemilu tidak terlepas dari kerangka-kerangka pemilu tersebut, termasuk Indonesia. Sebagai negara demokratis Pancasila, legislasi yang digunakan sebagai landasan hukum pelaksanaan pemilu dengan berpedoman pada kerangka hukum pemilu yang memenuhi standar, kewajiban, dan komponen pemilu. Legislasi yang digunakan dalam pelaksanaan pemilu harus mengedepankan kebebasan dasar untuk berkumpul, berserikat, berpendapat, bergerak atau berekspresi, juga tidak terlepas dari tanggung jawab pidana atas pelaksanaan hak politik dan sipil. Hal-hal inilah yang dapat mempengaruhi proses pemilihan, termasuk juga mencabut atau menunda hukum yang dapat menghambat partisipasi politik rakyat. Oleh karena itu, harus djunjung tinggi prinsip-prinsip aturan hukum utama dalam pelaksanaan pemilu, yaitu antara lain: kepastian hukum, aksesibilitas, koherensi, ketetapan waktu, dan stabilitas kerangka hukum.⁴⁸

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ (1) Struktur kerangka hukum; (2) Sistem pemilihan; (3) Batas pemilihan; (4) Partai politik; (5) Keuangan politik; (6) Manajemen pemilihan; (7) Kesetaraan gender; (8) Kesempatan yang setara untuk kelompok minoritas dan terpinggirkan; (9) Kesempatan yang sama bagi penyandang disabilitas; (10) Pengamat pemilu; (11) Pendidikan kewarganegaraan dan pemilih; (12) Kelayakan pemilih; (13) Pendaftaran pemilih; (14) Pendaftaran kandidat; (15) Lingkungan media; (16) Kampanye pemilihan; (17) Kampanye media; (18) Polling; (19) Penghitungan dan manajemen hasil; (20) Keadilan pemilihan; dan (21) Pelanggaran pemilihan. Lihat International IDEA, *International Obligations for Elections*, ...*Op.Cit.*, h. 59-285.

⁴⁸ *Ibid.*, h. 59-60.

Pelaksanaan pemilu di Indonesia sudah selaras dengan kerangka hukum pemilu yang meliputi komponen pemilu demokratis, terdiri dari: (1) UUD 1945; (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109; (3) berbagai peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU); (4) berbagai peraturan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu); (5) peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu dan tentang Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu; (6) peraturan Mahkamah Agung (MA) tentang Perkara Pelanggaran Administrasi Pemilu serta peraturan tentang Perkara Tata Usaha Negara Pemilu; dan (7) peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Perselisihan Hasil Pemilu. Keseluruhan kerangka hukum Pemilu di atas menjadi dasar pelaksanaan pemilu serta memberi landasan dalam penyelesaian sengketa/pelanggaran Pemilu.⁴⁹

Dengan demikian, dari sisi legislasi, dalam melaksanakan pemilu, Indonesia sudah siap untuk melaksanakan dengan dasar hukum sebagai landasannya. Namun, umumnya UU Pemilu sebagai landasan hukumnya selalu berubah setiap beberapa tahun menjelang pemilu. Hal ini tentu membawa sejumlah perubahan dan konsekuensi bagi *stakeholder* pemilu, seperti Partai Politik, KPU, Bawaslu, calon-calon yang akan maju sebagai kandidat presiden, wakil presiden, calon anggota DPR, calon anggota DPD, calon anggota DPRD Provinsi, calon anggota DPRD Kabupaten/Kota. Bahkan, terkadang, ketika tahapan pemilu sedang berjalan pun kemungkinan masih terjadi perubahan dalam kerangka hukum pemilu, misalnya dalam hal terjadi pengujian atas suatu pasal dalam Undang-Undang Pemilu di Mahkamah Konstitusi dan dikabulkan, maka para *stakeholder* harus menyesuaikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal ini sudah terjadi beberapa kali. Catatan juga perlu diberikan dalam konteks koherensi dalam kerangka hukum pemilu. Seharusnya, semua ketentuan tentang pemilu dalam kerangka hukum ini koheren dan tidak disharmoni atau bertentangan satu sama lain, serta tidak ada kekosongan hukum karena akan membingungkan para *stakeholder* pemilu.⁵⁰ Namun dalam beberapa hal masih ditemukan persoalan kurang koherensi, sehingga harus diperbaiki baik melalui *legislative review*, *executive review*, atau *judicial review*. Jika dihadapkan kepada beberapa *checklist* terkait kerangka hukum pemilu dari IDEA, maka kerangka hukum pemilu di Indonesia sudah banyak kesesuaian. Misal, *Does the legal*

⁴⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2020. Kementerian Hukum dan HAM RI ...*Op.Cit.*, h. 20.

⁵⁰ Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

*framework guarantee periodic elections?*⁵¹ Terkait dengan hal ini, sudah diatur dalam UUD 1945, bahwa pelaksanaan pemilihan umum dilaksanakan setiap lima tahun sekali.⁵² Namun, untuk pelaksanaan pilkada, belum secara tegas diatur dalam konstitusi terkait dengan periodisasi pelaksanaan pilkada secara berkala. Walaupun terkait dengan hal ini sudah diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UU 8/2015, demi kepastian hukum, sebaiknya diatur dalam konstitusi. Karena pada tahun 2024 akan dilaksanakan pilkada secara serentak dengan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif.

Pelaksanaan pemilu dan pilkada merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang dijamin oleh negara yang dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan.⁵³ Namun, dengan adanya supremasi konstitusi yang meletakkan rakyat sebagai pelaksana kedaulatan tertinggi yang melahirkan konsekuensi bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan.⁵⁴ Dalam negara dengan sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting dimana selain sebuah pemerintahan harus *legal*, pemerintahan juga harus *legitimate*.⁵⁵ Artinya, suatu pemerintahan yang terbentuk tidak hanya harus didasarkan pada hukum semata, namun pemerintahan juga harus mendapat legitimasi atau penerimaan yang kuat dari rakyat, terlebih dari rakyat daerah itu sendiri. Legitimasi politik dari rakyat tersebut memiliki peranan penting dalam memengaruhi, meyakinkan, atau memperbaiki adanya kesepakatan-kesepakatan politik antara pemerintah dengan rakyat di daerah karena dalam demokrasi modern, para penguasa dituntut untuk mengadakan kesepakatan dari rakyat daripada melalui pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya.⁵⁶

Selanjutnya, landasan bahwa pemilu dan pilkada merupakan salah satu instrumen penting dalam sistem demokrasi juga ditegaskan oleh Joseph Schumpeter, yang menyatakan bahwa demokrasi secara prosedural berkaitan erat dengan pemilu sebagai esensi demokrasi.⁵⁷ Dengan demikian, akan menjadi suatu kontradiksi apabila suatu pemerintahan menyatakan diri sebagai pemerintahan demokrasi namun pembentukannya justru tidak berlandaskan pada hasil pemilihan umum.⁵⁸

⁵¹ International IDEA, ...Op.Cit.

⁵² Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2020. Kementerian Hukum dan HAM RI ...Op.Cit., h. 21-22.

⁵³ Jimly Asshiddiqie, 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada), h. 416.

⁵⁴ Dahlan Thaib, 2009. *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional* (Yogyakarta: Total Media), h. 89.

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara ...Op.Cit.*, h. 417.

⁵⁶ Janpatar Simamora, "Eksistensi Pemilukada ...Op.Cit.:" h. 227.

⁵⁷ Huntington dalam Aidul Fitriaciada Azhari, September 2004. "Reformasi Pemilu dan Agenda Konsolidasi Demokrasi: Perspektif Ketatanegaraan," *Jurisprudence* 1, No. 2: h. 180.

⁵⁸ Sayyidatul Insiyah, Xavier Nugraha, dan Shevierra Danmadiyah, ...Op.Cit.: h. 171.

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Terkait Pelaksanaan Pemilu dan Pilkada Serentak

Secara limitatif, kewenangan dan kewajiban Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076). Kewenangan tersebut meliputi mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Adapun yang menjadi kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Namun, sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan tambahan untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, bertanggal 8 Februari 2010 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah mendalilkan bahwa:

Perpu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perpu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perpu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perpu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang maka terhadap norma

yang terdapat dalam Perpu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materil dengan UUD 1945. Dengan demikian Mahkamah berwenang untuk menguji Perpu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perpu tersebut telah menjadi Undang-Undang.⁵⁹

Lebih lanjut, terhadap permohonan pengujian Perpu No. 4 Tahun 2008 yang diterbitkan Pemerintah pada tanggal 15 Oktober 2008, menurut Mahkamah pertimbangan hukum Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010, *mutatis mutandis* juga berlaku bagi pengujian Perpu yang diajukan oleh para Pemohon yakni Perpu No. 4 Tahun 2008. Dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi menyatakan:⁶⁰

“Menimbang bahwa Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, ”Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud pada pasal ini adalah sebagai pengganti Undang-Undang, yang artinya seharusnya materi tersebut diatur dalam wadah Undang-Undang tetapi karena kegentingan yang memaksa, UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perpu dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti Undang-Undang. Apabila pembuatan peraturan diserahkan kepada DPR maka proses di DPR memerlukan waktu yang cukup lama karena DPR sebagai lembaga perwakilan, pengambilan putusannya ada di tangan anggota, yang artinya untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi. Di samping itu, dengan disebutnya ”Presiden berhak” terkesan bahwa pembuatan Perpu menjadi sangat subjektif karena menjadi hak dan bergantung sepenuhnya kepada Presiden. Pembuatan Perpu memang di tangan Presiden yang artinya tergantung kepada penilaian subjektif Presiden, namun demikian tidak berarti bahwa secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif Presiden karena sebagaimana telah diuraikan di atas penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan kepada keadaan yang objektif yaitu adanya tiga syarat sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa. Dalam kasus tertentu dimana kebutuhan akan Undang-Undang sangatlah mendesak untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan yang sangat penting yang dirasakan oleh seluruh bangsa,

⁵⁹ Paragraf [3.13], bertanggal h 20, 8 Februari 2010. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

⁶⁰ Paragraf [3.4], bertanggal 20 April 2010 h 22-23, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-VII/2009,.

hak Presiden untuk menetapkan Perpu bahkan dapat menjadi amanat kepada Presiden untuk menetapkan Perpu sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan negara”.

Adapun ketiga syarat tersebut adalah sebagai berikut; “(i) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (ii) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut 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 sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan”.

Selanjutnya dalam perkembangannya, pengalihan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi bermula dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-73/PUU-II/2004, bertanggal 22 Maret 2005, Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan, “Sebagai akibat (konsekuensi) logis dari pendapat para Pemohon yang menyatakan bahwa Pilkada langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 yang dijabarkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, maka perselisihan mengenai hasil pemilu, menurut para Pemohon, harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Tentang permohonan para Pemohon untuk menyatakan Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) sebagai bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.⁶¹

Ketika pilkada ditempatkan sebagai bagian dari rezim pemilu yang diselenggarakan oleh KPU, implikasinya adalah sengketa pilkada menjadi bagian

⁶¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-73/PUU-II/2004, bertanggal 22 Maret 2005.

perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.⁶² Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721, selanjutnya disebut UU 22/2007), terminologi pemilihan kepala daerah diubah menjadi pemilihan umum kepala daerah (pemilukada). Ketentuan dalam UU 22/2007 tersebut kemudian diperkuat dalam Pasal 263C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844, selanjutnya disebut UU 12/2008). Pasal 236C UU 12/2008 menyatakan bahwa, *Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan*. Dengan demikian, kewenangan MK yang semula hanya memutus perselisihan hasil pemilihan umum Presiden, DPR, DPRD, dan DPD menjadi bertambah dengan memutus perselisihan hasil pemilukada.

Namun dalam perkembangannya, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, bertanggal 19 Mei 2014, Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangannya dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan dinyatakan inkonstitusional. Dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi, dinyatakan bahwa, *untuk menghindari keragu-raguan, ketidakpastian hukum serta kevakuman lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah karena belum adanya Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut maka penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah tetap menjadi kewenangan Mahkamah*.⁶³

B. Pelaksanaan Pemilu dan Pilkada Serentak Tahun 2024

Pelaksanaan pemilu dan pilkada ditafsirkan merupakan 2 (dua) rezim yang berbeda, yaitu rezim pemilu dan rezim pilkada. Terkait dengan rezim ini, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, bahwa pilkada

⁶² Inosentius Samsul, "Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK: Kewenangan Siapa?," *Info Singkat* 1, No. 10/II/P3DI/Mei/2014: h. 1-2.

⁶³ Paragraf [3.14], bertanggal 19 Mei 2014. h 62, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.

masuk ke dalam rezim pemilihan kepala pemerintahan daerah dan bukan rezim pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945. Hal ini sebagaimana pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, bertanggal 19 Mei 2014, bahwa pilkada tidak termasuk dalam rezim pemilu melainkan masuk dalam rezim pemerintahan daerah (Pemda). Selain itu, ketentuan terkait pilkada diatur pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E UUD 1945. Walaupun pilkada tidak masuk dalam rezim pemilu tetapi masuk dalam rezim pemilihan kepala pemerintahan daerah sebagaimana yang diputus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, bertanggal 19 Mei 2014, namun keserentakan tetap dilaksanakan dalam satu tahun yang berjalan. Dengan demikian, pelaksanaan Pilpres dan Pemilihan Anggota Lembaga Perwakilan serta pelaksanaan pilkada dapat dilaksanakan secara serentak dalam tahun yang sama. Untuk pelaksanaan Pilpres dan Pemilihan Anggota Lembaga Perwakilan dilaksanakan secara serentak pada waktu bersamaan, namun untuk pelaksanaan pilkada dilaksanakan beberapa bulan setelahnya tapi tetap pada tahun yang sama.⁶⁴

Pemilu dan pilkada, selain merupakan mekanisme bagi rakyat untuk memilih para wakil rakyat yang akan duduk di pemerintahan dan dewan perwakilan, juga sebagai proses evaluasi dan pembentukan kembali kontrak sosial.⁶⁵ Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat yang dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat.⁶⁶ Melalui perkembangan sistem ketatanegaraan bangsa Indonesia, pelaksanaan pemilu dan pilkada dilaksanakan serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, pelaksanaan pemilu serentak memiliki tingkat urgensi untuk segera diwujudkan, yakni:⁶⁷

1. Dari sisi efisiensi anggaran yang dibutuhkan. Melalui penyelenggaraan pemilu serentak, akan sangat diyakini bahwa anggaran yang dibutuhkan dalam rangka penyelenggaraan pemilu dapat dihemat sedemikian rupa. Dengan demikian, maka beban anggaran negara akan berkurang. Pengurangan beban anggaran dimaksud pada prinsipnya akan sangat membantu pemerintah dalam mewujudkan dan mendanai sejumlah program-program lain guna kepentingan rakyat banyak. Dengan kata lain,

⁶⁴ Wilma Silalahi, Januari 2022. "Model Pemilihan Serentak dan Peranan Komisi Pemilihan Umum Pada Pemilihan Serentak Tahun 2024," *Jurnal APHTN-HAN* 1, No. 1: h. 77.

⁶⁵ Evi Purnama Wati, Mei 2015. "Pemilu Sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat," *E-Jurnal Hukum* 8, No. 2: h. 194.

⁶⁶ Martha Pigome, 2011. "Implementasi Prinsip demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal Dinamika* 11, No. 2: h. 336.

⁶⁷ Janpatar Simamora, "Menyongsong Rezim Pemilu Serentak ...Op.Cit.: h. 11-13.

perolehan atau manfaat yang seharusnya diterima masyarakat dengan adanya demokrasi, yaitu rasa aman, kemakmuran ekonomi, pemerintahan yang bersih dari korupsi, dan kuatnya penegakan hukum di masyarakat.⁶⁸

2. Dari sisi efektifitas penyelenggaraan pemilu. Dengan dilakukannya pemilu secara serentak, maka sudah barang tentu hal ini akan sangat efektif baik dari sisi waktu pelaksanaan maupun dari sisi tenaga yang dibutuhkan dalam rangka pelaksanaan pemilu dimaksud. Selama ini, penyelenggaraan pemilu dalam waktu yang berbeda terkesan menyita waktu yang cukup panjang serta membutuhkan kinerja yang sedemikian besar.
3. Dalam rangka mengurangi gejolak politik uang. Melalui pelaksanaan pemilu secara serentak, hal ini akan berdampak pada upaya mengurangi atau setidaknya meminimalisir praktik-praktik politik uang yang kian marak mewarnai pelaksanaan perhelatan demokrasi belakangan ini. Fakta telah menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu dalam waktu berbeda, tidak hanya menimbulkan biaya yang demikian besar bagi negara, namun juga telah melahirkan *cost politic* yang kian membengkak, baik bagi partai politik maupun para pihak yang turut 'bertarung' dalam perhelatan demokrasi di tanah air.
4. Upaya pelaksanaan pemilu secara serentak, khususnya bila kemudian diperluas sampai dengan pelaksanaan pilkada, maka akan sangat diyakini pula bahwa model demokrasi semacam ini akan mampu memangkas praktik-praktik dinasti politik. Tentu harus diakui secara jujur bahwa dalam perspektif regulasi pemilu, masalah dinasti politik bukanlah persoalan yang dapat dijerat dalam ranah hukum. Pasalnya, hingga detik ini, tidak ditemukan satupun regulasi yang mengatur masalah dinasti politik. Namun demikian bahwa dinasti politik tetap saja dapat dipersoalkan, khususnya bila dikaitkan dengan prinsip kepatutan. Tidak semua perbuatan yang tidak dilarang oleh hukum positif dengan sendirinya dapat dimaknai layak untuk dijalani. Ada hal-hal tertentu yang harus dikaitkan dengan prinsip kepatutan dan kepatutan dalam hal suatu perbuatan tidak diatur dalam hukum yang berlaku. Hal inilah yang semestinya digarisbawahi dalam menyikapi dinasti politik yang belakangan turut menjamur di tanah air, sehingga sejumlah pihak tidak lagi berupaya membangun dinasti politik, khususnya di tingkat lokal secara berlebihan.

⁶⁸ Muhadjir M. Darwin, 11 April 2007. "Revitalisasi Nasionalisme Madani dan Penguatan Negara di Era Demokrasi." *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, h. 20.

Sementara, pelaksanaan pilkada serentak mulai dilaksanakan sejak berlakunya UU 8/2015 jo. UU 10/2016. Pasal 3 ayat (1) UU 8/2015 menyatakan: “Pemilihan dilaksanakan setiap lima (5) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Pasal 201 ayat (1) sampai dengan ayat (7) UU 8/2015 yang kemudian diamandemen dengan Pasal 201 ayat (1) sampai dengan ayat (8) UU 10/2016 mengatur tentang pemilukada langsung serentak tahun 2015, 2017, 2018, 2020, dan pemilukada serentak nasional tahun 2024.⁶⁹

Pelaksanaan pilkada serentak mengemuka menjadi isu nasional pasca terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menetapkan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD) dan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) secara serentak dilaksanakan pada tahun 2019 dan pada pemilu-pemilu seterusnya. Putusan Mahkamah Konstitusi ini menjadi pendorong kepada DPR dan Presiden untuk secara komprehensif-integral mendesain ulang pemilu, termasuk mendesain ulang pilkada secara serentak.⁷⁰ Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Selanjutnya, Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Pasal 20 ayat (2) menyatakan: “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Hal inilah yang pada awalnya melahirkan: (a) UU 8/2015 jo. UU 10/2016 terkait pemilukada langsung serentak; (b) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109, selanjutnya disebut UU 7/2017), yang menjadi dasar hukum legislasi terkait dengan pemilu nasional serentak 2019.

Pilkada dilaksanakan secara serentak menjadi hal yang penting dan mendesak (*urgent*) setidaknya ada 3 (tiga) alasan pokok, sebagai berikut:⁷¹

1. Pilkada langsung yang dilaksanakan di Indonesia diselenggarakan sejalan dengan jumlah daerah yang ada. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) secara administratif dibagi menjadi 542 (lima ratus empat puluh dua) daerah,⁷² dengan rincian 34 (tiga puluh empat) provinsi, 93 (sembilan puluh

⁶⁹ Gotfridus Goris Seran, ...Op.Cit.: h. 657.

⁷⁰ Saldi Isra, 2017. *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat* (Jakarta: Themis Publishing), h. 14.

⁷¹ Gotfridus Goris Seran, ...Op.Cit.: h. 658.

⁷² Dari 542 (lima ratus empat puluh dua) daerah di Indonesia terdapat 541 (lima ratus empat puluh satu) daerah yang menyelenggarakan pilkada langsung; sedangkan 1 (satu) daerah, yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak melakukan pilkada langsung melainkan pengangkatan gubernur dan wakil gubernur oleh DPRD. Lihat Gotfridus Goris Seran, ...Op.Cit.

tiga) kota, dan 415 (empat ratus lima belas) kabupaten. Dalam penyelenggaraan pilkada, apabila dilakukan putaran kedua, tentu saja jumlahnya melebihi jumlah daerah yang ada.

2. Pilkada langsung yang dilaksanakan di Indonesia sejak tanggal 1 Juni 2005 (pertama kali penyelenggaraan pilkada langsung) hingga Desember 2014 telah berlangsung sebanyak 1.027 (seribu dua puluh tujuh) kali, dengan perincian sebanyak 64 (enam puluh empat) pilkada di provinsi, 776 (tujuh ratus tujuh puluh enam) pilkada di kabupaten, dan sebanyak 187 (seratus delapan puluh tujuh) pilkada di kota. Ini berarti bahwa setiap 2-3 hari berlangsung satu kali pilkada langsung di Indonesia.⁷³
3. Pilkada serentak yang diselenggarakan sejak tahun 2015 sifatnya masih transisional dan bertahap/bergelombang. KPU telah menyelenggarakan 3 (tiga) gelombang pilkada serentak di 541 (lima ratus empat puluh satu) daerah. Pada gelombang pertama tanggal 9 Desember 2015 terdapat 269 (dua ratus enam puluh sembilan) daerah (9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten). Pada gelombang kedua tanggal 15 Februari 2017 terdapat 101 (seratus satu) daerah (7 provinsi, 18 kota, dan 76 kabupaten). Dan pada gelombang ketiga tanggal 27 Juni 2018 terdapat 171 (seratus tujuh puluh satu) daerah (17 provinsi, 39 kota, 115 kabupaten).

Dengan memperhatikan praktik penyelenggaraan pilkada yang berjalan sendiri-sendiri, berserakan waktunya, dan terpisah satu sama lain tersebut, yang menjadi gagasan untuk melaksanakan pilkada langsung serentak nasional. Gagasan pilkada langsung serentak nasional pada awalnya diatur di dalam UU 8/2015, Pasal 201 ayat (7), menyatakan bahwa “Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada tahun 2027.” Gagasan tersebut kemudian diamandemen dengan UU 10/2016, Pasal 201 ayat (8), menyatakan bahwa “Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.”⁷⁴

Berdasarkan UU 8/2015 dan UU 10/2016, pilkada langsung serentak nasional dipandang sebagai “pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik

⁷³ Tjahjo Kumolo, 2015. *Politik Hukum Pilkada Serentak* (Jakarta: Penerbit Exposé), h. 52.

⁷⁴ Gotfridus Goris Seran, ...*Op.Cit.*: h. 658-659.

Indonesia”. Sedangkan dari sisi waktu, pilkada langsung serentak nasional diamandemen penyelenggaraannya dari “pada tanggal dan bulan yang sama pada tahun 2027” menjadi “pada bulan November 2024”. Hal ini juga diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, bertanggal 26 Februari 2020, yang mengemukakan bahwa, setelah menelusuri *original intent* perihal pemilihan umum serentak; keterkaitan antara pemilihan umum serentak dalam konteks penguatan sistem pemerintahan presidensial; dan menelusuri makna pemilihan umum serentak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014, terdapat sejumlah pilihan model keserentakan pemilihan umum yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945, yaitu:⁷⁵

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota;
6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XI/2013 tersebut, memberikan pilihan kepada pembentuk undang-undang untuk memutuskannya. Selanjutnya, berdasarkan kesepakatan DPR, Pemerintah, dan penyelenggara pemilu⁷⁶ pada Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat terkait

⁷⁵ Paragraf [3.16], bertanggal 26 Februari 2020. h 323 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.

⁷⁶ Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat tersebut dari Pemerintah diikuti oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Muhammad Tito Karnavian, dari Penyelenggara Pemilu diikuti oleh Komisi Pemilihan

Penetapan Jadwal Pemilu Serentak Tahun 2024 yang digelar di Gedung Nusantara, Senayan, Jakarta, pada Senin, 24 Januari 2022, disepakati bahwa penyelenggaraan pemungutan suara pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, serta anggota DPD dilaksanakan pada Rabu, 14 Februari 2024. Sementara, pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, dilaksanakan pada Rabu, 27 November 2024.⁷⁷

Oleh karena itu, sangat dibutuhkan penguatan legislasi terkait dengan pemilu dan pilkada serentak, sebagai landasan hukum guna kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Selain itu diharapkan tidak acap kali mengubah peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum dalam pelaksanaan pemilu dan pilkada serentak guna terbangunnya kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilu dan pilkada serentak ke depannya.

III. KESIMPULAN

Dengan banyaknya persoalan-persoalan terkait dengan pelaksanaan pemilu, dipandang perlu melakukan perbaikan-perbaikan legislasi yang merupakan payung hukum penyelenggaraan pemilu dan pilkada, mulai dari masalah kewenangan penyelenggara sampai dengan masalah teknis pelaksanaan. Penguatan legislasi pemilu dan pilkada serentak, kedepannya perlu didesain sebagai landasan hukum yang kuat pemilu dan pilkada serentak guna kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan, sehingga tidak acap kali mengubah peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan pemilu dan pilkada serentak guna terbangunnya kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilu dan pilkada serentak. Perlunya evaluasi dalam setiap penyelenggaraan pemilu dan pilkada, yang apabila didapatkan kekurangan dalam penyelenggaraannya dapat diatur dalam aturan pelaksanaannya, kecuali dipandang perlu diatur dalam Undang-Undang. Kedepannya, perlu diatur dalam konstitusi terkait dengan pelaksanaan periodisasi pilkada guna kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

⁷⁷ Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, diakses 23 April 2022. DPR, *Pemerintah dan Penyelenggara Sepakati Pemilu Serentak 14 Februari 2024*, <https://kominfo.go.id/content/detail/39588/dpr-pemerintah-dan-penyelenggara-sepakati-pemilu-serentak-14-februari-2024/0/berita>.

- , Menyongsong Rezim Pemilu Serentak (Induction of The Simultaneous Election Regime)". *Jurnal RECHTS VINDING, Media Pembinaan Hukum Nasional* 3, Nomor 1 (April 2014): h. 6.
- Asshiddiqie, Jimly. "Demokrasi dan Hak Asasi Manusia". *Materi disampaikan dalam studium general* pada acara The 1st National Convergence Corporate Forum for Community Development. Jakarta, 19 Desember 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009.
- Azmi. "Kedaulatan Rakyat Dalam Perspektif Negara Hukum Yang Berketuhanan". *ALQALAM* 35, No. 1 (Januari-Juni 2018): h. 73-98. <http://ejurnal.universitaskarimun.ac.id/index.php/IAN/article/download/134/105><https://media.neliti.com/media/publications/282911-kedaulatan-rakyat-dalam-perspektif-negar-90a14538.pdf>.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI Tahun 2020. *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Pemilihan Umum*. Percetakan Pohon Cahaya, Cetakan Pertama, Oktober 2020. ISBN: 978-623-7918-10-3.
- Covarida, Santi. "Invalid Votes dan Legitimasi Pemilu Serentak Tahun 2019". *Jurnal Electoral Research* (2019): h. 3.
- Darwin, Muhadjir M. "Revitalisasi Nasionalisme Madani dan Penguatan Negara di Era Demokrasi". *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 11 April 2007
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. New York: Pearson Education, Cet. 13, 2010.
- Harfani. "Jalan Panjang Pemilu dan Kerinduan Konsolidasi Demokrasi". *Opini*, rumahpemilu.com, 11 Januari 2022, <https://rumahpemilu.org/jalan-panjang-pemilu-dan-kerinduan-konsolidasi-demokrasi/>, diakses 23 April 2022.
- Huntington dalam Aidul Fitriaciada Azhari. "Reformasi Pemilu dan Agenda Konsolidasi Demokrasi: Perspektif Ketatanegaraan". *Jurisprudence* 1, No. 2 (September 2004): h. 180.
- Insiyah, Sayyidatul, Xavier Nugraha, dan Shevierra Danmadiyah. "Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat". *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum* 28, No. 2 (Agustus 2019): h. 165, <https://docs.google.com/document/d/1s1X37pI1C7lv4aXzOzIU18Ze8nyMZGey/edit>.

- International IDEA. *International Electoral Standards, Guidelines for reviewing the legal framework of elections*. Stockholm: Publication Office International IDEA, 2002.
- International Obligations for Elections, Guidelines for Legal Frameworks*. Stockholm: International IDEA, 2014.
- Isharyanto. *Partai Politik, Ideologi, dan Kekuasaan*. Yogyakarta: CV. Absolute Media, Cetakan 1 Juli 2017.
- Isra, Saldi. *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*. Jakarta: Themis Publishing, 2017.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana, 2018.
- Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia. *DPR, Pemerintah dan Penyelenggara Sepakati Pemilu Serentak 14 Februari 2024*, diakses 23 April 2022, <https://kominfo.go.id/content/detail/39588/dpr-pemerintah-dan-penyelenggara-sepakati-pemilu-serentak-14-februari-2024/0/berita>.
- Komisi Pemilihan Umum. *Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2019.
- Kompas.com, Pemilu 2019. *Data Kemenkes: 527 Petugas KPPS Meninggal, 11.239 Orang Sakit*. <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit?page=all>. Diakses pada 22 April 2022.
- Kumolo, Tjahjo. *Politik Hukum Pilkada Serentak*. Jakarta: Penerbit Exposé, 2015.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). *Evaluasi Pemilu Serentak dalam Temuan Survei LIPI*. <http://lipi.go.id/berita/Evaluasi-Pemilu-Serentak-dalam-Temuan-Survei-LIPI/21763>. Diakses pada 22 April 2022.
- Marsh, David & Gary Stoker. *Teori dan Metode Dalam Ilmu Politik*. Bandung: Penerbit Nusa Media 2012.
- Nurtjahjo, Hendra. *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara, 2006.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5051.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, bertanggal 22 Maret 2005.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, bertanggal 8 Februari 2010.

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-VII/2009, bertanggal 20 April 2010.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, bertanggal 26 Februari 2020.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, bertanggal 19 Mei 2014.
- Pigome, Martha. "Implementasi Prinsip demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945". *Jurnal Dinamika* 11, No. 2 (2011): h. 336.
- Prayudi. "Agenda Pemilu Serentak: Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal". *Politica* 12, No. 1 (Mei 2021): h. 69. DOI: 10.22212/jp.v12i1.1768.
- Rahman, Khairul dan Rendi Prayuda. "Pemilihan Umum di Indonesia: Pemimpin dan Wakil Rakyat Yang Ideal". *Jurnal Kemunting* 1, Nomor 2 (Juli 2020): h. 135-148.
<http://ejurnal.universitaskarimun.ac.id/index.php/IAN/article/download/134/105/>.
- Samsul, Inosentius. "Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK: Kewenangan Siapa?". *Info Singkat* 1, No. 10/II/P3DI/Mei/2014: h. 1-2.
- Santoso, Topo. *Pemilihan di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Sargent, Lyman Tower *Contemporary Political Ideologies*. Chicago: The Dorsey Press, 1984.
- Seran, Gotfridus Goris dan Chairul Amri Zakariyah. *Pilkada Langsung Serentak: Model, Kerangka Kebijakan dan Kaitan dengan Sinkronisasi Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia*. Bogor: Unida Press, 2017.
- Seran, Gotfridus Goris. "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional". *Jurnal Konstitusi* 16, Nomor 3 (September 2019): 660.
- Seran, Gotfridus Goris. "Pilkada Serentak: Model, Kebijakan dan Kaitan dengan Penguatan Demokrasi Elektoral di Indonesia". *Prosiding Seminar Nasional FHISIP-UT 2017: "Transformasi Sosial menuju Masyarakat Informasi yang Beretika dan Demokratis"*. Pamulang-Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2017.
- Siallagan, Haposan dan Janpatar Simamora. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Medan: UD. Sabar, 2011.
- Silalahi, Wilma. "Model Pemilihan Serentak dan Peranan Komisi Pemilihan Umum Pada Pemilihan Serentak Tahun 2024". *Jurnal APHTN-HAN* 1, No. 1 (Edisi Januari 2022): h. 77.

- Simamora, Janpatar, “Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis”. *MIMBAR HUKUM* 23, Nomor 1 (Februari 2011): h. 221-236.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.
- Suryana, Yana. “Pengaruh Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak Terhadap Budaya Politik”. *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum* 29, No. 1 (Januari 2020): h. 13-28. <https://ejournal.unib.ac.id/index.php/supremasihukum/article/download/10116/5137>.
- Thaib, Dahlan. *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*. Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678.

Varma, S.P. *Teori Politik Modern*. Jakarta: Rajawali Press, 1987.

Wati, Evi Purnama. "Pemilu Sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat". *E-Jurnal Hukum* 8, No. 2 (Mei 2015): h. 194.

MENGGAGAS PENTINGNYA HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG IDEAL: TIDAK HANYA MENGENAI KEWENANGAN KELEMBAGAAN YANG MENGHARMONISASIKAN NORMA

Fitriani Ahlan Sjarif

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Kampus Universitas Indonesia, Depok

Email: fitriani.achlan@ui.ac.id

ABSTRAK

Persoalan harmonisasi peraturan perundang-undangan saat ini menjadi hal yang banyak dibicarakan. Momentum yang dikenal ketika adanya beberapa peraturan perundang-undangan tentang prosedur pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan yang mensyaratkan adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan dibawah Peraturan Presiden. Padahal berdasarkan UU No.12 Tahun 2011 yang diubah oleh UU 15/2019 (UU PPP) harmonisasi peraturan perundang-undangan hanya dilakukan pada jenis peraturan UU, PP, Perpres. Sejak 2018 terdapat perluasan makna kewajiban harmonisasi hampir seluruh peraturan perundang-undangan. Hal ini diatur tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan, bahkan sayangnya diatur hanya pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Dugaan tentang adanya pembenaran atas intervensi dari kementerian hukum dan ham, khususnya direktorat jenderal perundang-undangan kepada untuk ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di berbagai kementerian/LPNK bahkan pemerintah daerah. Di Satu sisi, sebenarnya memang pentingnya ada norma peraturan perundang-undangan adalah sebuah kewajiban demi terciptanya sistem perundang-undangan yang ideal di Indonesia. Tulisan ini akan memulai dari seharusnya norma peraturan perundang-undangan dapat dibentuk harmonis, kemudian melihat prosedur harmonisasi yang dilakukan di Indonesia saat ini, lalu terakhir menciptakan mekanisme harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ideal. Tulisan ini mencoba mencari mekanisme ideal bagaimana harmonisasi norma dalam peraturan perundang-undangan tercipta, dan tidak sekedar berdebat mengenai lembaga dan kewenangan lembaga mana yang paling tepat memiliki kewenangan harmonisasi norma peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci : **Harmonisasi, Peraturan Perundang-Undangan, Kewenangan**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan sebuah cita-cita namun menjadi suatu keniscayaan ketika berhadapan pada berbagai persoalan hukum dan perundang-undangan di Indonesia. Banyak persoalan lanjutan yang kembali muncul, yang diawali adanya sebuah disharmoni. Berbicara harmonisasi peraturan perundang-undangan, pada dasarnya berbicara untuk mewujudkan adanya harmonisasi norma hukum peraturan perundang-undangan. Saat ini konsep harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia lebih banyak berkuat pada diskusi pejabat mana atau lembaga apakah mana yang harus melakukan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan, demi mewujudkan perundang-undangan yang baik. Momentum dimulai ketika adanya 2 (dua) Peraturan Menteri Hukum dan HAM yang mengatur mengenai harus adanya sebuah mekanisme harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Direktur Jenderal sebagai Pembina Perancang pada pembentukan peraturan menteri, lembaga pemerintah non kementerian, peraturan dari lembaga non struktural juga peraturan perundang undangan yang dibentuk daerah. Dua Peraturan Menteri ini mengatur hal sama bagaimana mekanisme harmonisasi, namun masing-masing mengatur ruang lingkup dan jangkauan pengaturan yang berbeda. Pertama, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 tahun 2018 tentang pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah oleh perancang peraturan perundang-undangan¹. Kedua, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan lembaga pemerintah nonkementerian, atau rancangan peraturan dari lembaga nonstruktural oleh perancang peraturan perundang-undangan.²

Mekanisme itu mengatur setiap lembaga pembentuk perundang-undangan tersebut harus memohon adanya mekanisme harmonisasi atas peraturan lembaga mereka. Permohonan secara tertulis disampaikan kepada Direktur Jenderal sebagai Pembina Perancang untuk diharmonisasikan. Untuk peraturan perundang-undangan di daerah, penyampaian secara tertulis kepada Direktur Jenderal sebagai pembina Perancang melalui Kepala Kantor Wilayah.

Kedua Peraturan Menteri tersebut dianggap tak memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang tepat. Dimana UU PPP sebenarnya hanya mengatur mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan di tingkat undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Bahkan ada beberapa pandangan yang menyatakan bahwa UU PPP tidak memberikan kewenangan atribusi kepada direktorat jenderal perundang-undangan untuk menjalankan kewenangan melakukan harmonisasi peraturan

¹ Indonesia, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia tentang tentang pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah oleh perancang peraturan perundang-undangan, Permenhukham 22 tahun 2018.

²Indonesia, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia tentang Pengharmonisasian rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan lembaga pemerintah nonkementerian, atau rancangan peraturan dari lembaga nonstruktural oleh perancang peraturan perundang-undangan, Permenhukham No. 23 Tahun 2018

perundang-undangan bagi peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam kedua Peraturan Menteri tersebut.

Satu sisi lain berpendapat bahwa Kewenangan Direktur Jenderal Perundang-Undangan menjalankan kewenangan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan tersebut didasarkan pada Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya. Bahwa sebagai Instansi Pembina Jabatan fungsional perancang adalah kementerian yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum, dan kemudian untuk pelaksanaan pembinaan dijalankan oleh pejabat tertinggi madya yang membidangi pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga direktur jenderal perundang-undangan dianggap sebagai lembaga yang tepat menjalankan kewenangan pembinaan harmonisasi peraturan perundang-undangan³.

Kedua Peraturan Menteri tersebut menjelaskan harmonisasi yang dilakukan memiliki tujuan untuk menyelaraskan dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang setingkat, dan putusan pengadilan dan juga menyeleaskan dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangaa. Terakhir mekanisme harmonisasi diharapkan dapat menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur.

Mekanisme harmonisasi yang dilakukan dengan menyebutkan penyelarasan dengan teknik penyusunan, menurut penulis tidak tepat sebagai pelaksanaan harmonisasi norma. Teknik penyusunan hanyalah cara menempatkan substansi yang akan diatur, dan tidak terkait dengan harmonisasi antara norma peraturan dengan peraturan perundang-undangan lain. Apabila teknik penyusunan menjadi indikator harmonisasi seperti ini, maka akan tidak ada pembedanya mekanisme perancangan norma dan mekanisme harmonisasi norma peraturan perundang-undangan.

Begitu banyaknya persoalan terhadap harmonisasi ini, dan yang paling banyak dikeluhkan beberapa pihak adalah penambahan tahapan prosedur baru bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Peraturan Presiden. Bahkan selain mekanisme harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan direktur jenderal perundang-undangan dan/atau kepala kantor wilayah, terdapat mekanisme baru yang harus ada Keikutsertaan lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembinaan Pancasila dengan memberikan keterangan tertulis mengenai materi muatan dalam rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk tidak bertentangan dengan Pancasila. Terakhir yang sangat disayangkan adalah kesepakatan atas substansi pengaturan yang menjadi hasil dari mekanisme harmonisasi berdasarkan kedua Peraturan Menteri tersebut dianggap sebagai 'kewenangan' Direktur jenderal perundang-undangan untuk menyetujui atau tidak menyetujui substansi pengaturan perundang-undangan lembaga lain. Apabila Direktur Jenderal tidak menyetujui kesepakatan artinya tidak ada keterangan 'lolos' harmonisasi peraturan perundang-undangan. Kondisi ini

³ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, PP No. 59 tahun 2015.

seakan menjadi membatasi kewenangan instansi pemrakarsa penyusun peraturan perundang-undangan atas substansi yang mereka akan dituangkan dalam peraturan mereka.

Beberapa persoalan yang diuraikan diatas menunjukkan bahwa mekanisme harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dikenal saat ini lebih membahas mengenai kewenangan lembaga harmonisasi dibanding menyusun prosedur baku atau indikator bagaimana menyusun norma hukum perundang-undangan yang akan harmoni kelak ketika peraturan perundang-undangan tersebut telah ditetapkan dan mengikat masyarakat. Untuk itu maka penulisan ini akan memulai dengan beberapa rumusan permasalahan dibawah ini.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, artikel ini disusun untuk menjawab rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah seharusnya norma peraturan perundang-undangan dapat dibentuk harmonis?
2. Bagaimanakah prosedur harmonisasi yang dilakukan di Indonesia saat ini?
3. Bagaimanakah menciptakan mekanisme harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Studi ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau dengan juga dikenal dengan metode yuridis normatif. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan data sekunder dan disajikan secara kualitatif. Pemecahan permasalahan yang diangkat akan dimulai dengan melakukan penelitian pada data sekunder yang ada dengan menggunakan beberapa pendekatan yaitu pendekatan konsep. Untuk memahami konsep harmonisasi norma hukum, pendekatan analitis untuk memahami makna harmonisasi dalam sistem hukum dan perundang-undangan yang seharusnya, dan juga pendekatan perundang-undangan.

II. PEMBAHASAN

A. Sebuah Norma Hukum Harmonis Vertikal dan Horizontal: menciptakan Pembentukan Norma Peraturan Perundang-Undangan yang harmonis

Hans Kelsen menjelaskan bahwa suatu norma hukum pada dasarnya tidak pernah berdiri sendiri.⁴ Ketidak mandirian norma tersebut ditandai dari keberlakuan norma tersebut (validitas)nya bergantung pada norma yang lain.⁵ Dalam hal ini Hans Kelsen lebih dikenal pada makna bahwa norma yang ada dapat dibentuk karena berdasarkan norma yang ada diatasnya. Dengan pemahaman ini, maka tidak mungkin ada sebuah norma hukum sebuah peraturan perundang undangan yang tidak berkaitan dengan norma hukum peraturan perundang-undangan lainnya.⁶ Harmonisasi norma hukum dengan norma hukum lainnya, dijelaskan oleh Hans Kelsen, tidak hanya diciptakan berdasarkan arti vertikal yakni norma hukum di atas dan norma hukum yang

⁴ Hans Kelsen, 2006. *General Theory of Law and State*, (Transaction Publishers: New Jersey), h.111.

⁵ Suri Ratnapala, 2009. *Jurisprudence*, (Cambridge University Press: New York), h. 68.

⁶ *Ibid*

berada di bawah yang mendasarinya, namun juga penting untuk menciptakan harmonisasi horizontal. Yaitu norma hukum yang setingkat dan sejajar. Ketidakmandirian sebuah norma hukum, juga mensyaratkan perlu memperhatikan norma hukum yang sejajar, dan harus harmonis. Tentunya bila diantara norma hukum horizontal tidak harmonis maka tidak akan tercipta norma hukum yang dapat berjajar bersamaan. Ketidakmandirian norma hukum menurut Kelsen memang disandarkan pada *grundnorm*. Pandangan kelsen memang menyadarkan sifat 'fana' norma hukum itu sendiri yang mungkin menjadi perdebatan, malah ia percaya sebagai alasan untuk menyatakan keberlakuan sebuah norma hukum itu.⁷

Pentingnya harmonisasi norma dalam hubungan peraturan perundang-undangan yang satu kepada peraturan perundang-undangan lain, adalah konsekuensi teori norma hukum berjenjang yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen dan kemudian Hans Nawiasky.⁸ Perlu diperhatikan pula harmonisasi horizontal atau harmonisasi antara peraturan yang kedudukannya sederajat. Dalam harmonisasi jenis ini, asas pentingnya adalah *lex posterior derogat legi priori*, yaitu peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lebih lama.⁹

Boodman menyatakan bahwa konsep harmonisasi pada sejatinya berasal dari konsep musik yakni adanya integrasi vertikal dari not, sedangkan integrasi horizontal dari not music menimbulkan suatu melodi. Lebih lanjut dapat disimpulkan bahwa harmonisasi adalah suatu proses dimana suatu elemen-elemen dikombinasikan atau diadaptasi antara satu sama lain sehingga menghasilkan koherensi. Harmonisasi menciptakan relasi di antara hal yang berbeda yang menghasilkan hubungan yang selaras (*accord*) dan sesuai (*consonance*).¹⁰ Sedangkan harmonisasi dalam konteks hukum dapat menyelesaikan permasalahan hukum (*problem solving*) berkaitan dengan sistem, konsep, norma, standar yang mengatur perilaku manusia.¹¹

Di Indonesia, A. Hamid S. Attamimi membaca pula adanya potensi ketidakharmonisan/ tumpang tindih peraturan perundang-undangan yang diakibatkan oleh adanya banjir peraturan perundang-undangan. Hal ini diakibatkan karena banyak peraturan lama yang harus diperbaharui dan diubah, peraturan baru harus dibentuk, dan peraturan masa depan harus dipersiapkan dalam rangka mengantisipasi keadaan.¹² Lebih lanjut Attamimi juga mengingatkan bahwa mengingat sebagian besar Norma-norma Hukum kehidupan modern masyarakat Indonesia dituangkan dalam bentuk Peraturan Perundang-undangan yaitu Peraturan Hukum Tertulis, maka kewaspadaan yang tinggi terhadap pembentukannya merupakan hal yang mutlak, yakni sepanjang

⁷ Carlo Invernizzi Accetti, 2016. *The temporality of normativity: Hans Kelsen's overcoming of the problem of the foundation for legal validity* Universite' Libre de Bruxelles, Brussels, Belgium Philosophy and Social Criticism, Vol. 42(1) 25-43

⁸ Maria Farida Indrati, 2020. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan 1*, (Penerbit PT Kanisius: Yogyakarta), h. 46.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Martin Boodman, 1991. *The Myth Of Harmonization Of Laws*, The American Journal of Comparative Law , Autumn, 1991, Vol. 39, No. 4, pp. 699-724 Published by: Oxford University Press, h. 702

¹¹ *Ibid.*, h. 724.

¹² A. Hamid S. Attamimi, dihimpun oleh Maria Farida Indrati, 2021. *Gesetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan.*, Cet. 1, (Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Depok), h. 42.

Norma Hukum yang dibentuk itu tidak ingin bertentangan dengan Cita Hukum Rakyat Indonesia, tidak bertentangan dengan Konstitusi Negara, dan tidak ingin bertentangan pula dengan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara yang sudah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia dalam hal ini dapat diartikan sebagai pengharmonisasian.¹³

B. Prosedur Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Saat ini UU PPP menggunakan istilah harmonisasi menjadi sebuah kata kerja yaitu “pengharmonisasian”. Istilah ini digunakan sebagai pekerjaan yang harus dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden¹⁴. Konteks pelaksanaan pengharmonisasian dalam UU PPP ini pada dasarnya lebih dimaknai pada kegiatan dalam panitia antarkementerian dan/atau antar nonkementerian. Ketiga jenis peraturan perundang-undangan ini memang memiliki jangkauan pengaturan antar lintas kementerian/LPKN sehingga pemaknaan pengharmonisasian ini lebih pada tugas bersama menyusun rancangan peraturan perundang-undangan.

Untuk memahami konsep harmonisasi yang dimaknai saat ini, dapat merujuk pada istilah harmonisasi yang digunakan pada UU PPP. Harmonisasi yang digunakan dalam UU ini menggunakan pengharmonisasian yang disambung dengan kata kerja lainnya. Yaitu dengan istilah Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan¹⁵. Pendefinisian dalam UU PPP disebut sebagai proses penyelarasan substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan dan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sehingga menjadi Peraturan Perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional.

Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan pada tingkat Undang-Undang, terdapat 3 lembaga yang berasal dari 3 (tiga) instansi yang melaksanakan. Yaitu (1) Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat, (2) Panitia Persiapan penyusunan Undang-Undang Dewan Perwakilan Daerah dan (3) Menteri/kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sementara Menteri atau Kepala lembaga ini juga memiliki kewenangan koordinasi Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi peraturan perundang-undangan untuk jenis peraturan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden.

Menarik untuk dibandingkan penggunaan istilah harmonisasi pada UU PPP saat ini dengan berbagai peraturan perundang-undangan bidang proses penyusunan peraturan. Penggunaan Istilah harmonisasi pada peraturan perundang-undangan yang mengatur proses pembentukan peraturan perundang-undangan, berbeda beda dan berganti ganti. Keputusan Presiden

¹³ *Ibid*, h. 107.

¹⁴ Lihat Pasal 46- Pasal 55 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁵ Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*, Permenkumham No. 20 Tahun 2015, Ps. 1 angka 1.

Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, menggunakan istilah '**pengharmonian**', dan belum mengenal istilah harmonisasi atau pengharmonisasian¹⁶. Berbeda pada pengaturan setelah itu, pada Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di aturan ini mengenal harmonisasi dengan istilah 'harmonisasi konsep'. Pasal 48 Perpres ini berbunyi "Rapat panitia antar kementerian dan/atau antar-nonkementerian menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, jangkauan, arah pengaturan, dan **harmonisasi konsepsi**"¹⁷

Melihat dari pengaturan masa lalu, harmonisasi adalah kegiatan yang dilakukan dalam panitia antar kementerian. Ketika beberapa kementerian/lembaga pemerintahan non kementerian membahas pengaturan utk urusan antar lintas urusan kementerian. Sehingga memang hanya untuk jenis peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan antar lintas, seperti undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan presiden.

Istilah harmonisasi pun kembali disebut pada Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya. Peraturan Pemerintah ini mengatur bahwa Perancang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Rancangan Peraturan Perundang-undangan serta instrumen hukum lainnya. Dijelaskan pada pasal ini juga bahwa dalam melaksanakan berbagai tugas tersebut, perancang harus melakukan pengharmonisasian. Perancang yang dimaksud disini tentunya adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen. Bahkan pada peraturan pemerintah ini juga menjelaskan "pengharmonisasian" yang harus dilakukan para perancang yaitu pengharmonisasian dengan sila-sila dalam Pancasila, pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang setingkat. Peraturan Pemerintah ini memang menjelaskan pentingnya mengikutsertakan perancang pada penyusunan peraturan perundang-undangan. sedikit menceritakan harmonisasi yang menjadi tugas perancang dan bagaimana sebuah harmonisasi tersebut harus dimaknai oleh perancang.

Momentum yang krusial dan menjadi perdebatan, ketika adanya 2 (dua) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 tahun 2018 tentang pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah oleh perancang peraturan perundang-undangan dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. 23 Tahun 2018 tentang Kedua, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan

¹⁶ Indonesia, Tahun 1999. *Keputusan Presiden tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang*, Keppres No.188.

¹⁷ Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Perpres No.87 Tahun 2014.

lembaga pemerintah nonkementerian, atau rancangan peraturan dari lembaga nonstruktural oleh perancang peraturan perundang-undangan.

Dengan ditetapkannya 2 (dua) peraturan perundang-undangan tersebut, maka konsep pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan UU PPP hanya mengatur pada rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden. Harmonisasi hanya dimaknai dengan dilakukan dalam proses penyusunan di panitia antar kementerian. Hal ini menjadi berkembang luas. Sejak adanya peraturan menteri ini maka harmonisasi peraturan wajib dilakukan oleh kementerian/lembaga di bidang perundang-undangan untuk semua peraturan perundang-undangan, baik tingkat pusat dan tingkat daerah.

Pada akhirnya mekanisme harmonisasi yang awalnya hanya dimaknai dengan penyusunan sebagian peraturan yang antar lintas urusan pemerintahan, saat ini lebih dianggap sebagai persetujuan siapa yang memiliki kewenangan utama mengharmonisasi 'semua' peraturan dan bahkan seakan dituntut untuk menjadi pemberi label 'akan harmonis' setelah diundangkan kelak karena melewati lembaga berwenang.

Menghadapi persoalan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang terjadi di Indonesia, direktur jenderal perundang-undangan juga memaknai kewenangan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ia miliki termasuk juga kewenangan untuk menyelesaikan norma hukum yang saling bertentangan pada prakteknya. Menteri hukum dan Hak Asasi Manusia mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi yang kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.¹⁸

Berbeda dari pengaturan 2 (dua) Peraturan Menteri yang diuraikan sebelumnya, tentang bagaimana keterlibatan Direktur Jenderal Perundang-Undangan dalam menentukan substansi peraturan perundang-undangan agar harmonis, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi yang kemudian dicabut dan digantikan dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi, merupakan pengaturan dimana keterlibatan Direktur Jenderal Perundang-undangan atas persoalan yang telah terjadi setelah peraturan perundang-undangan tersebut dilaksanakan. Jadi dapat dibedakan, yang pertama adalah pencegahan disharmonisasi norma dan yang kedua mengenai penyelesaian bagi norma yang bertentangan setelah ditetapkan¹⁹. Mekanisme ini dilakukan seperti sebuah peradilan dalam memutuskan konflik norma. Ketidaktepatan pengaturan penyelesaian disharmoni melalui system ini makin memperkeruh mekanisme

¹⁸Lihat persoalan yang terjadi akibat pengaturan mengenai penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan, pada Fitriani Ahlan Sjarif, 24 Juli 2019. *Menggapai Mimpi Harmonisasi Regulasi*, Opini, Koran Sindo.

¹⁹ Indonesia, Peraturan Menteri Hukum dan HAM No.02 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi, Pasal 20.

penciptaan harmonisasi peraturan perundang-undangan²⁰. Penulis juga pernah menyatakan pandangan bahwa sebagai lembaga pemerintahan, Kementerian Hukum dan HAM sebaiknya tidak melakukan mekanisme disharmonisasi dengan cara non litigasi ataupun yang disebut dengan mediasi seperti ini. Hal yang bisa dilakukan kementerian hukum mengingatkan kembali dan mengembalikan tugas dan fungsi yang lebih tepat membina kementerian lainnya, LPNK, lembaga/komisi semua pembentuk peraturan perundang-undangan untuk dapat menyiapkan perancang peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk kemampuan penelitian perundang-undangan sebelum menyusun peraturan perundang-undangan. Salah satu penyebab adanya disharmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kurangnya kemampuan perancang untuk melihat apakah telah ada pengaturan yang pernah ada sebelumnya dan bagaimanakah seharusnya merancang peraturan agar tidak bertabrakan. Peningkatan koordinasi antar kementerian dan/atau LPNK atau lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan dan mengurangi ego sektoral antar kementerian demi terciptanya peraturan perundang-undangan yang harmonis²¹.

Pandangan dinamika perkembangan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang terjadi di Indonesia, dijelaskan juga oleh Asrul Ibrahim, bahwa Konstelasi pengaturan mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan menunjukkan maturitas dan perkembangan yang progresif. Walaupun kebijakan Pemerintah khususnya mengenai sentralisasi harmonisasi peraturan perundang-undangan di bawah Peraturan Presiden yang menimbulkan perdebatan publik. Ia mengusulkan adanya Harmonisasi peraturan perundang-undangan secara praksis perlu dikelompokkan menjadi tiga bagian yaitu *pre-legislation*, *legislation*, dan *post legislation*²².

C. Menciptakan Mekanisme Norma hukum peraturan perundang-undangan yang harmonis: Tidak hanya tentang kewenangan lembaga harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia dikenal dalam berbagai peraturan perundang-undangan mengenai prosedur dan teknik penyusunan peraturan. Walaupun terdapat beberapa perbedaan istilah, tapi semua menunjukkan pentingnya kegiatan ini. Di awal memang hanya dikenal harmonisasi peraturan perundang-undangan di tingkat Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Namun terjadi beberapa perkembangan makna.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan yang terjadi saat ini lebih banyak dipahami dengan 'pemberian' kewenangan sebuah lembaga. Dengan

²⁰ Fitriani Ahlan Sjarif, *Ketidaktepatan Cara Penyelesaian Permasalahan Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mekanisme Mediasi berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 02 Tahun 2019*, dalam buku Aradhana Sang Guru Perundang-undangan, Badan Penerbit FHUI, ISBN 978-602-5871-30-6, Cetakan Pertama September 2019

²¹ Ibid

²² Asrul Ibrahim Nur, 2022. *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang di Indonesia: Konstelasi dan Kontroversi*, Kumpulan Tulisan dalam Buku Monograf Dekonstruksi Perundang Undang Indonesia : Mencapai Cita Cita Ideal Pembentukan Perundang-Undang, ICLD.

adanya kewajiban pada sebuah lembaga yang menjalankan harmonisasi peraturan perundang-undangan, membuat seakan tugas harmonisasi peraturan perundang-undangan hanya ada ditangan satu lembaga saja. Penyusun peraturan perundang-undangan seakan melepas tanggung jawab untuk memiliki kewajiban harmonisasi. Kegiatan harmonisasi peraturan perundang-undangan di tahap akhir yang dilakukan oleh lembaga harmonisasi peraturan perundang-undangan, sangat sulit dilakukan. Karena mencegah harmonisasi peraturan perundang-undangan, harus dilakukan dari tahap awal penyusunan peraturan, terutama ketika melakukan riset dan identifikasi peraturan perundang-undangan terkait.

Satu sisi lain, apabila hanya memberikan kewenangan harmonisasi peraturan perundang-undangan pada satu lembaga, akan berat untuk lembaga tersebut. Dugaan beratnya tugas tersebut, tidak hanya pada banyaknya peraturan perundang-undangan, tapi juga luasnya sektor/urusan setiap peraturan perundang-undangan. Tentunya lembaga tersebut tidak akan memiliki waktu dan kesempatan yang cukup untuk memastikan keseluruhan peraturan perundang-undangan terkait. Selain Persoalan adanya kewenangan sebuah lembaga harmonisasi, membuat seakan kewajiban ada ditangan lembaga tersebut dan tidak ditangan para penyusun peraturan perundang-undangan sendiri, terdapat juga persoalan tidak adanya metode baku bagaimana sebuah harmonisasi peraturan perundang-undangan dilakukan.

Harmonisasi yang dilakukan oleh pejabat dari lembaga harmonisasi akhirnya saat ini hanya dimaknai sebagai prosedur administrasi penyusunan peraturan perundang-undangan, agar dapat menjadi peraturan perundang-undangan dan dapat diundangkan. Ketika persoalan disharmonis ketika peraturan perundang-undangan terbentuk, tak jarang ada pernyataan “padahal sudah diharmonisasikan oleh lembaga yang berwenang”.

Untuk menciptakan penyusunan peraturan perundang-undangan yang berisi norma hukum yang harmonis, diusulkan beberapa ide pemikiran dan tindak lanjut dibawah ini:

1. Mengembalikan tugas harmonisasi peraturan perundang-undangan utamanya adalah ditangan masing-masing penyusun peraturan perundang-undangan. sebelum memulai merancang peraturan, langkah pertama yang dilakukan perancang peraturan adalah melakukan penelitian perundang-undangan. Penelitian yang dilakukan mengenai bagaimanakah persoalan yang hendak diselesaikan oleh peraturan baru. Hal yang terpenting lainnya adalah perancang harus memastikan peraturan perundang-undangan apa saja yang pernah ada dan/atau masih berlaku. Mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang masih berlaku yang mengatur substansi yang sama dan/atau terkait dengan pengaturan yang akan dibuat, merupakan salah satu tahap ‘awal’ menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Jadi mengembalikan kewajiban utama menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan di tangan perancang peraturan, bukanlah hal yang berlebihan.

2. Menetapkan kewenangan (pejabat) lembaga pelaksana harmonisasi peraturan perundang-undangan, dapat saja dilakukan tapi tak menghilangkan kewajiban para tim penyusun perundang-undangan yang dari awal sudah menyusun draft peraturan.
3. Perlu ada indikator apa saja yang harus dipertimbangkan dalam harmonisasi. Seperti *tools* untuk *check list* apakah langkah-langkah untuk menghindari disharmonisasi norma peraturan perundang-undangan sudah dilakukan.
4. Perlu ada kesepakatan atau kesepahaman tentang mekanisme harmonisasi antara tim penyusun peraturan (perancang) dengan lembaga yang berwenang melakukan harmonisasi.
5. Kesepakatan tersebut menjadi penting agar pelaksanaan harmonisasi yang dilakukan penyusun atau lembaga yang berwenang tidak sama, dan tidak mengulang hal yang sama ketika melakukan harmonisasi. Untuk itu perlu ada dua jenis alat bantu 'tools'. Pertama utk tim penyusun peraturan dan yang kedua adalah utk para pejabat dari lembaga yang berwenang melakukan harmonisasi.
6. Perbedaan *tools* diperlukan, agar masing-masing mengetahui tugas masing-masing. (1) *Tools* untuk penyusun, adalah bagaimana memastikan norma peraturan perundang-undangan yang baru memperhatikan norma hukum yang sudah ada, dan tidak bertentangan. Baik norma hukum perundang-undangan di atas maupun norma hukum perundang-undangan sesama tingkatan/jenis yang sama. Apa saja yang perlu diperhatikan para penyusun peraturan agar norma perundang-undangan kelak dapat harmonis. (2) *Tools* untuk pejabat dari lembaga yang berwenang melakukan harmonisasi adalah hanya mengecek/menilai apakah penyusun telah melakukan hal-hal yang perlu diharmonisasi dari norma peraturan perundang-undangan yang disusun mereka. Jadi kedua *tools* tersebut berbeda, yang satu *tools* melakukan harmonisasi dan yang satu adalah *tools* menilai apakah sudah dilakukan dengan baik harmonisasi tersebut.
7. Untuk memiliki pengaturan mengenai mekanisme harmonisasi yang lengkap dan komprehensif, sebaiknya juga pengaturan demikian dimasukkan dalam pengaturan yang berjenis Undang-Undang. Disarankan mekanisme harmonisasi peraturan perundang-undangan ini menjadi materi muatan bagi perubahan UU PPP kelak.

III. KESIMPULAN

Harmonisasi peraturan perundang-undangan yang merupakan sebuah kondisi ideal untuk menciptakan sistim perundang-undangan yang baik harusnya dapat diwujudkan. Merujuk pada teori hukum bahwa sebuah keberlakuan norma hukum yang tidak dapat berdiri mandiri, norma harus menggantungkan diri pada norma di atasnya dan tidak dapat bertentangan juga dengan norma yang sejajar dengannya agar dapat berlaku dan valid. Hal ini dikenal dengan perwujudan norma hukum yang harmonis vertikal dan horizontal. Sehingga untuk implementasi saat ini, seharusnya kondisi ini dapat diwujudkan. Sayangnya mekanisme harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia belum tersusun dengan baik. Pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan saat ini diatur oleh beberapa peraturan

perundang-undangan dan tidak diatur secara komprehensif. Peraturan perundang-undangan yang ada pun hanya dimaknai mengatur kewenangan kelembagaan yang menjalankan kewenangan harmonisasi peraturan perundang-undangan, menambah prosedur tambahan baru dan merumitkan instansi pemrakarsa dan juga belum ada standar baku dan indikator yang memadai. Perlu ada beberapa usulan perbaikan mengenai penciptaan standar baku mekanisme harmonisasi peraturan perundang-undangan. Standar baku mekanisme perlu dibentuk semacam tools atau alat bantu dengan indikator-indikator tertentu atas terwujudnya norma yang harmonis. Selain itu perlu juga membedakan tools bagi (1) penyusun peraturan dan (2) bagi lembaga yang memiliki kewenangan harmonisasi peraturan perundang-undangan, dalam menilai apakah penyusun peraturan telah baik menjalankan harmonisasi norma hukum yang ada. Terakhir, mekanisme dan standar baku bagaimana pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan harus dituangkan dalam revisi UU PPP.

DAFTAR PUSTAKA

- Attamimin A. Hamid S. dihimpun oleh Maria Farida Indrati, *Gesetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan.*, Cet. 1, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Depok, 2021.
- Indonesia, Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.
- Indonesia, Keputusan Presiden tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Keppres No.188 Tahun 1999.
- Indonesia, Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang , Perpres No.87 Tahun 2014.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, PP No. 59 tahun 2015.
- Indonesia, Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undang, Permenhukham No.20 Tahun 2015.
- Indonesia, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang tentang Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah oleh perancang peraturan perundang-undangan, Permenkumham Nomor 22 tahun 2018.
- Indonesia, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pengharmonisasian rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan lembaga pemerintah nonkementerian, atau rancangan peraturan dari lembaga nonstruktural oleh perancang peraturan perundang-undangan, Permenkumham No. 23 Tahun 2018.
- Indonesia, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi, Permenkumham No. 02 Tahun 2019.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* 1, Penerbit PT Kanisius: Yogyakarta, 2020.

- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, Transaction Publishers: New Jersey, 2006.
- Nur, Asrul Ibrahim, Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia: Konstelasi dan Kontroversi, Kumpulan Tulisan dalam Buku Monograf Dekonstruksi Perundang Undangan Indonesia : Mencapai Cita Cita Ideal Pembentukan Perundang-Undangan, ICLD, 2022.
- Ratnapala, Suri. *Jurisprudence*, Cambridge University Press: New York, 2009.
- Sjarif, Fitriani Ahlan, Ketidaktepatan Cara Penyelesaian Permasalahan Disharmoni Peraturan Perundang Undangan Melalui Mekanisme Mediasi berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 02 Tahun 2019, dalam buku Aradhana Sang Guru Perundang-undangan, Badan Penerbit FHUI, ISBN 978-602-5871-30-6, Cetakan Pertama September 2019
- Boodman, Martin. *The Myth Of Harmonization Of Laws*, The American Journal of Comparative Law , Autumn, 1991, Vol. 39, No. 4 (Autumn, 1991), pp. 699-724 Published by: Oxford University Press.
- Invernizzi Accetti, Carlo. *The temporality of normativity: Hans Kelsen's overcoming of the problem of the foundation for legal validity* Universite' Libre de Bruxelles, Brussels, Belgium Philosophy and Social Criticism 2016, Vol. 42.
- Sjarif, Fitriani Ahlan. Menggapai Mimpi Harmonisasi Regulasi, Opini, Koran Sindo, 24 Juli 2019

PENATAAN PERATURAN DALAM PERSPEKTIF HIERARKI NILAI MAX SCHELER

Budiman N.P.D Sinaga

Universitas HKBP Nommensen
Jalan Sutomo No.4A Medan 20234 Indonesia

Email: Budiman.sinaga@uhn.ac.id

ABSTRAK

Perbincangan mengenai hierarki peraturan tidak dapat dilepaskan dari doktrin Hans Kelsen (*stufenbau theory*). Pandangan Hans Kelsen tentang hierarki peraturan sejak dulu sampai sekarang diterima oleh para ahli hukum Indonesia dan diterapkan dalam menyusun hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Sangat sedikit kalau tidak mau dikatakan tidak ada sama sekali yang mempertanyakan hierarki Hans Kelsen ini. Padahal pada era disruptif sekarang apa yang dulu dianggap benar dapat berubah menjadi salah dan apa yang dulu dipandang salah dapat berubah menjadi benar. Oleh karena itu, kebenaran hierarki norma hukum yang dikembangkan oleh Hans Kelsen tidak perlu lagi dianggap mutlak. Kali ini hierarki norma hukum akan dikaji dari perspektif filsafat atau teori hukum (*legisprudence*) menggunakan hierarki nilai Max Scheler. Kajian terhadap hierarki peraturan perundangan-undangan melalui perspektif hierarki nilai membuka kemungkinan penataan peraturan berdasarkan hierarki nilai Max Scheler. Berdasarkan hierarki nilai Max Scheler terbuka kemungkinan jenis peraturan perundang yang sama ditempatkan pada hierarki yang berbeda karena hierarki nilai yang ada dalam materi muatan masing-masing berbeda. Selain itu, terbuka kemungkinan jenis peraturan perundang-undangan yang berbeda ditempatkan pada hierarki yang sama karena hierarki nilai yang ada dalam materi muatan masing-masing sama.

Kata Kunci : Hierarki, Max Scheler, Penataan, Peraturan.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menurut doktrin hierarki norma hukum yang dikembangkan oleh Hans Kelsen (*stufenbau theory*), struktur norma hukum itu mutlak bersifat hierarki dan berpuncak pada 'grundnorm' atau norma dasar.¹ Norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama.² Pencarian terhadap dasar keberlakuan

¹ Jimly Asshiddiqie, 2020. *Teori Hierarki Norma Hukum*, I (Jakarta: Konstitusi Press & Jimly School of Law and Government), 137.

² Hans Kelsen, 2014. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, ed. Raisul Muttaqien, IX (Bandung: Nusa Media), 179.

dari suatu norma itu tidak dapat dilakukan tanpa ada habisnya (karena kita akan terus-menerus menjumpai norma dasar yang lebih mendasar).³

Teori Hans Kelsen mengenai jenjang norma atau yang lebih dikenal sebagai *stufenbau theory* menyatakan bahwa norma-norma hukum berjenjang dan berlapis dalam hierarki. Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi” yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.⁴

Norma yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi levelnya dalam hierarki sampai pada norma dasar (*grundnorm*). Norma-norma atau peraturan-peraturan yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*). Sejak tahun 1966 sampai sekarang, sistem hukum Indonesia juga menganut dan menerapkan teori jenjang dan lapis di atas.⁵ Doktrin dari Hans Kelsen ini memang sangat berpengaruh di Indonesia termasuk di kalangan ahli hukum. Jarang atau bahkan dapat dikatakan hampir tidak ada yang mempertanyakan doktrin. Akibatnya, pemikiran mengenai hierarki peraturan dapat dikatakan kurang berkembang dibandingkan dengan pemikiran di bidang lain. Padahal sejak beberapa tahun lalu dunia sudah memasuki era disruptif.

Pada era yang serba disruptif ini, apa yang dulu dianggap benar dapat berubah menjadi salah dan apa yang dulu dipandang salah dapat saja berubah menjadi benar. Pendek kata, karena tuntutan zaman, sistem hierarki norma hukum yang dikembangkan oleh Hans Kelsen tidak perlu lagi dianggap mutlak kebenarannya dan mesti diikuti pula secara mutlak penerapannya dalam teori dan praktik di lingkungan negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁶ Pendapat yang disampaikan Jimly Asshiddiqie ini patut diperhatikan. Mengingat pula pada hakikatnya dalam hal keilmuan tidak ada kebenaran yang mutlak.

Menurut Fathorrahman⁷ hierarki yang diterapkan di Indonesia ternyata telah menimbulkan berbagai persoalan, antara lain dikategorikannya beberapa peraturan yang seharusnya tidak masuk sebagai peraturan yang mengikat umum keluar serta posisi atau tata urutan beberapa peraturan tidak dapat ditentukan dengan pasti. Sehubungan dengan kenyataan itu, Fathorrahman mengusulkan agar pada masa depan politik hukum yang bisa dilakukan dalam menyusun hierarki peraturan perundang-undangan adalah dengan memasukan semua jenis dan bentuk peraturan yang diakui dalam hierarki. Selain itu, bisa saja hierarki peraturan perundang-undangan didasarkan pada hierarki struktur pemerintahan atau negara.

³ Budiono Kusumohamidjojo, 2016. *Teori Hukum. Dilema Antara Hukum Dan Kekuasaan*, I (Bandung: Yrama Widya), 157.

⁴ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, 179.

⁵ Fathorrahman Fathorrahman, 2021. “Politik Hukum Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia,” *HUKMY: Jurnal Hukum* 1, no. 1: 74, <https://doi.org/10.35316/hukmy.2021.v1i1.73-90>.

⁶ Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, 143.

⁷ Fathorrahman, “Politik Hukum Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia,” 89.

Sejak beberapa tahun lalu Indonesia sudah memiliki Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lain tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi keberadaan Undang-Undang dan berbagai peraturan perundang-undangan itu masih menyisakan berbagai masalah. Sebagai contoh, secara formal menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan Peraturan Daerah Provinsi tidak ditempatkan di bawah Peraturan Menteri tetapi dari hierarki struktur susunan organisasi negara, pemerintahan pusat jelas lebih tinggi kedudukannya daripada pemerintahan provinsi.

Demikian pula pemerintahan provinsi lebih tinggi daripada pemerintahan kabupaten/kota. Artinya, Peraturan Gubernur secara formal tidak berada di atas Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tetapi juga tidak dapat disebut berada di bawah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota seperti halnya Peraturan Daerah Provinsi tidak dapat dikatakan berada di bawah ataupun di atas Peraturan Menteri. Apakah dengan demikian Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah Provinsi, begitu pula Peraturan Gubernur dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dapat dikatakan sederajat? Tidak ada penegasan resmi dalam UU mengenai hal itu.⁸

Kemudian masih terdapat norma-norma dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang sebenarnya tidak bersifat mengatur (*regeling*) seperti Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) sehingga perlu dikeluarkan. Sebaliknya, masih terdapat norma di luar hierarki yang sesungguhnya bersifat mengatur (*regeling*), seperti: peraturan-peraturan lembaga negara utama, peraturan menteri dan lembaga negara setingkat kementerian, dan peraturan kepala daerah belum dimasukkan.⁹ Oleh sebab itu, perlu rekonstruksi hierarki peraturan perundang-undangan supaya ada konsistensi dan keselarasan norma-norma pada berbagai tingkat peraturan perundang-undangan.

Menurut Agus Dwiyanto¹⁰ kualitas regulasi yang buruk selama ini menjadi salah satu faktor yang mendorong warga dan pelaku usaha untuk menyuap. Kebutuhan menyuap terjadi karena berdasarkan regulasi yang berlaku para pelaku usaha seringkali menghadapi ketidakpastian pelayanan, baik mengenai waktu maupun ongkos yang harus dikeluarkan sampai sesuatu pelayanan selesai. Di dalam ketidakpastian semacam inilah para pelaku usaha sering berpikir bahwa menyuap lebih murah dan mudah daripada mengikuti proses yang wajar sesuai peraturan yang berlaku.

Berdasarkan uraian di atas terutama menyangkut masalah-masalah yang berkaitan dengan hierarki peraturan perundang-undangan saya tertarik membuat kajian dengan judul "Penataan Peraturan Dalam Perspektif Hierarki Nilai Max Scheler". Sebagaimana disampaikan Guru Besar Hukum Tata Negara Susi Dwi Hariyanti bahwa harus dipahami pembentukan Undang-Undang tidak semata-mata menormalkan suatu perilaku namun lebih dalam dari hal tersebut

⁸ Jimly Asshiddiqie, 2020. *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia*, I (Jakarta: Konstitusi Press), 228.

⁹ H Otong Syuhada, October 1, 2020. "REKONSTRUKSI POSITIVISME DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA," *Journal Presumption of Law* 2, no. 2: 21, <https://doi.org/10.31949/JPL.V2I2.796>.

¹⁰ Agus Dwiyanto, 2021. *Teori Administrasi Publik Dan Penerapannya Di Indonesia*, II (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press), 334.

yakni mendekati pembentukan Undang-Undang dari perspektif filsafat atau teori hukum. Kajian ini dikenal dengan istilah *legisprudence*.¹¹ Kajian kali ini akan menggunakan pendapat ahli filsafat Max Scheler mengenai hierarki nilai.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan terutama mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan hierarki norma hukum di Indonesia maka dapatlah disampaikan rumusan masalah: Bagaimanakah penataan peraturan dalam perspektif hierarki nilai Max Scheler?

C. Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif atau menurut Wignjosoebroto adalah penelitian doktrinal, yaitu kajian yang menggunakan legis positivis, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu dalam konsepsi ini dipandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat. Satjipto Rahardjo menyebut perspektif ini adalah melihat hukum sebagai suatu peraturan-peraturan yang abstrak, perhatiannya akan tertuju pada lembaga yang benar-benar otonom, yaitu yang dapat dibicarakan sebagai subyek tersendiri, terlepas dari kaitannya dengan hal-hal di luar peraturan tersebut. Pemusatannya akan membawa pada metode yang normatif, dan sesuai dengan pembahasannya yang analisis, sehingga metode ini disebut juga normatif analisis.

II. PEMBAHASAN

A. Hierarki Nilai Max Scheler

Meskipun Max Scheler mengembangkan teorinya secara unik namun dia mengakui secara terbuka pengaruh yang begitu jelas dari Husserl.¹² Menurut Max Scheler, sebuah tindakan bernilai secara moral bukan karena merupakan kewajiban melainkan merupakan kewajiban karena bernilai secara moral.¹³ Max Scheler berpendapat bahwa nilai ini berada secara objektif dan tersusun secara hierarkis (bersifat objektif) namun penangkapan dan perwujudan nilai memang tergantung pada subjek (bersifat subjektif).¹⁴ Dalam pengertian sehari-hari, nilai sering dikacaukan dengan hal yang bernilai. Akan tetapi Max Scheler telah membedakan dengan jelas antara nilai dan hal yang bernilai. Nilai adalah kualitas yang membuat suatu hal menjadi hal yang bernilai sedangkan hal yang bernilai merupakan suatu hal yang membawa kualitas nilai.¹⁵

Manusia perlu membedakan antara nilai-nilai (*werte, values*) dengan apa yang bernilai, realitas bernilai (*guter, goods*). Sebagaimana warna merah selalu muncul pada sebuah realitas berwarna merah, misalnya dinding merah, baju

¹¹ Susi Dwi Harijanti, 2000. "Menjaga Demokrasi Pembentukan Undang-Undang," in *Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia. Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof.Dr.M. Solly Lubis,S.H.*, ed. Ali Marwan Hsb and Sihombing Eka NAM, I (Medan: Enam Media), 481.

¹² Paulus Wahana, 2004. *Nilai Etika Aksiologis Max Scheler*, I (Yogyakarta: Kanisius), 31.

¹³ Wahana, 100.

¹⁴ Wahana, 100.

¹⁵ Wahana, 101.

merah. Demikian pula nilai juga selalu muncul pada suatu benda, perbuatan, atau keadaan, misal: Makanan sehat, pola hidup sehat, pemikiran benar, tindakan benar, keadaan aman, peralatan aman. Hal-hal yang dilekati nilai tersebut, sebagai hal yang bernilai, memang bersifat *a posteriori*, yaitu bisa ada, dan juga bisa tidak ada; namun nilai itu sendiri adanya bersifat *a priori*, keberadaannya mendahului pengalaman. Sebelum terwujud dan melekat pada hal yang bernilai, nilai sudah berada pada dunia nilai.

Nilai merupakan kompleks kualitas yang memiliki keselarasan dengan kecenderungan kodrat manusia sehingga manusia cenderung tertarik untuk mengarah pada kualitas tersebut dan kualitas tersebut dirasa layak terwujud dalam hidupnya. Dengan demikian nilai merupakan kualitas yang dapat ditangkap perasaan manusia sebagai yang memiliki daya tarik, baik sebelum terwujud maupun setelah terwujud pada yang bernilai.

Nilai tidak ditemukan dengan pikiran (secara rasional), melainkan dengan suatu “perasaan intensional”. Perasaan tidak dibatasi pada perasaan fisik atau emosi, melainkan merupakan keterbukaan hati dan budi dalam semua dimensinya. Secara kodrati manusia memiliki kecenderungan tertarik dan terarah mewujudkan nilai (nilai positif), dan cenderung mengelak dari yang tidak bernilai (nilai negatif).¹⁶

Dalam hubungannya dengan manusia, manusia tidak menciptakan nilai melainkan menemukan nilai yang telah ada secara objektif sebelumnya. Manusia yang hidup dalam lingkungan dan waktu tertentu tidak mampu menangkap dan mewujudkan keseluruhan nilai yang kompleks secara tuntas melainkan hanya sebagian saja.¹⁷ Berdasarkan kenyataan ini maka dalam kehidupan kenegaraan selalu harus dimungkinkan perubahan demi mewujudkan hal-hal yang lebih bernilai.

Max Scheler mengemukakan beberapa kriteria nilai. Kriteria pertama adalah “keabadian” nilai. Benda yang lebih tahan lama (abadi) senantiasa lebih disukai daripada yang bersifat sementara dan mudah berubah.¹⁸ Kriteria yang kedua adalah sifat dapat dibagi-bagi (*divisibility*). Ketinggian yang dicapai nilai berbanding terbalik dengan sifat dapat dibagi-baginya yakni semakin tinggi derajatnya semakin kecil sifatnya untuk dapat dibagi-bagi dikarenakan oleh keikutsertaan dari yang banyak di dalamnya.¹⁹

Kriteria yang ketiga adalah dasar. Jika suatu nilai menjadi dasar daripada nilai yang lain ini. Dapatlah dikatakan bahwa nilai yang termasuk dalam golongan B merupakan dasar bagi nilai dalam Golongan A manakala nilai individual A, untuk dapat ditampilkan memerlukan keberadaan nilai B yang mendahuluinya. Nilai B dalam kasus ini adalah nilai yang memberikan dasar dan dengan demikian lebih tinggi daripada nilai yang kedua.

¹⁶ Paulus Wahana, August 27, 2016. “MENERAPKAN ETIKA NILAI MAX SCHELER DALAM PERKULIAHAN PENDIDIKAN PANCASILA UNTUK MEMBANGUN KESADARAN MORAL MAHASISWA,” *Jurnal Filsafat* 26, no. 2: 35, <https://doi.org/10.22146/JF.12783>.

¹⁷ Wahana, *Nilai Etika Aksiologis Max Scheler*, 101.

¹⁸ Frondizi Risieri, 2011. *Pengantar Filsafat Nilai*, trans. Cuk Ananta Wijaya, III (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 132.

¹⁹ Risieri, 133.

Kriteria yang keempat adalah “kedalaman kenikmatan” yang menyertai persepsi sentimental atas nilai dan hierarkinya.²⁰ Sedangkan kriteria yang kelima adalah relativitas. Max Scheler menyatakan bahwa meskipun objektivitas bersangkutan dengan semua nilai dan hubungan mereka dengan esensi tidak tergantung baik pada realitas maupun hubungan aktual dengan benda tempat nilai direalisasikan, di antara berbagai nilai terdapat perbedaan skala relativitas.²¹

Nilai pada dasarnya berada dalam susunan hierarki yang terhubung secara koheren melalui posisi yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah. Hubungan ini hanya dapat dipahami dalam tindakan preferensi sehingga nilai pun memiliki landasan pada tindakan tersebut. Susunan hierarki nilai tidak pernah dapat dideduksikan secara logis, hal ini dapat dilihat dari penjelasan Scheler yang membagi hierarki nilai menjadi empat tingkat, yaitu:

1. Nilai kesenangan: merupakan tingkat terendah yang berkaitan dengan fungsi dari perasaan inderawi, yaitu kepuasan, kemalangan, kebahagiaan, dan seterusnya. Rumusan tentang kesenangan yang lebih disukai ketimbang kemalangan tidaklah ditentukan oleh pengamatan empiris atau induksi tetapi ditentukan oleh pengalaman yang mendahului dan tidak dilandasi oleh pengamatan induksi-empiris. Secara *a priori* setiap orang akan memilih hal yang menyenangkan daripada kemalangan.
2. Nilai vitalitas: terdiri dari nilai-nilai kehidupan yang berupa kesejahteraan pada umumnya. Nilai ini memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan nilai kesenangan. Nilai vitalitas mengasosiasikan perasaan yang tidak bergantung pada sesuatu serta tidak dapat direduksikan.
3. Nilai spiritual: merupakan nilai yang tidak terikat oleh fisik dan lingkungan alam semesta. Kedudukan nilai ini lebih tinggi dari kedua nilai sebelumnya. Seseorang wajib mengorbankan nilai vitalitas demi nilai ini. Nilai ini memiliki jenis utama, yakni nilai estetis, nilai benar-salah (terkait pada persoalan norma dan hukum), dan nilai pengetahuan murni (merupakan corak usaha filsafat selama ini).

Selain tiga nilai utama tersebut, nilai spiritual memiliki nilai-nilai turunan, yakni nilai budaya, nilai keindahan, dan nilai seni. Nilai kesucian dan keprofanan: merupakan nilai dengan kedudukan tertinggi, dan hanya tampak oleh manusia dalam bentuk objek absolut. Nilai ini tidak terikat oleh status personal seseorang karena merupakan nilai yang mewakili sebuah cinta khusus yang secara hakiki terarah pada personalitas. Tingkatan nilai ini terdiri dari nilai-nilai pribadi, yang memiliki turunan berupa ritual kepercayaan terhadap pribadi yang dipuja.

Hubungan hierarki nilai tersebut menurut Max Scheler, dengan sifat *apriori* mendahului keterikatan yang ada, hal ini dapat diterapkan dalam nilai yang terwujud melalui objek. Keempat tingkatan nilai tersebut, tidak terdapat nilai moral karena Scheler menjelaskan nilai moral sebagai nilai yang berada dalam dimensi yang berbeda. Nilai moral ditemukan dalam perwujudan nilai-nilai

²⁰ Risieri, 134.

²¹ Risieri, 136.

non-moral dan melekat pada tindakan yang mewujudkan nilai lain melalui aturan tertentu yang benar.²²

Menurut Max Scheler, nilai berlaku menurut hierarki: Pertama, semakin tinggi peringkat nilai semakin sedikit nilai-nilai yang dibagi dan dikendalikan. Semakin dapat dibagi tanpa mengurangi maknanya nilainya makin tinggi. Kedua, semakin tinggi peringkat nilai semakin bertahan di dalam waktu. Dalam hierarki ini, semakin lama nilai itu bertahan akan semakin baik. Ketiga, semakin tinggi peringkat nilai, semakin sedikit nilai-nilai dapat diwujudkan (*willed*) dan dikelola. Ketergantungan relatif suatu nilai dari nilai lain; makin tidak tergantung pada kenyataan lain makin tinggi nilainya. Semakin tinggi peringkat nilai, semakin nilai-nilainya menghasilkan kepuasan pribadi, kebahagiaan dan kedamaian. Nilai-nilai yang ada tidak sama luhurnya dan sama tingginya karena nilai-nilai tersebut menjadi tolak ukur dalam menilai dan penilaian.²³

Dengan adanya hierarki nilai, orang tidak hanya dituntut untuk mewujudkan suatu nilai semaksimal mungkin melainkan juga harus meningkatkan perwujudan nilainya dari jenjang yang lebih rendah ke jenjang yang lebih tinggi. Namun tuntutan untuk mewujudkan terlebih dahulu nilai lebih tinggi daripada nilai-nilai lainnya tidak sesuai dengan kenyataan hidup sehari-hari. Orang sering dituntut untuk mewujudkan terlebih dahulu nilai yang lebih mendesak untuk diwujudkan meski secara objektif tingkatannya lebih rendah.²⁴ Preferensi dan penerapan kriteria nilai yang dibangun oleh Max Scheler dapat dilihat dalam tabel hierarkis nilai yang dibuat oleh Lailiy Muthmainnah berikut ini:²⁵

²² Marista Christina and Shally Kabelen, "FENOMENOLOGI NILAI SLAMETAN MASYARAKAT YOGYAKARTA DALAM PERSPEKTIF MAX SCHELER," n.d.

²³ Milton Thorman Pardosi and Septiana Dwiputri Maharani, 2019. "Kajian Aksiologi Max Scheler Terhadap Operasi Merubah Kelamin Pada Manusia (Transeksual)," *Jurnal Filsafat Indonesia* 2 : 56.

²⁴ Wahana, *Nilai Etika Aksiologis Max Scheler*, 103.

²⁵ Lailiy Muthmainnah, 2020. "Asaspo" Angin, Abhantal Ombhak, Apajung Sajadah" (Etos Kerja Masyarakat Madura Dalam Perspektif Hierarki Nilai Max Scheler Dan Relevansinya Bagi Penguatan Ekonomi Kerakyatan)," in *Filsaat Dan Kearifan Dalam Agama Dan Budaya Lokal*, ed. Syarif Hidayatullah, I (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press), 199.

Nilai Kekudusan

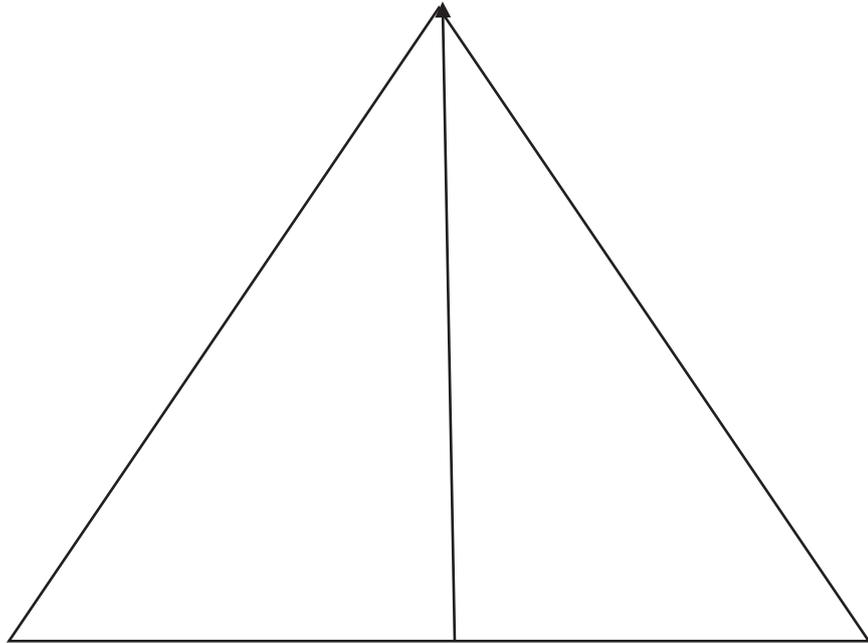
Nilai spiritual: (a) nilai keindahan (estetik) dan kejelekan; (b) nilai keadilan dan ketidakadilan; (c) nilai pengetahuan murni tentang kebenaran

Nilai vital: Kesehatan, kelelahan, usia tua, kematian.

Nilai kenikmatan dan ketidanknikmatan:

rasa nikmat dan sakit yang bersifat indrawi

Hierarki nilai yang aprioristik dimulai dari nilai kenikmatan menuju kekudusan, dengan menggunakan nilai vital dan spiritual



Meskipun masing-masing nilai memiliki posisi hierarkis yang berbeda tetapi terdapat relasi antar nilai dalam hierarki tersebut. Semakin tinggi posisi nilai maka nilai itu akan mendasari nilai-nilai lain yang ada di bawahnya. Adapun nilai yang berada di bawah akan menjadi pendukung atau instrumen bagi nilai-nilai yang ada di atasnya.²⁶

Secara khusus, Scheler berpendapat bahwa dalam hubungannya dengan manusia, manusia tidak menciptakan nilai, melainkan menemukan nilai yang telah ada secara objektif sebelumnya.²⁷ Dengan demikian, penyusunan hierarki norma hukum akan sangat dipengaruhi oleh penemuan nilai oleh para penyusun. Terbuka kemungkinan penemuan nilai oleh penyusun norma hukum pada masa kini berbeda dengan penyusun pada masa lalu. Perbedaan semacam ini tidak harus diartikan telah terjadi kesalahan pada masa lalu melainkan cukup diartikan sebagai perkembangan penemuan nilai. Para penyusun hierarki norma hukum pada masa kini melengkapi penemuan nilai para penyusun hierarki norma hukum pada masa lalu. Hierarki nilai secara objektif memang ini tidak dibuat melainkan hanya ditemukan manusia.

Pada kenyataannya ada nilai yang lebih tinggi dan ada yang lebih rendah dibanding dengan nilai-nilai lain. Nilai kenikmatan atau nilai kesenangan sebagai nilai terendah diikuti nilai vital/kehidupan, nilai-nilai kejiwaan/spiritual serta nilai-kerohanian sebagai nilai tertinggi. Nilai-nilai itu hendaklah difahami melalui hati, bukan hanya dengan akal semata sehingga diperoleh pemahaman yang utuh.²⁸

²⁶ Muthmaimah, 209.

²⁷ Roma Ulinnuha Et Al., 2016. "BEBERAPA ASPEK DIMENSI NILAI AKSIOLOGIS MAX SCHELER DAN RELEVANSINYA PADA PRAXIS INTER-FAITH," *Religi: Jurnal Studi Agama-Agama* 12, No. 1: 67, <https://doi.org/10.14421/REJUSTA.2016.1201-04>.

²⁸ "Konsep Nilai Menurut Max Scheler | Parmono | Jurnal Filsafat," 50, accessed April 24, 2022, <https://jurnal.ugm.ac.id/wisdom/article/view/31366/18962>.

Dihubungkan dengan beberapa masalah hierarki yang masih terjadi seperti antara Peraturan Daerah Provinsi dengan Peraturan Menteri maka berdasarkan hierarki nilai Max Scheler bisa dikaji berdasarkan nilai yang terdapat dalam materi muatan peraturan-peraturan itu. Peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang mengandung nilai kerohanian harus ditempatkan pada hierarki yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang mengandung nilai lain seperti kenikmatan. Dengan demikian terbuka kemungkinan Peraturan Daerah ditempatkan pada hierarki yang berbeda karena hierarki nilai yang ada dalam materi muatan masing-masing berbeda.

Sebaliknya, jenis peraturan perundang-undangan yang berbeda dapat ditempatkan dalam hierarki yang sama jika hierarki nilai yang ada dalam materi muatan masing-masing sama. Berdasarkan penjelasan ini maka tidak perlu ragu menempatkan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada kedudukan yang sama dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena kedua jenis peraturan perundang-undangan ini harus memuai nilai hierarki Max Scheler yang sama.

III. KESIMPULAN

Mengingat masalah-masalah hukum semakin rumit maka beberapa masalah hukum perlu dilakukan kajian secara *legisprudence*, yaitu kajian dari perspektif filsafat atau teori hukum. Kajian terhadap hierarki peraturan perundang-undangan melalui perspektif hierarki nilai membuka kemungkinan penataan peraturan berdasarkan hierarki nilai Max Scheler. Berdasarkan hierarki nilai Max Scheler terbuka kemungkinan jenis peraturan perundang yang sama ditempatkan pada hierarki yang berbeda karena hierarki nilai yang ada dalam materi muatan masing-masing berbeda. Selain itu, terbuka kemungkinan jenis peraturan perundang-undangan yang berbeda ditempatkan pada hierarki yang sama karena hierarki nilai yang ada dalam materi muatan masing-masing sama.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia*. I. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- . *Teori Hierarki Norma Hukum*. I. Jakarta: Konstitusi Press & Jimly School of Law and Government, 2020.
- Christina, Marista, and Shally Kabelen. "FENOMENOLOGI NILAI SLAMETAN MASYARAKAT YOGYAKARTA DALAM PERSPEKTIF MAX SCHELER," n.d.
- Dwiyanto, Agus. *Teori Administrasi Publik Dan Penerapannya Di Indonesia*. II. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2021.
- Fathorrahman, Fathorrahman. "Politik Hukum Hierarki Peraturan Perundang-Undang Indonesia." *HUKMY: Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2021). <https://doi.org/10.35316/hukmy.2021.v1i1.73-90>.
- Hans Kelsen. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. Edited by Raisul Muttaqien. IX. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Harijanti, Susi Dwi. "Menjaga Demokrasi Pembentukan Undang-Undang." In *Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia. Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof.Dr.M. Solly Lubis,S.H.*, edited by Ali Marwan Hsb and

- Sihombing Eka NAM, I., 1098. Medan: Enam Media, 2000.
- “Konsep Nilai Menurut Max Scheler | Parmono | Jurnal Filsafat.” Accessed April 24, 2022. <https://jurnal.ugm.ac.id/wisdom/article/view/31366/18962>.
- Muthmaimah, Lailiy. “Asaspo” Angin, Abhantal Ombhak, Apajung Sajadah" (Etos Kerja Masyarakat Madura Dalam Perspektif Hierarki Nilai Max Scheler Dan Relevansinya Bagi Penguatan Ekonomi Kerakyatan).” In *Filsaat Dan Kearifan Dalam Agama Dan Budaya Lokal*, edited by Syarif Hidayatullah, I., 298. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020.
- Risieri, Frondizi. *Pengantar Filsafat Nilai*. Translated by Cuk Ananta Wijaya. III. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Syuhada, H Otong. “REKONSTRUKSI POSITIVISME DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA.” *Journal Presumption of Law* 2, no. 2 (October 1, 2020): 1–23. <https://doi.org/10.31949/JPL.V2I2.796>.
- Thorman Pardosi, Milton, and Septiana Dwiputri Maharani. “Kajian Aksiologi Max Scheler Terhadap Operasi Merubah Kelamin Pada Manusia (Transeksual).” *Jurnal Filsafat Indonesia* 2 (2019).
- Ulinnuha, Roma, Beberapa Aspek, Dimensi Nilai, and Aksiologis Max. “BEBERAPA ASPEK DIMENSI NILAI AKSIOLOGIS MAX SCHELER DAN RELEVANSINYA PADA PRAXIS INTER-FAITH.” *Religi: Jurnal Studi Agama-Agama* 12, no. 1 (2016): 59–73. <https://doi.org/10.14421/REJUSTA.2016.1201-04>.
- Wahana, Paulus. “MENERAPKAN ETIKA NILAI MAX SCHELER DALAM PERKULIAHAN PENDIDIKAN PANCASILA UNTUK MEMBANGUN KESADARAN MORAL MAHASISWA.” *Jurnal Filsafat* 26, no. 2 (August 27, 2016): 189–213. <https://doi.org/10.22146/JF.12783>.
- . *Nilai Etika Aksiologis Max Scheler*. I. Yogyakarta: Kanisius, 2004

KEDUDUKAN DAN PENGUJIAN PERATURAN KEBIJAKAN DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Eddy Asnawi¹, Charles Junward^{2*}

*Magister Hukum Universitas Lancang Kuning
Jl. Yos Sudarso KM.8 Rumbai Pekanbaru

*Email : eddyasnawi@yahoo.com

ABSTRAK

Peraturan Kebijakan (*beleidsregel*) sebagai salah satu instrumen yuridis pemerintahan masih belum memperoleh kejelasan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah; pertama, bagaimana kedudukan Peraturan Kebijakan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia; kedua, bagaimana pengujian terhadap Peraturan Kebijakan. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan melakukan studi kepustakaan dan mempergunakan analisis deskriptif. Kesimpulan penelitiannya adalah; pertama, kedudukan Peraturan Kebijakan sebagai instrumen yuridis pemerintahan memiliki arti penting dalam perundang-undangan di Indonesia. Kegunaannya tidak hanya mengisi kekosongan aturan tetapi juga sebagai instrumen dalam rangka mewujudkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kedua, pengujian Uji Materiil Peraturan Kebijakan dalam praktik dapat dilakukan melalui peradilan administrasi.

Kata Kunci : **Peraturan Kebijakan; Perundang-undangan; Kedudukan Pengujian**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Masalah kedudukan dan pengujian terhadap Peraturan Kebijakan (*beleidsregel*) sebagai salah satu instrumen yuridis pemerintahan masih belum memperoleh kejelasan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Ketidakjelasan kedudukan peraturan kebijakan ini dikarenakan, Pembuatan Peraturan Kebijakan tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan Undang-Undang formal baik langsung maupun tidak langsung¹. Bentuk peraturan kebijaksanaan dapat dilihat pada berbagai keputusan, surat edaran bersama, dan lain-lain, yang dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Hanya saja produk peraturan kebijaksanaan sedemikian masih belum secara sadar diberlakukan sebagai “peraturan kebijaksanaan” mengingat ketiadaan wewenang pembuatan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang membuat peraturan kebijaksanaan itu. Hal mengakibatkan bahwa suatu peraturan

¹Ridwan HR, 2014. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Jakarta: Rajawali Press.), h. 176.

kebijaksanaan adakalanya dinilai sebagai produk perbuatan penguasa yang melanggar hukum².

Disisi lain masih terdapat perdebatan mengenai pengujian peraturan kebijakan. Ihsan Badruni Nasution dalam skripsinya mengatakan penyelesaian sengketa uji materiil peraturan kebijakan masih menjadi hal yang problematik, namun dengan mengacu pada asas hukum acara yang berlaku universal yaitu asas *ius curia novit* Hakim dengan menggunakan asas tersebut tetap dapat dan bisa mengadili serta memutuskan perkara hak uji materiil yang masuk dalam lingkup peraturan kebijakan. Hal ini untuk menegakkan asas kepastian hukum dan sebagai kontrol normatif terhadap setiap tindakan atau produk hukum yang berbentuk peraturan kebijakan dari pihak eksekutif, sehingga tidak membiarkan sengketa atas peraturan kebijakan berada di wilayah yang tidak jelas (*grey area*)³. Dengan kata lain bahwa Ihsan Badruni Nasution berpendapat bahwa Mahkamah Agung berwenang terhadap uji materiil peraturan kebijakan.

Berbeda dengan, Icha Satriani sebagaimana mengutip pendapat Victor Imanuel W. Nalle mengatakan bahwa peraturan kebijakan dengan bentuk surat edaran, instruksi dan peraturan-peraturan lainnya yang menggunakan nomenklatur peraturan kebijakan (peraturan kebijakan secara formal) tidak dapat diuji oleh Mahkamah Agung karena bukan peraturan perundang-undangan⁴. Bahrun Azmi sebagaimana mengutip pendapat Yuswanto yang mengatakan peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid* namun dapat diuji secara *doelmatigheid* dengan menggunakan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak⁵.

Namun faktanya beberapa peraturan kebijakan pernah diuji materiil di Mahkamah Agung dan setiap putusannya berbeda-beda, ada putusan yang mengabulkan dan ada juga juga putusan yang menolak. Peraturan kebijakan yang pernah diuji di Mahkamah Agung namun ditolak adalah Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur Yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum Kepada Debitur Yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham yang mana Mahkamah Agung dalam pertimbangannya mengatakan bahwa sebagai kebijakan (*beleidsregels*), Instruksi tersebut tidak termasuk obyek Hak Uji Materiil⁶.

Peraturan kebijakan yang permohonannya dikabulkan antara lain Surat Edaran Dirjen Mineral Batubara dan Panas Bumi Nomor 03/31/DJB/2009 dimana Mahkamah Agung menyatakan Surat Edaran Nomor 03/31/DJB/2009 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang

²Philipus M. Hadjon et al, 1997. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press), h. 155.

³Ihsan Badruni Nasution, 2014. Skripsi : "Pengujian Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Di Mahkamah Agung. (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 23P/HUM/2009)", (Jakarta: Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah), h. 75.

⁴Icha Satriani, 2015. Skripsi : " Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung ", (Makassar: Universitas Hasanuddin), h. 42

⁵Bahrun Azmi, 2012. "Kebijakan Publik Sebagai Pilar Ketatanegaraan Yang Demokratis", dalam jurnal *Hukum Respublika* Fak. Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru, Vol. 12 No. 1, h. 36

⁶Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia pada hak uji materi dalam Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) v. Presiden Republik Indonesia, Nomor 03 G/HUM/2003, h. 17.

Pertambangan Mineral dan Batubara⁷, Surat Direktur Jenderal Pendidikan Islam Departemen Agama RI Nomor Dj.I/PP.00.9/973/2009 Tentang Tata Cara Pengajuan Usul Penetapan Jabatan Guru Besar/Profesor di PTAI dimana Mahkamah Agung dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa Surat Direktur Jenderal Pendidikan Islam Departemen Agama Republik Indonesia No. Dj.I/PP.00.9/973/2009 tanggal 30 Juli 2009 formatnya seperti surat biasa, akan tetapi isinya ketentuan-ketentuan yang mengatur (*regeling*) dan berlaku umum bagi semua yang dituju dalam surat tersebut sehingga mengabulkan permohonan uji material untuk sebagian⁸.

Peraturan kebijakan ada juga yang diuji di Mahkamah Konstitusi, yaitu Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera Nomor 06/Pres.Kab/6/1967 Tentang Masalah Cina dimana Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menyatakan Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera Nomor SE.06/Pres.Kab/6/1967 tanggal 28 Juni 1967 tidak termasuk kategori Undang-Undang yang menjadi objek dari pengujian Undang-Undang yang merupakan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengujinya sehingga tidak dapat menerima permohonan uji material tersebut⁹.

Pada tanggal 24 Januari 2017 keluar Putusan Mahkamah Agung Nomor 48 P/HUM/2016 yang berisi Mahkamah Agung tidak berwenang untuk menguji objek hak uji materi yang mana objek uji materinya adalah surat edaran. Mahkamah Agung tidak konsisten terhadap putusannya sendiri dan tidak ada kesamaan pendapat para Hakim Agung terhadap kewenangan Mahkamah Agung dalam pengujian peraturan kebijakan yang lebih spesifik terhadap surat edaran.

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan diatas kiranya penting untuk dilakukan penelitian dengan judul “Kedudukan dan Pengujian Peraturan Kebijakan Dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia “.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas maka dapat dirumuskan suatu permasalahan, bagaimana Kedudukan dan Pengujian Peraturan Kebijakan dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia ?

C. Metode Penelitian.

Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif.

⁷Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia pada hak uji materi dalam Isran Noor v. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Nomor 23P/HUM/2009, h. 7.

⁸ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia pada hak uji materi dalam Sudarnoto Abdul Hakim, dkk v. Direktur Jenderal Pendidikan Islam Departemen Agama Republik Indonesia, Nomor 03P/HUM/2010, h. 32.

⁹Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada pengujian undang-undang dalam Pengujian Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera Nomor SE.06/Pres.Kab/6/1967 tanggal 28 Juni 1967 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Nomor 24/PUU-VIII/2010, h. 16.

II. PEMBAHASAN

A. Peraturan kebijakan

Peraturan kebijakan sebagai instrumen yuridis pemerintahan, menurut J.H. Van Kreveld sebagaimana dikutip oleh S.F Marbun, mempunyai ciri umum, *Pertama*; dilihat dari segi pembentukannya. Peraturan kebijaksanaan pembentukannya tidak didasarkan pada atribusi yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Artinya pembentuknya tidak didasarkan atau diperintahkan secara tegas oleh UUD atau UU. *Kedua*; dilihat dari segi bentuk dan kewenangannya. Pembentukannya dapat diwujudkan dalam bentuk tertulis atau tidak tertulis, sedangkan dari segi kewenangan pembentukannya bersumber dari adanya “kewenangan bebas” untuk bertindak yang diberikan kepada administrasi negara, atau kewenangan bertindak tersebut didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang memberikan ruang kebijaksanaan kepada badan/pejabat administrasi negara untuk atas inisiatif sendiri mengambil tindakan hukum yang bersifat mengatur ataupun bersifat penetapan. *Ketiga*; dilihat dari segi redaksi atau isi. Redaksi atau isi suatu peraturan bersifat luwes dan umum tanpa menjelaskan bagaimana badan/pejabat administrasi negara itu seharusnya melaksanakan kewenangan bebasnya itu terhadap warga masyarakat. *Keempat*; dilihat dari segi format. di Belanda peraturan kebijaksanaan ada yang berbentuk mengikuti format peraturan perundang-undangan biasa, meskipun didalam konsiderannya tidak menunjuk kepada undang-undang yang memberikan wewenang, pembentukannya kepada badan/pejabat administrasi negara. Peraturan kebijaksanaan tersebut juga diumumkan secara resmi dalam berita berkala pemerintah. Kecuali, itu dapat pula ditentukan sendiri bentuk format yuridisnya oleh badan/pejabat administrasi negara yang memiliki ruang kebijaksanaan untuk itu¹⁰.

Peraturan kebijakan dengan asas diskresi (*freies ermessen*) memiliki hubungan yang sangat erat dalam lingkungan hukum administrasi negara. Hubungan keduanya, digambarkan bahwa asas diskresi (*freies ermessen*) tidak mungkin dapat diselenggarakan tanpa eksistensi peraturan kebijakan. Hubungan tersebut dapat dilihat dalam kebijakan pejabat administrasi negara yang bersifat tidak terikat (*vrijbeleid*) dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan¹¹. Dalam hal ini, kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan kewenangan kebebasan bertindak (*freies ermessen*). Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan dan dijalankan oleh pejabat administrasi negara dalam rangka menyelesaikan suatu keadaan (masalah konkret) yang pada dasarnya belum ada aturannya atau belum diatur dalam undang-undang (peraturan perundang-undangan). Dengan adanya *freies ermessen* ini maka administrasi negara dapat menjalankan fungsinya secara dinamis dalam menyelenggarakan kepentingan umum, sehingga dalam menghadapi hal-hal yang sifatnya penting dan mendesak yang aturannya belum tersedia itu, administrasi negara atas inisiatifnya sendiri dapat langsung bertindak tanpa menunggu instruksi lagi. Jika administrasi negara dapat

¹⁰S.F. Marbun, 2012. *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: UII Press), h. 178.

¹¹Willy D.S Voll, 2014. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika), h. 162.

langsung dengan berpijak kepada asas kebijaksanaan. Dengan demikian sifatnya adalah spontan¹².

B. Kedudukan Peraturan Kebijakan

Penulis berpendapat bahwa peraturan kebijakan tidak mengikat hukum secara langsung namun mempunyai relevansi hukum dan memiliki daya laku sehingga untuk situasi yang benar-benar peraturan perundang-undangan tidak mengatur, maka peraturan kebijakan dapat diberlakukan dan mempunyai kekuatan hukum. Peraturan kebijakan memberi peluang bagaimana suatu badan tata usaha negara menjalankan kewenangan pemerintahan (*beschikkingbevoegdheid*).

Philipus M. Hadjon merumuskan, peraturan kebijakan mengandung suatu syarat pengetahuan yang tidak tertulis (*angeschreven hardheidsclausule*). Ini berarti bahwa manakala terdapat keadaan-keadaan khusus yang mendesak, maka badan tata usaha negara didalam hal yang sifatnya individual ini harus menyimpang dari peraturan kebijakan guna kemaslahatan warga¹³. Suatu perbedaan hukum lain lagi ialah bahwa peraturan perundang-undangan termasuk bidang hukum dan karena itu dapat diuji dalam kasasi, sedangkan peraturan-peraturan kebijaksanaan termasuk dunia fakta dan karena itu tidak dapat berperan dalam kasasi¹⁴. Dari perbedaan tersebut dapat ditarik kesamaan bahwa peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan sama-sama merupakan alat bagi pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan dalam upaya menyelenggarakan kesejahteraan kepada masyarakat.

Di Indonesia, peraturan kebijakan dapat dilihat pada berbagai keputusan, surat edaran bersama dan lain-lain, yang dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Hanya saja produk peraturan kebijakan sedemikian masih belum secara sadar diberlakukan sebagai “peraturan kebijakan” mengingat ketiadaan wewenang pembuatan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang membuat peraturan kebijakan itu kadangkala masih dilihat dari sudut ukuran pendekatan hukum (*rechtmatigheid*). Hal dimaksud mengakibatkan bahwa suatu peraturan kebijakan ada kalanya dinilai sebagai produk perbuatan penguasa yang melanggar hukum¹⁵.

Adapun fungsi peraturan kebijakan dapat dijelaskan di sini adalah; *pertama*, sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan; *kedua*, sebagai sarana pengaturan bagi keadaan vakum peraturan perundang-undangan; *ketiga*, Sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar, dan adil dalam peraturan perundang-undangan; *keempat*, sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman; *kelima*, guna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang

¹²Kuntjoro Purbopranoto, 1978. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni), h. 35.

¹³Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi...*, Op. Cit., h. 153.

¹⁴*Ibid.*, h. 154.

¹⁵*Ibid.*, h. 155.

pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaruan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.

Marcus Lukman menguraikan bahwa eksistensi peraturan kebijakan memberikan dampak positif dalam bidang perencanaan dan pembangunan. Sisi positif dari eksistensi peraturan kebijakan tersebut, mengandung esensi yang relevan dengan “teori fungsi hukum sebagai sarana pembangunan” yang pertama kali dicetuskan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Menurut Marcus, sebagai salah satu sarana hukum tertulis, peraturan kebijakan dapat dikembangkan ke arah yang lebih tepat guna dan berdaya guna untuk merubah perilaku administrasi negara dan warga masyarakat dari perilaku yang konservatif kepada perilaku yang berwawasan pembangunan. Dengan kata lain perilaku administrasi negara dan perilaku warga masyarakat dapat diharmonisasikan secara dinamis melalui peraturan kebijakan untuk mencapai tujuan nasional dan tujuan pembangunan secara bertahap dan berkesinambungan¹⁶.

Dari uraian diatas, kedudukan peraturan kebijakan adalah sebagai aturan pelengkap dari himpunan peraturan perundang-undangan yang memiliki arti penting bagi pemerintah dalam menghadapi perkembangan masyarakat dan globalisasi yang begitu pesat yang mana peraturan perundang-undangan tidak mampu mengakomodir perkembangan dan kepentingan tersebut. Peraturan kebijakan tidak hanya mengisi kekosongan hukum tapi juga sebagai sarana pengaturan, sarana pelayanan, sarana pembangunan dan sebagai dasar hukum agar pemerintah berjalan secara efektif dan semangat pelayanan publik. Dengan demikian penggunaan diskresi dalam membentuk peraturan kebijakan menjadi bagian penting dari *good governance* dan dengan peraturan kebijakan pula pemerintah/pejabat TUN memiliki dasar hukum dalam melakukan tindakan guna melayani masyarakat dan pembangunan dengan maksimal.

Untuk mengantisipasi masalah yang sering terjadi dalam penggunaan kewenangan diskresi oleh pejabat tata usaha negara adalah berupa penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*)¹⁷. Dalam teori Hukum Administrasi Negara, bentuk perwujudan perbuatan yang sewenang-wenang ada 5 kelompok, yakni: perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechmatige overheidsdaad*), perbuatan melawan undang-undang (*onwetmatig*), perbuatan yang tidak tepat (*onjuist*), perbuatan yang tidak bermanfaat (*ondoelmatig*) dan perbuatan yang menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*)¹⁸. Dalam hal ini Dian Adriantini mengemukakan bahwa pendayagunaan *freies ermessen* pejabat pemerintahan perlu dibarengi dengan keberadaan sarana kontrol, yang dapat meliputi kontrol yudisial, kontrol politik, kontrol administratif. Dalam kontrol yudisial, sekalipun pengujian *freies ermessen* mendasarkan pada *doelmatigheid*, yang mana pengadilan tidak berwenang dalam hal ini, namun jika *freies ermessen* tersebut mengandung

¹⁶Marcus Lucman, 1997. Disertasi : “Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional”, (Bandung: Universitas Padjajaran), h. 461.

¹⁷Patricia. N. Ch. Lumentut, Jan-Mar 2015. “Penerapan Asas *Freies Ermessen* Oleh Pejabat Tata Usaha Negara Dalam Mengeluarkan Kebijakan”, dalam *Jurnal Lex Administratum*, Vol. III No.1, h. 28.

¹⁸ Muchsan, 2000 *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty), h 15.

unsur penyalahgunaan wewenang atau sewenang-wenang, maka pengadilan dapat masuk dalam permasalahan ini, kecuali hal tersebut berkaitan dengan isu efisiensi dan efektivitas.

Sementara itu Lawrence M. Friedman mengatakan setidaknya ada tiga prasyarat yang diperlukan untuk mengontrol diskresi antara lain adalah harus ada peraturan yang menjadi sumber acuan bagi pejabat tata usaha negara dalam menggunakan diskresi, ada suatu sistem komunikasi dari atasan kepada bawahan dan yang terakhir harus ada cara tertentu untuk menjaga agar pejabat tata usaha negara tetap berada di jalurnya untuk memastikan kepatuhannya dengan cara memberi imbalan atau hukuman¹⁹.

C. Pengujian Terhadap Peraturan Kebijakan

Menurut penulis, tidak semua peraturan kebijakan yang dapat diuji karena tidak semua peraturan kebijakan memiliki dampak terhadap eksternal dari pembuatan peraturan kebijakan tersebut. Peraturan kebijakan yang memiliki daya laku keluar antara lain instruksi, keputusan dan surat edaran lah yang dapat diuji.

Dalam hal surat edaran dalam bentuk keputusan dapat diuji di Pengadilan Tata Usaha Negara. Yang menjadi perdebatan hingga saat ini adalah pengujian terhadap surat edaran. Sebelum dikeluarkannya Perma No.1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materi, pengujian terhadap surat edaran dilakukan di Mahkamah Agung dengan dalil pengadilan tidak boleh menolak perkara sementara sudah jelas diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 24 A ayat (1) bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, sementara surat edaran tidak termasuk kepada peraturan perundang-undangan. Setelah keluarnya Perma Nomor 1 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa objek uji materi di Mahkamah Agung haruslah peraturan perundang-undangan terlebih lagi setelah keluarnya Putusan Mahkamah Agung Nomor 48P/HUM/2016 dengan pertimbangan hukum²⁰, antara lain :

- a. Obyek Hak Uji Materi (dalam hal ini surat edaran) tidak memenuhi kriteria peraturan perundang-undangan, yaitu dari segi bentuk (*keworm*) maupun rumusan perintah pengundangan dan penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara RI/Tambahan Lembaran Negara RI/Berita Negara RI/Tambahan Berita Negara RI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 Undang-Undang 12 tahun 2011 dan Lampiran II nya, dan substansinya berupa petunjuk pelaksanaan. Jadi, masuk kriteria keputusan administrasi negara bersifat umum dengan bentuk / karakteristik yang (*addressat-nya*) tidak ditujukan kepada semua orang.
- b. Dengan demikian, Keputusan (obyek HUM) a quo bukan merupakan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 2, Pasal 7 ayat (1), dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

¹⁹ Lawrence M. Friedman, 2009. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media), h. 43 - 44.

²⁰ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia pada hak uji materi dalam Agus Prayitno, S.Pd v. Bupati Nganjuk, Nomor 48 P/HUM/2016.h. 15.

- c. Mahkamah Agung tidak berwenang untuk menguji obyek HUM tersebut, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945, Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil. Bahwa oleh karena obyek permohonan Hak Uji Materiil dimaksud bukan merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang perubahan pertama Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil. Oleh karenanya Mahkamah Agung tidak berwenang untuk mengujinya, dan permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon tersebut harus dinyatakan tidak dapat diterima²¹.

Namun demikian tidaklah mungkin terjadi dualisme terhadap pengujian surat edaran dikarenakan surat edaran dewasa ini dan pada prakteknya telah memiliki daya laku layaknya undang-undang sehingga haruslah ada sarana untuk pengujian surat edaran tersebut. Didalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak ada disebutkan jelas peraturan kebijakan atau lebih spesifik lagi surat edaran dapat diuji di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pada Pasal 30, Pasal 31 dan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa penggunaan diskresi yang melampaui wewenang maka penggunaan diskresi tersebut menjadi tidak sah, penggunaan diskresi yang mencampurkan wewenang maka penggunaan diskresi tersebut dapat dibatalkan dan penggunaan diskresi sebagai tindakan sewenang-wenang maka penggunaan diskresi tersebut menjadi tidak sah, namun tidak serta merta penggunaan diskresi tersebut menjadi tidak sah dan dapat dibatalkan tanpa suatu mekanisme sehingga yang menilai apakah penggunaan diskresi tersebut melampaui wewenang, mencampurkan wewenang dan tindakan sewenang dan menyatakan penggunaan diskresi tersebut menjadi tidak sah dan dapat dibatalkan adalah Peradilan, atasan Pejabat Tata Usaha Negara yang menggunakan diskresi tersebut dan Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

Menurut Hartati, bahwa peraturan kebijakan tidak dapat diajukan pengujian ke lembaga peradilan, selain PTUN karena peraturan kebijakan dibuat tanpa adanya peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembuatannya juga dikarenakan peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan sehingga tidak dapat diujikan ke Mahkamah Agung yang menurut Undang-Undang Nomor. 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 2004, hanya

²¹ *Ibid.*,h. 16.

berwenang menguji peraturan perundang-undangan²². Hal senada dilontarkan oleh Enrico Simanjuntak yang mengatakan bahwa karakter persoalan PHUM menyangkut masalah hukum publik (dalam hal ini hukum tata negara dan hukum administrasi) sehingga memang penanganannya dilakukan oleh Kamar Tata Usaha Negara. Hal ini diperkuat dengan praktek peradilan administrasi di negara-negara lain yang pada umumnya memberikan kewenangan kepada peradilan administrasi untuk menguji keputusan/peraturan yang bersifat mengikat secara umum (*general binding rules*) termasuk halnya peraturan kebijakan sepanjang menimbulkan akibat hukum, namun tidak termasuk pengujian undang-undang²³. Senada dengan kedua pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa peraturan kebijakan dapat diuji di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 maka kewenangan pengujian pada PTUN bukan saja hanya terbatas pada keputusan tetapi juga terhadap penggunaan diskresi yang menghasilkan keputusan dan tindakan.

Untuk tindakan atau perbuatan pemerintahan berdasar atas keputusan tata usaha negara (KTUN) maupun berdasarkan pada tindakan bebas (diskresi), maka pengadilan yang berwenang menangani adalah lingkungan peradilan tata usaha negara (PTUN), sedangkan untuk tindakan atau perbuatan pemerintahan berdasar atas perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtatige overheidsdaad*) diajukan ke pengadilan dalam lingkungan peradilan umum. Dengan kata lain, gugatan atas keputusan tata usaha negara (KTUN) merupakan suatu sengketa hukum publik, sedangkan gugatan terhadap perbuatan melanggar hukum oleh penguasa merupakan sengketa hukum perdata²⁴.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka lembaga peradilan yang berwenang untuk menguji peraturan kebijakan secara umum dan surat edaran dan keputusan secara khusus adalah Peradilan Tata Usaha Negara.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan hasil penelitian, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kedudukan peraturan kebijakan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki arti penting, meskipun bukan peraturan perundang-undangan. Peraturan kebijakan tidak hanya mengisi kekosongan hukum tapi sebagai sarana pengaturan, sarana pelayanan, sarana pembangunan serta sebagai dasar hukum dan memberikan kepastian hukum agar pemerintahan berjalan secara efektif dan efisien.

Pengujian uji materiil terhadap peraturan kebijakan bahwa lembaga peradilan yang berwenang untuk menguji peraturan kebijakan secara umum dan surat edaran dan keputusan secara khusus adalah Peradilan Tata Usaha Negara.

²² Hartati, Desember 2015 . "Kewenangan Pengujian Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Keadaan Darurat Menurut Sistem Hukum Indonesia", dalam Jurnal *Al-Risalah* Fakultas Hukum Universitas Jambi, Vol. 15, No. 2, h. 264.

²³ Enrico Simanjuntak, November 2013. "Kewenangan Hak Uji Materiil Pada Mahkamah Agung RI", dalam Jurnal *Hukum dan Peradilan* Mahkamah Agung RI, Vol. 2 No. 3, h. 345.

²⁴ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan...*, Op. Cit., h. 251.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986).
- _____, *Perihal Undang-Undang*,(Jakarta: Rajawali Pers, 2011).
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*,(Jakarta: Sinar Grafika, 2012).
- Astariyani, Ni Luh Gede ,“Kewenangan Pemerintah Dalam Pembentukan Peraturan Kebijakan” dalam jurnal *Jurnal Magister Hukum Udayana Fak.Hukum Udayana Bali*, Vol.4 No.4 Desember 2015.
- Azmi, Bahrin , “Kebijakan Publik Sebagai Pilar Ketatanegaraan Yang Demokratis”, dalam jurnal *Hukum Respublika Fak. Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru*, Vol. 12 No. 1 Tahun 2012.
- Bhakti, Teguh Satya , “Rancangan Undang-Undang Mahkamah Agung (RUU MA) : Pengkajian Filosofi, Sejarah, Asas, Norma Dalam Dinamika Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia”, dalam *Jurnal Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI*, Vol.03 No.2 Juli 2014.
- Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas,Kementerian PPN/Bappenas, Kedudukan Hukum Peraturan (regeling) dan Peraturan Kebijakan (beleidsregel) di bawah Peraturan Menteri PPN/ Kepala Bappenas,(Jakarta : Kementerian PPN/Bappenas, 2012).
- Fahmal, Muin *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, (Yogyakarta: UII Press, 2006).
- Hartati, “Kewenangan Pengujian Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Keadaan Darurat Menurut Sistem Hukum Indonesia”, dalam *Jurnal Al-Risalah Fakultas Hukum Universitas Jambi*, Vol. 15, No. 2, Desember 2015.
- Ilmar,Aminuddin. *Hukum Tata Pemerintahan*,(Jakarta: PrenadaMedia Group, 2014).
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993).
- Kumentut, Patricia. N. Ch. , “Penerapan Asas *Freies Ermessen* Oleh Pejabat Tata Usaha Negara Dalam Mengeluarkan Kebijakan”, dalam *Jurnal Lex Administratum*, Vol. III No. 1 Jan-Mar 2015.
- Lotulung, Paulus Effendi , *Hukum Tata Usaha Negara Dan Kekuasaan*, (Jakarta: Penerbit Salemba Humanika, 2013).
- Lucman, Marcus , Disertasi: “Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional”, (Bandung: Universitas Padjadjaran, 1997).
- M Hadjon, Philipus dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*,(Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1997).
- _____, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: UII Press, 2012).
- _____, *Hukum Administrasi Negara II*, (Yogyakarta: UII Press, 2013).
- M. Friedman, Lawrence, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2009).
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*,(Jakarta: Ind-Hill Co, 1992).

- Marbun, S.F. dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Pers, 2001).
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011).
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2000).
- Mustamu, Julista. "Diskresi dan Tanggung Jawab Administrasi Pemerintahan" dalam *Jurnal Sasi* Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011.
- Nalle, Victor Imanuel W. "Kewenangan Yudikatif dalam Pengujian Peraturan Kebijakan. Kajian Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009", dalam *Jurnal Jurnal Yudisial* Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika Surabaya, Vol. 6 No. 1 April 2013.
- _____, "Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang – Undang Administrasi Pemerintahan", dalam *jurnal Refleksi Hukum* Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika Surabaya, Vol. 10 No. 1 Tahun 2016.
- Nasution, Ihsan Badruni, Skripsi : "Pengujian Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Di Mahkamah Agung. (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 23P/HUM/2009)", (Jakarta: Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2014).
- Permana, Tri Cahya Indra , Tesis : "Pengujian Keputusan Diskresi Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara", (Semarang: Universitas Diponegoro, 2009).
- Purboptanoto, Kuntjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1978).
- Putusan Mahkamah Agung Republic Indonesia pada hak uji materi dalam *Isran Noor v. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral*, Nomor 23 P/HUM/2009.
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia pada hak uji materi dalam *Agus Prayitno, S.Pd v. Bupati Nganjuk*, Nomor 48 P/HUM/2016.
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia pada hak uji materi dalam *Sudarnoto Addul Hakim, dkk v. Direktur Jenderal Pendidikan Islam Departemen Agama Republik Indonesia*, Nomor 03 P/HUM/2010.
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia pada hak uji materi dalam *Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) v. Presiden Republik Indonesia*, Nomor 03 G/HUM/2003.
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia pada Kasasi Perdata Khusus PHI dalam *PT Lintec Indonesia v. Abdul Malik, dkk*, Nomor 619 K/Pdt.Sus-PHI/2016.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada pengujian undang-undang dalam *Pengujian Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera Nomor SE.06/Pres.Kab/6/1967 tanggal 28 Juni 1967 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Nomor 24/PUU-VIII/2010.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Jakarta : Rajawali Press, 2014).
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Pers), 1986).

- Soeprapto, Maria Farida Indrati , *Ilmu Perundang-Undangan : Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta : Penerbit Kanisius, 2006).
- Satriani, Icha , Skripsi :” Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung “, (Makassar : Universitas Hasanuddin,2015).
- Simanjuntak, Enrico “Kewenangan Hak Uji Materiil Pada Mahkamah Agung RI”, dalam *Jurnal Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI*, Vol. 2 No. 3 November 2013.
- Triwulan, Titik.*Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*,(Jakarta : Prestasi Pustaka,2010).
- Taufik, Muhamat Irfan ,“Pengujian Peraturan Kebijakan Oleh Yudikatif. Telaah Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009 ” dalam jurnal *Legal Opinion* Vol.4 No.3 Tahun 2016.
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum administrasi Negara Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1994).
- Voll, Willy D.S , *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*,(Jakarta: Sinar Grafika, 2014).
- Wahyunadi, Yodi Martono , “ Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, dalam *Jurnal Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI*, Vol.05 No.1 Maret 2016.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2009).

PERLUASAN MAKNA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020

Helmi Chandra SY

Fakultas Hukum, Universitas Bung Hatta
Jl. Bagindo Aziz Chan, Aie Pacah, Kota Padang

Email: helmichanrasy30@gmail.com

ABSTRAK

Partisipasi masyarakat dimaksudkan agar ide pembentukan peraturan perundang-undangan tidak harus selalu muncul dari pemegang kekuasaan saja, melainkan bisa muncul dari masyarakat. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui dampak putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terhadap pembentukan undang-undang di Indonesia khususnya dalam mengakomodir partisipasi masyarakat yang dibatasi pada dua pokok permasalahan. *Pertama*, bagaimana bentuk perluasan makna partisipasi masyarakat dalam putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. *Kedua*, apa dampak perluasan makna partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Hasil kajian menunjukkan bahwa bentuk perluasan makna partisipasi masyarakat dalam putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dilakukan secara bermakna, dengan memberikan jaminan partisipasi bagi masyarakat terdampak dan dampak perluasan makna partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yaitu merubah paradigma pembentukan undang-undang, perbaikan regulasi serta penguatan partisipasi masyarakat sebagai dasar pengujian formil.

Kata Kunci : **Partisipasi Masyarakat; Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020; Undang-Undang**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Teori kedaulatan rakyat (*people sovereignty*) pada dasarnya mengakui bahwa rakyat merupakan sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kemunculan teori ini merupakan wujud perlawanan terhadap banyaknya penyalahgunaan kekuasaan dari kedaulatan raja, sehingga menjadi sebab terciptanya tirani dan penderitaan bagi rakyat. Teori kedaulatan rakyat ini pula yang akhirnya menjadi prinsip dasar hingga kemudian melahirkan konsep demokrasi¹.

Indonesia menjadi salah satu negara yang memakai prinsip demokrasi². Prinsip tersebut terlihat secara konstitusional dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, alinea IV yang antara lain menegaskan salah satu

¹ K. Fahmi, 2010. "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 3: h.119.

² Mohamad Faisal Ridho, 2017. "Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia," *Adalah* 1, no. 8: h.79.

dasar negara yang berbunyi: "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Kemudian dalam Pasal 1 ayat (2) Batang Tubuh UUD 1945 menegaskan bahwa: "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Pelaksanaan prinsip dasar demokrasi menjadi amanat reformasi di Indonesia. Salah satu bentuk implementasi prinsip tersebut dengan adanya partisipasi masyarakat dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari pengambilan kebijakan sampai pembentukan peraturan perundang-undangan. Adanya partisipasi dari masyarakat menjadi syarat utama dari terwujudnya pemerintahan yang demokratis tersebut³. Senada dengan itu, Ann Seidman juga memaknai partisipasi sebagai terbukanya kesempatan yang luas untuk menyampaikan saran, kritik serta dilibatkan dalam pembentukan kebijakan-kebijakan pemerintah bagi setiap kelompok masyarakat berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dari pihak yang memiliki kepentingan (*stakeholders*)⁴.

Sementara itu, Lothar Gundling menjelaskan alasan mendasar tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan sebuah kebijakan, diantaranya yaitu: a. memberikan informasi kepada pemerintah (*informing the administration*), b. meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan (*increasing the readiness of the public to accept decisions*), c. membantu perlindungan hukum (*supplementing judicial protection*), d. mendemokratisasikan pengambilan keputusan (*democratizing decision-making*)⁵.

Untuk mengakomodir partisipasi masyarakat tersebut, maka dalam Pasal 28 UUD 1945 ditegaskan pula bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang (UU). Artinya, konstitusi saat ini sudah menjamin bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam membentuk UU dengan memberikan perlindungan untuk mengeluarkan pikiran dalam bentuk lisan maupun tulisan.

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan (UU PPP), menjelaskan lebih lanjut soal jaminan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan UU ini, di mana dalam Pasal 96 mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun dalam prakteknya, partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU tidak selalu berjalan dengan baik. Seringkali partisipasi masyarakat tidak diakomodir dalam tahapan pembentukan UU. Terbukti, hingga saat ini Mahkamah Konstitusi (MK) telah memutus 13 putusan pengujian formil⁶, dimana Pemohon dalam Positanya mendalilkan tidak terpenuhinya "Partisipasi Masyarakat (Publik)" dalam pembentukan UU berdasarkan UU PPP.

³ B. Hestu Cipto Handoyo, 2018. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, 5th ed. (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka), h.171.

⁴ Robert B. Seidman dan Nalin Abeyserkere Seidman, Ann, 2001. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis* (Jakarta: Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia), h.8.

⁵ Yuliandri, 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* (Jakarta: RajaGrafindo Persada), h.187.

⁶ Data diolah dari Putusan Pengujian Formil di Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2003-2021.

Banyaknya pengujian formil yang mendalilkan bahwa pembentukan UU tidak mengakomodir partisipasi masyarakat membuktikan bahwa banyak masyarakat merasa tidak dilibatkan dalam pembentukan UU. Sehingga, apabila keterlibatan masyarakat tidak terpenuhi bahkan dijauhkan dalam proses pembentukan sebuah UU agar dapat memberikan masukan dan mendiskusikan isinya, maka pembentukan UU tersebut sesungguhnya telah menghilangkan prinsip kedaulatan rakyat.

Seakan menjawab persoalan tersebut, Putusan MK Nomor 91/Puu-Xviii/2020 tentang Pengujian Formil UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, membawa perluasan makna partisipasi masyarakat. Putusan tersebut menyebut bahwa, partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*). Tujuannya, agar dapat menciptakan partisipasi dan keterlibatan masyarakat secara sungguh-sungguh⁷.

Melalui putusan ini MK untuk pertama kali menyatakan pembentukan sebuah UU cacat secara formil. Dalam salah satu pertimbangan hukumnya, MK berpendapat bahwa penyusunan UU Cipta Kerja tidak sesuai dengan ketentuan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni asas keterbukaan.⁸ Merujuk pada Penjelasan Pasal 5 huruf g UU PPP yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat tentu dimaksudkan agar ide pembentukan UU tidak harus selalu muncul dari pemerintah saja, melainkan dapat juga berasal dari aspirasi masyarakat. Selain itu, setiap tahapan dari proses penyusunan UU harus selalu mengakomodir partisipasi masyarakat untuk memberikan pendapat, baik secara langsung maupun tidak langsung bahkan melalui media teknologi informasi⁹. Masyarakat harus diberikan kesempatan luas menyampaikan pendapatnya atas semua ketentuan UU yang nantinya akan mengatur dan mengikat masyarakat.

Hadirnya putusan MK ini tentu membawa dampak tersendiri terhadap pemaknaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU. Apalagi, dalam putusan tersebut pembentuk UU diperintahkan untuk memperbaiki proses pembentukan UU Cipta Kerja, termasuk perbaikan keterlibatan masyarakat didalamnya. Penerapan partisipasi masyarakat yang dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) dalam perbaikan UU Cipta Kerja sebagaimana dimaksudkan MK, tentu akan menjadi ukuran dalam pembentukan UU di masa yang akan datang.

Berdasarkan penjelasan yang diuraikan di atas, maka analisis mengenai perluasan makna partisipasi masyarakat dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memiliki beberapa urgensi dan signifikansi. Pertama, mengetahui

⁷ Lihat Pertimbangan Hukum angka 3.17.8 dalam Putusan MK Nomor 91/Puu-Xviii/2020, h.393.

⁸ Lihat Pertimbangan Hukum angka 3.19 dalam Putusan MK Nomor 91/Puu-Xviii/2020, h.412.

⁹ Bayu Dwi Anggono, 2020. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Pertama. (Jakarta: Konstitusi Press (Konpress)), h.227.

bagaimana bentuk perluasan makna partisipasi masyarakat dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Kedua, mengurai dampak perluasan makna partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU. Tulisan ini dapat menjadi masukan bagi pembentuk UU agar mengakomodir partisipasi masyarakat dalam pembentukan sebuah UU sesuai putusan MK.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, artikel ini disusun untuk menjawab rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk perluasan makna partisipasi masyarakat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020?
2. Bagaimana dampak perluasan makna partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang?

C. Metode Penelitian

Studi ini merupakan penelitian hukum doktrinal dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Jenis data yang digunakan ialah data sekunder dan disajikan secara kualitatif.

II. PEMBAHASAN

A. Bentuk Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 merupakan putusan dalam perkara pengujian formil UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang diajukan oleh beberapa pemohon yang terdiri dari karyawan swasta, mahasiswa, dosen, Migrant CARE, Badan Koordinasi Kerapatan Adat Nagari Sumatera Barat dan Mahkamah Adat Alam Minangkabau. Dalam gugatannya para pemohon berpendapat bahwa proses penyusunan UU Cipta Kerja melanggar Pasal 22A UUD 1945 serta ketentuan dalam Pasal 5 huruf a, huruf e, huruf f, dan huruf g UU PPP yang berkaitan dengan asas keterbukaan.

Para pemohon mengemukakan salah satu bukti dari pelanggaran pembentukan UU Cipta Kerja, yakni adanya perubahan terhadap Pasal 1 angka 16, Pasal 51, Pasal 53, Pasal 57, Pasal 89A dalam UU Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI)¹⁰. Perubahan yang diatur dalam UU Cipta Kerja ini dianggap bertentangan dengan asas keterbukaan serta mengabaikan partisipasi masyarakat. Argumentasi itu, didasarkan pada proses pembahasan UU yang tidak mengikutsertakan kelompok masyarakat yang terdampak langsung dari perubahan pasal-pasal terkait. Kelompok masyarakat tersebut terdiri dari organisasi Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI), organisasi Migrant CARE, dan organisasi-organisasi buruh migran lainnya.

Hal ini merupakan dampak langsung dari metode pembentukan UU yang dipakai oleh pembentuk UU. Di mana, UU Cipta Kerja merupakan UU yang dibentuk dengan metode *Omnibus Law* untuk mengganti atau mencabut beberapa materi hukum dalam berbagai UU yang mengatur banyak sektoral. Metode itu, setidaknya membawa pengaruh pada 78 (tujuh puluh delapan) UU,

¹⁰ Lihat Keterangan Pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 91/Puu-Xviii/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, h.61.

yang meliputi 10 kluster¹¹. Banyaknya perubahan aturan yang ditumpuk dalam suatu UU tentu akan berpengaruh pada fokus pembentuk UU, sehingga mengabaikan masyarakat yang terdampak langsung didalamnya.

Dalam keberlakuan sosiologis sebuah UU, dikenal prinsip pengakuan (*principle of recognition*) yakni berhubungan dengan pengetahuan subjek hukum yang diatur tentang keberadaan dan daya ikat serta kewajiban untuk tunduk kepada norma hukum yang akan dibuat¹². Maka dalam pembentukan sebuah UU, di samping pembentuk UU harus menyediakan ruang untuk masyarakat agar dapat mengetahui sejak awal kemungkinan dampak pembentukan UU, partisipasi masyarakat diperlukan sebagai bentuk pengawasan dalam memastikan kepentingan masyarakat tidak diabaikan oleh pembentuk UU¹³.

Untuk itulah, putusan MK kemudian menyatakan pembentukan UU Cipta Kerja melanggar ketentuan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat (inkonstitusional bersyarat). Pembentuk UU diwajibkan untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan dibacakan. Apabila tidak diperbaiki, maka konsekuensinya UU tersebut menjadi inkonstitusional permanen.

Putusan ini menjadi putusan monumental (*landmark decision*), di mana untuk pertama kalinya MK mengabulkan pengujian formil UU dengan menyatakan pembentukan sebuah UU cacat formil. Dalam pertimbangan hukumnya, MK berpendapat bahwa pembentukan UU Cipta Kerja melanggar 3 (tiga) ketentuan yaitu¹⁴:

1. Pembentukan UU yang tidak didasarkan pada metode yang pasti, baku, dan standar sesuai ketentuan UU PPP.
2. Adanya perubahan dalam substansi UU setelah tahap persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
3. Tidak memenuhi asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada Penjelasan Pasal 5 huruf g UU PPP, yang dimaksud dengan asas keterbukaan yang dijadikan salah satu pertimbangan oleh MK di atas adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Artinya, dalam putusan ini MK menempatkan partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan yang seluas-luasnya sebagai prasyarat utama bagi proses pembentukan sebuah UU.

Lebih lanjut, MK menyebutkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU harus dilaksanakan secara bermakna (*meaningful participation*). Tujuannya, agar menciptakan partisipasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Berikut pendapat MK mengenai hal tersebut.¹⁵ “Partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-

¹¹ Lihat Keterangan Pemerintah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 91/Puu-Xviii/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, h.172.

¹² Jimly Asshiddiqie, 2014. *Perihal Undang-Undang*, 3rd ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada).

¹³ Saldi Isra, 2013. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, 3rd ed. (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h.283.

¹⁴ Lihat Pertimbangan Hukum angka 3.19 dalam Putusan MK Nomor 91/Puu-Xviii/2020, h.412.

¹⁵ Lihat Pertimbangan Hukum angka 3.17.8 dalam Putusan MK Nomor 91/Puu-Xviii/2020, h.393.

sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.”

Partisipasi masyarakat secara bermakna yang dijelaskan oleh MK di atas, sejalan dengan konsep partisipasi bermakna yang dikemukakan oleh Marina Apgar dan Jodie Thorpe yang menyebut, “*meaningful participation is dependent on people being willing and able to participate and express their voice*”¹⁶. Dalam pengertian ini, faktor kemauan dan kemampuan dari masyarakat yang diwadahi menjadi tolak ukur terciptanya partisipasi yang bermakna tersebut.

Perluasan makna partisipasi dalam putusan MK semakin terlihat jika disandingkan dengan UU PPP, yang member pengaturan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU saat ini. Di mana Pasal 96 dalam UU itu hanya menyebut frasa partisipasi masyarakat saja tanpa frasa “bermakna”. Selain itu, partisipasi masyarakat dalam UU PPP ditujukan bagi masyarakat yang mempunyai kepentingan dari RUU berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya atau diskusi.

Ketentuan dalam UU PPP di atas tidak tegas memberikan jaminan partisipasi bagi “masyarakat terdampak” seperti yang dijelaskan dalam putusan MK. Jaminan hanya diberikan bagi orang perseorangan atau kelompok yang memiliki kepentingan atas substansi RUU. Jika berpedoman pada penjelasan Pasal 96 ayat (3) disebutkan bahwa yang termasuk dalam kelompok yang “memiliki kepentingan” antara lain, organisasi masyarakat, kelompok profesi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan masyarakat adat. Artinya, tidak ada kepastian bagi masyarakat terdampak untuk dapat dilibatkan dalam pembentukan UU, karena yang memiliki kepentingan belum tentu terdampak sedangkan mereka yang terdampak sudah pasti memiliki kepentingan. Padahal, jaminan dari pembentuk UU kepada masyarakat terdampak langsung merupakan prasyarat utama agar partisipasi masyarakat berjalan bermakna dan penuh (*full and meaningful participation*)¹⁷.

Perluasan makna partisipasi ini, tentu akan menjadi penguatan bagi eksistensi masyarakat dalam proses pembentukan sebuah UU. Penguatan ini tentu sangat beralasan karena partisipasi masyarakat ditujukan bagi masyarakat yang terdampak langsung dari sebuah RUU yang sedang bentuk. Sehingga wujud dari partisipasi masyarakat bukan hanya pemenuhan syarat formal belaka. Perluasan makna partisipasi masyarakat dapat dilihat dari tabel perbandingan berikut:

¹⁶ Marina Apgar dan Jodie Thorpe diakses 13 Januari 2022 dalam <https://www.eldis.org/keyissues/what-participation>.

¹⁷ Saldi Isra, *loc.cit*, h.290.

Tabel 1: Perbandingan Pemaknaan “Partisipasi Masyarakat”

	Putusan MK Nomor 91/PUU-XIX/2021	UU Nomor 12 Tahun 2011
Pemaknaan “Partisipasi Masyarakat”	Partisipasi Masyarakat yang bermakna	Partisipasi masyarakat
Subjek	Masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (<i>concern</i>)	Masyarakat yang berkepentingan

Sumber: Hasil Pengolahan Data dari Pertimbangan Hukum 3.17.8 dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XIX/2021 dan Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Untuk menentukan kualitas dari pembentukan UU penting dilakukan proses pembentukan secara berkualitas, pelaksanaan teknis formal saja tidak menjamin hal itu terjadi. Proses yang berkualitas tersebut tidak hanya berjalan satu arah namun juga membuka peluang bagi terciptanya interaksi antara pembentuk UU dan masyarakat secara bermakna. Kebermaknaan hanya akan tercipta saat setiap usulan dari masyarakat didengar, dipertimbangkan, dan diberikan penjelasan. Sehingga setiap alasan untuk menerima, memodifikasi atau menolak sebuah usulan harus tercatat secara jelas dan terbuka dalam dokumen-dokumen pertemuan yang dijadikan dasar penyusunan sebuah UU¹⁸.

Agar pembentuk UU tidak terjebak pada partisipasi masyarakat yang dilakukan secara formal belaka, maka MK secara jelas juga memberikan rambu-rambu bagi penerapan partisipasi masyarakat yang dilakukan secara bermakna tersebut. Di mana, setidaknya harus memenuhi (3) tiga prasyarat, yaitu:

1. Memberikan masyarakat hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*);

Setiap hak dari masyarakat merupakan kewajiban dari negara¹⁹. Artinya, pemenuhan partisipasi masyarakat sebagai hak masyarakat dalam pembentukan UU, harus dimaknai juga sebagai kewajiban di sisi lainnya oleh pembentuk UU. Ketentuan partisipasi sebagai hak sebenarnya sudah diatur dalam UU PPP, namun seringkali dimaknai tidak ada kewajiban bagi pembentuk UU untuk mendengarkan pendapat masyarakat tersebut dalam proses pembentukan UU. Ketentuan Pasal 96 ayat (1) dan (2) tersebut mengatur: “(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.” (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. sosialisasi; dan/atau

¹⁸ Estu Dyah Arifianti dkk, 2020. *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*, 1st ed. (Jakarta Selatan: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK)), h.23.

¹⁹ Salahudin Tunjung Seta, “Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): 154, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.530>.

d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.”

2. Memberikan masyarakat hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*);

Adanya pendapat masyarakat sangat penting dalam pembentukan UU. Masyarakat akan menjadi objek dari penerapan hukum ketika RUU disahkan menjadi UU, maka sudah seharusnya pendapat masyarakat terutama masyarakat terdampak dipertimbangkan dalam setiap tahapan pembentukan UU. Penyimpangan terhadap ketentuan ini yang kemudian memunculkan problem pembentukan peraturan perundang-undangan (*law making process problem*)²⁰.

Law making process problem dapat dilihat dari pembentukan UU Cipta Kerja yang diputus cacat formil oleh MK. Di mana, pengabaian pendapat masyarakat berakibat pada pembentukan UU yang tidak didasarkan pada metode sesuai ketentuan UU PPP. Selain itu, dampak paling fatal tentu saja terjadinya perubahan penulisan beberapa substansi dalam UU Cipta Kerja setelah tahap persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Analisis Mochtar menjadi relevan dalam hal *law making process problem*. Menurutnya, mempertimbangkan pendapat masyarakat dalam pembentukan UU merupakan bentuk penghormatan atas kedaulatan rakyat. Berdasarkan hal itulah, dalam teori pembentukan UU, disebutkan bahwa partisipasi masyarakat menjadi jantung dalam proses administrasi legislasi²¹. Pembentuk UU harus membuka ruang partisipasi yang luas tanpa diwakili oleh lembaga atau kelompok tertentu, namun melibatkan seluruh masyarakat terdampak. Penerapannya kemudian dapat diuji, dengan melihat apa isi pertemuan tersebut bukan hanya formalitas ada atau tidak pertemuan saja.

Ketentuan yang diberikan MK ini, tentu diharapkan dapat menghentikan gejala “*autocratic legalism*” yakni ketika semua kemauan negara dibentuk aturan legal seolah-olah menjalankan prinsip demokrasi, akan tetapi substansinya hanya menjadi kemauan sepihak negara tanpa memberikan penghormatan pada prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri²². Untuk menghindari terjadinya hal inilah pendapat masyarakat perlu didengar dan dipertimbangkan oleh pembentuk UU.

3. Memberikan masyarakat hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Salah satu kendala bagi pemenuhan partisipasi masyarakat terletak pada tidak tersedianya sarana bagi masyarakat untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban dari pendapat yang diberikan. Untuk mengatasi hal ini harusnya ada sistem informasi proses pembentukan UU yang dijalankan oleh suatu instansi atau lembaga yang diberikan tugas dan tanggung jawab penuh²³. Sistem informasi tersebut berguna sebagai media bagi masyarakat yang ingin mencari informasi mengenai pembentukan UU, serta menjadi rujukan untuk melihat

²⁰ Ahmad Redi, 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. Tarmizi, 1st ed. (Jakarta: Sinar Grafika), h.197.

²¹ Lihat Keterangan Ahli Zainal Arifin Mochtar, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 91/PUU-Xviii/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, h.83.

²² *Ibid*, h.93.

²³ M. Aliamsyah, 2016. “Pemanfaatan Sistem Informasi Bagi Perancang Peraturan Perundang-Undangan,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, no. 4: h.709.

sejauh mana pendapat masyarakat diakomodir atau tidak oleh pembentuk UU beserta alasan-alasannya. Saat ini ketentuan UU PPP baru mengatur sebatas RUU harus diinformasikan kepada masyarakat dalam bentuk kemudahan akses. Penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan masyarakat saat penyusunan UU belum ditentukan sebagai kewajiban pembentuk UU. Padahal, keberadaan masyarakat di dalam penyusunan UU merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, seperti yang diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD dan Negara Indonesia adalah negara hukum.

Penerapan (3) tiga prasyarat yang ditentukan MK diatas harus dilakukan oleh pembentuk UU mulai dari tahap pengajuan RUU, pembahasan hingga persetujuan RUU menjadi UU. Penilaian terhadap terpenuhinya partisipasi masyarakat secara bermakna pada tahapan-tahapan ini dilakukan MK secara akumulatif. Artinya, sebuah UU mengalami cacat formil dalam pembentukannya apabila tidak memenuhi minimal satu tahapan saja dari keseluruhan tahapan tersebut.

Pendapat MK dalam putusan ini terasa sangat penting untuk dapat menghasilkan UU yang mempunyai dampak dalam hal efektivitas keberlakuan di dalam masyarakat²⁴. Melalui pelibatan masyarakat secara bermakna maka UU tersebut dapat memperoleh legitimasi yang lebih kuat bukan hanya memperoleh legitimasi kelompok tertentu saja. Setiap kepentingan, terutama masyarakat terdampak tentu perlu didengar dan dipertimbangkan. Proses pembentukan UU tidak boleh hanya dilakukan untuk pemenuhan proses formal saja sehingga kepentingan masyarakat tidak dapat didengar²⁵.

Untuk itulah, partisipasi masyarakat yang dilakukan secara bermakna di dalam pembentukan UU harus menjadi hukum yang mengikat, artinya, ketentuan tersebut harus ditaati oleh pembentuk UU di dalam setiap proses pembentukan UU²⁶. Putusan MK Nomor 91/PUU-XIX/2021 dapat menjadi rujukan bagi pembentuk UU agar berbagai UU yang dibentuk setelahnya dapat memenuhi partisipasi masyarakat dan sejalan dengan konstitusi.

B. Dampak Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang

Pada bagian ini dibahas beberapa hal terkait dampak perluasan makna partisipasi masyarakat pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XIX/2021 dalam pembentukan UU. *Pertama*, merubah paradigma pembentukan UU, *Kedua*, perbaikan peraturan pelaksana, *Ketiga*, penguatan partisipasi masyarakat sebagai dasar pengujian formil.

²⁴ Rahendro Jati, 2012. "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif," *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, no. 3: h.329.

²⁵ Victor Imanuel W. Nalle, 2017. *Ilmu Perundang-Undangan*, 1st ed. (Yogyakarta: Suluh Media), h.94.

²⁶ Pataniari Siahaan, 2012. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, 1st ed. (Jakarta: Konstitusi Press (Konpress)), h.429.

1. Mengubah Paradigma Pembentukan UU

Partisipasi dapat diartikan sebagai kondisi di mana semua anggota dalam suatu komunitas terlibat dalam menentukan kebijakan yang akan dibuat terkait kepentingan mereka. Dengan pengertian demikian, partisipasi menjadi kondisi yang wajib keberadaannya di dalam sebuah negara yang anggotanya jauh lebih besar dari sebuah komunitas²⁷. Kewajiban negara itu harusnya dapat terlihat dari proses pembentukan UU yang dibutuhkan masyarakat.

Proses pembentukan UU pada dasarnya dapat dibagi dalam tiga tahap yaitu: tahap *ante legislative*, tahap *legislative* dan tahap *post legislative*²⁸. Dalam ketiga tahap tersebut, partisipasi masyarakat dapat dilakukan sesuai kebutuhan masyarakat terdampak. Namun selama ini, pembentuk UU hanya menempatkan partisipasi masyarakat sebagai pelengkap kebutuhan formal dalam proses penyusunan UU. Sehingga, partisipasi masyarakat yang dilakukan sekadar menjadi partisipasi semu (*pseudo participation*) atau partisipasi manipulatif (*manipulative participation*).

Sebagai contoh, partisipasi manipulatif (*manipulative participation*) ini terjadi dalam proses penyusunan UU Cipta Kerja yang dibatalkan secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) oleh MK. Di mana, Naskah Akademik (NA) dari UU tersebut baru dibuat oleh pembentuk UU menyepakati poin-poin penting bersama pengusaha tanpa melibatkan masyarakat²⁹. Keterbukaan draf RUU Cipta Kerja juga mengalami masalah, sehingga masyarakat bahkan lembaga negara independen sekalipun tidak dapat dengan mudah mengaksesnya. Artinya, pembentuk UU hanya menempatkan partisipasi masyarakat sebagai pelengkap, bukan menjadi pihak utama dari proses pembentukan UU.

Berdasarkan keadaan seperti inilah perubahan terhadap paradigma pembentukan UU menjadi hal yang penting dilakukan oleh pembentuk UU. Kepatuhan pembentuk UU terhadap putusan MK akan menjadi tolak ukur perbaikan kualitas partisipasi, sehingga menciptakan partisipasi masyarakat secara bermakna (*meaningful participation*) sebagaimana yang dimaksud MK dalam putusannya. Adanya partisipasi dari masyarakat terdampak dalam pembentukan UU menjadi penting pasca putusan MK, karena itulah, prinsip *representation in ideas* dibedakan dari *representation in presence*, di mana perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi³⁰. Maka perlu penegasan yang dilibatkan dalam pembentukan UU adalah masyarakat terdampak atau bukan.

Sejalan dengan itu, relevan kiranya kedepan proses pembentukan UU dilakukan dengan pendekatan demokrasi deliberatif. Dalam konsep demokrasi deliberatif yang dikemukakan oleh Jürgen Habermas setidaknya mengharuskan adanya ruang publik agar masyarakat dapat menyampaikan setiap pendapatnya

²⁷ Saldi Isra dalam Djoko Riskiyono, 2016. *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, 1st ed. (Jakarta Selatan: Perludem), h.9.

²⁸ P. Astomo, 2014. *Pembentukan Undang-Undang Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, 11, no. 3 h.592.

²⁹ Arif Maulana et al., 2020. *Demokrasi Di Tengah Oligarki & Pandemi*, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, h.156.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, 2010. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Sinar Grafika), h.133.

terkait pembentukan sebuah kebijakan³¹. Ruang publik yang dimaksud Habermas dapat berupa ruang publik secara fisik maupun ruang publik dalam pengertian kondisi. Sehingga, pemenuhan partisipasi akan dapat dinilai dari ada atau tidaknya ruang publik ini.

Dalam demokrasi deliberatif, hukum harus dibentuk melalui ruang publik dan partisipatif. Maka dari itu, untuk membentuk UU yang deliberatif, hal utama yang penting dilakukan adalah menciptakan ruang publik. Ruang publik harus berjalan dua arah, bukan hanya berbentuk kegiatan sosialisasi satu arah³². Partisipasi masyarakat harus diberikan kepada masyarakat agar bisa menjadi bagian dalam proses pembentukan UU dengan mengakses setiap naskah RUU secara bebas dan terbuka³³. Putusan MK setidaknya sudah mengarahkan paradigma pembentuk UU untuk melakukan pembentukan UU yang deliberatif ini kedepannya.

2. Perbaikan Regulasi

Untuk menjalankan partisipasi masyarakat secara bermakna sesuai dengan putusan MK, maka perlu dilakukan perbaikan terhadap regulasi terkait baik setingkat UU maupun peraturan pelaksanaannya. Saat ini, aturan teknis keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan UU mengacu kepada BAB XI Pasal 96 UU PPP. Ketentuan dalam pasal ini harus mengalami perubahan terutama dengan mencantumkan frasa partisipasi masyarakat yang bermakna pada judul BAB. Selanjutnya, perubahan juga harus dilakukan terhadap Pasal 96 ayat (3) dengan mengganti “kelompok orang yang mempunyai kepentingan” dengan “masyarakat terdampak”.

Sementara itu, untuk peraturan pelaksanaannya terbagi 2 (dua) berdasarkan inisiatif pembentukan RUU. *Pertama*, pembentukan RUU yang berasal dari pemerintah, partisipasi masyarakat diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014. Dalam Pasal 188 Perpres tersebut mengatur ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan pendapat lisan maupun tertulis dalam pembentukan UU dalam kegiatan konsultasi publik.

Konsultasi publik diharapkan dapat dilakukan oleh pemerintah untuk menerima pandangan dan usulan dari masyarakat untuk menyusun UU yang berkualitas. Konsultasi publik dilakukan sejak tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan RUU. Untuk melaksanakan konsultasi publik tersebut, kemudian pemerintah membentuk Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham) Nomor 11 Tahun 2021.

Konsultasi publik dalam penyusunan Naskah Akademik (NA) RUU diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Permenkumham, yang dilakukan oleh Menteri dengan menyebarluaskan konsep RUU kepada masyarakat melalui cara:

- a. mengunggah ke dalam sistem informasi peraturan perundang-undangan

³¹ Liza Fariyah and Sri Wahyuni, 2015. *Demokrasi Deliberatif Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia: Penerapan Dan Tantangan Ke Depan*, Makalah Ilmiah Lembaga Kajian Dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (Leip), h.7.

³² Wimmy Haliim, 2016. “Demokrasi Deliberatif Indonesia : Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif,” *Jurnal Masyarakat Indonesia* 42, no. 1, h.27.

³³ Djoko Riskiyono, 2016. *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, 1st ed. (Jakarta Selatan: Perludem), h.48.

- b. mengirimkan surat resmi kepada pemangku kepentingan tertentu yang berisi informasi konsep serta permintaan tanggapan atau masukan
- c. menyampaikan melalui metode atau media lain yang mudah diakses masyarakat sesuai dengan kondisi dan kebutuhannya.

Perbaikan terhadap ketentuan ini perlu dilakukan agar dapat sejalan dengan putusan MK. Perbaikan itu harus dengan jelas memberikan akses bagi masyarakat terdampak. Masyarakat terdampak harus diberikan konsep RUU yang akan disusun beserta naskah akademiknya. Pendapat dan usulan dari masyarakat terdampak nantinya dapat melengkapi atau mengurangi konsep RUU yang telah ada. Selanjutnya, menteri terkait harus mencatat dan mengolah tanggapan tersebut agar menjadi pembahasan dalam penyusunan RUU.

Selain itu, metode atau media yang mudah diakses oleh masyarakat terdampak harus disebut secara detail. Tujuannya, agar sejak awal masyarakat terdampak dapat dengan mudah memantau konsep RUU. Hal ini berhubungan langsung dengan kewajiban menteri terkait untuk memberikan informasi kepada masyarakat terdampak mengenai pendapat dan masukan yang diakomodasi atau tidak diakomodasi beserta alasannya. Partisipasi masyarakat haruslah sejak awal dilakukan melalui metode dan media yang mudah diakses oleh masyarakat terdampak. Kemudahan akses tersebut tentu berbeda-beda pada setiap kelompok masyarakat terdampak, sehingga perlu mekanisme yang standar dan baku. Konsultasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan pemberian informasi namun harus disertai interaksi.

Selanjutnya, konsultasi publik dilakukan pada tahapan Penyusunan RUU dengan penyebarluasan RUU, hal ini diatur dalam Pasal 13 ayat (2). Penyebarluasan RUU dilakukan oleh pemerintah melalui media elektronik atau nonelektronik. Penyebarluasan RUU melalui media elektronik dilakukan dengan mengunggah ke dalam sistem informasi partisipasi publik peraturan perundang-undangan yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Sementara itu, penyebarluasan RUU melalui media non elektronik dilakukan dengan cara:

- a. menginformasikan RUU di media cetak seperti surat pos, surat kabar, papan pengumuman.
- b. melaksanakan uji publik, uji konsep, sosialisasi, diskusi, ceramah, lokakarya, seminar atau pertemuan lainnya.

Perbaikan terhadap ketentuan di atas juga perlu dilakukan agar dapat selaras dengan putusan MK. Perbaikan tersebut harus dapat mengakomodir hak masyarakat terdampak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*) terhadap RUU. Penyebarluasan RUU secara elektronik dalam sistem informasi partisipasi publik peraturan perundang-undangan saat ini seakan hanya berjalan satu arah sehingga masyarakat terdampak tidak mendapatkan tanggapan dari setiap usulan yang diberikan.

Jaminan bagi masyarakat untuk dapat mengetahui tanggapan dari setiap usulan terhadap RUU menjadi penting karena selama ini pendapat dan saran dari masyarakat hanya didokumentasikan dan diarsipkan oleh pemerintah tanpa jelas dijadikan sebagai bahan pertimbangan perbaikan RUU. Hasil perbaikan terhadap konsultasi publik pada tahapan penyusunan RUU, harus dilanjutkan

oleh pemerintah dengan mengolah hasil pendapat dan saran yang diperoleh dari masyarakat terdampak. Pemerintah harus menyampaikan RUU beserta hasil pendapat dan saran secara transparan agar dapat diketahui pertimbangan dan alasan menerima atau tidak masukan tersebut. Pada tahap ini juga, konsep konsultasi publik elektronik (*e-consultation*) juga dapat dilakukan untuk mendapatkan tanggapan dan masukan masyarakat secara daring (*online*) terhadap isu tertentu dalam RUU yang membutuhkan respon cepat dari masyarakat terdampak.

Kemudian, konsultasi publik pada tahap pembahasan RUU dilakukan terhadap RUU inisiatif Pemerintah yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2). Pemerintah menyebarluaskan hasil perkembangan pembahasan RUU di DPR dengan cara:

- a. mengunggah ke dalam sistem informasi peraturan perundang-undangan atau media elektronik yang mudah diakses oleh masyarakat.
- b. menyelenggarakan forum tatap muka atau dialog langsung.

Perbaikan terhadap ketentuan ini juga penting dilakukan agar dapat searah dengan putusan MK. Perbaikan itu harus memperjelas bentuk media elektronik yang mudah diakses oleh masyarakat terdampak untuk menyebarluaskan hasil perkembangan pembahasan RUU. Tujuannya, tentu saja agar pada tahap ini masyarakat dapat memberikan pendapat dan saran terhadap perkembangan pembahasan RUU. Bagian paling krusial, terletak pada forum tatap muka atau dialog langsung yang dilakukan dengan melibatkan masyarakat terdampak tidak boleh hanya berjalan satu arah namun juga dapat mengakomodir setiap inisiatif dari masyarakat terdampak. Hal ini, tentu sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 21 Permenkumham yang mewajibkan pemerintah dalam melakukan membahas RUU di DPR harus mempertimbangkan pendapat dan saran yang diperoleh dari masyarakat.

Tabel 2: Model Perbaikan Peraturan Pelaksana RUU Inisiatif Pemerintah

Peraturan Pelaksana	Problem			Model Perbaikan
	NA	Penyusunan RUU	Pembahasan RUU	
1. Peraturan Presiden No.87/2014	1. Menggunakan Sistem Informasi ;	1. Dilakukan secara elektronik;	1. Melalui sistem informasi yang mudah diakses	1. Memberikan Akses bagi masyarakat terdampak
2. PermenkumHam No.11/2021	2. Media lain yang mudah diakses masyarakat;	2. Dilakukan secara Non-elektronik;	2. Melalui forum tatap muka;	2. Memperjelas metode dan media 3. Menciptakan forum tatap muka inisiatif dari masyarakat terdampak

Kedua, dalam pembentukan RUU yang berasal dari inisiatif DPR, partisipasi masyarakat diatur dengan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib. Dalam Pasal 243 ketentuan tersebut mengatur masyarakat dapat memberikan pendapat secara lisan atau tertulis kepada DPR dalam proses penyusunan dan penetapan program legislasi nasional serta penyiapan dan pembahasan RUU.

Perbaikan terhadap ketentuan ini perlu dilakukan agar dapat sejalan dengan putusan MK. Perbaikan itu harus memperjelas bahwa pendapat tertulis haruslah ditujukan bagi masyarakat terdampak yang akan disampaikan kepada anggota dan pimpinan alat kelengkapan DPR. Sementara itu, jika pendapat disampaikan secara lisan maka DPR harus memberikan keleluasaan waktu pertemuan yang cukup dan jumlah minimal masyarakat terdampak yang diundang dalam pertemuan. Hal ini tentu beralasan agar memudahkan dalam membuktikan keterpenuhan partisipasi masyarakat terdampak nantinya.

Hasil pertemuan dalam bentuk rapat dengar pendapat umum harus menjadi bahan masukan terhadap RUU yang sedang dipersiapkan oleh DPR atau jika tidak dipertimbangkan maka harus dijelaskan alasannya secara transparan kepada masyarakat terdampak. Hal ini sejalan dengan Pasal 246 yang mengatur pimpinan alat kelengkapan yang menerima pendapat masyarakat harus menyampaikan informasi mengenai perkembangan atas pendapat tersebut kepada masyarakat menggunakan surat atau media elektronik.

Terkait media elektronik, saat ini sebenarnya DPR sudah punya media elektronik untuk mengakomodir partisipasi masyarakat ini namun masih berjalan satu arah. Hal itu terlihat dari Sistem Informasi Legislasi (SILEG) *platform* yang bertujuan memberikan informasi tentang parlemen yang lebih transparan dan lebih *up to date* kepada masyarakat untuk memantau semua proses legislasi di DPR. Begitu juga dengan media Partisipasi Masyarakat dalam penyusunan RUU (SIMAS PUU) merupakan *platform* yang bertujuan untuk mewujudkan pembentukan UU yang partisipatif, transparan, akuntabel, berintegritas, efisien dan efektif melalui penyusunan database. Selain itu, TV Parlemen dan Sosial Media DPR juga tidak optimal karena masyarakat hanya bisa memantau sidang dan perkembangan RUU tanpa interaksi dan balasan dari setiap tanggapan serta usulan.

Perbaikan terhadap media elektronik DPR di atas tentu juga akan meningkatkan partisipasi masyarakat. Media-media tersebut harusnya tidak hanya berhenti pada level menginformasikan saja namun harus dapat berubah menjadi media diskusi (*e-discussion*), petisi (*e-petition*), pemungutan suara (*e-voting*), jajak pendapat (*e-polls*), ataupun konsultasi publik (*e-consultation*)³⁴, terutama bagi isu tertentu dalam pembahasan RUU yang membutuhkan respon cepat dari masyarakat terdampak.

³⁴ Marudur Pandapotan Damanik, 2016. "Kerangka Kerja Pengembangan Konsultasi Publik Elektronik Di Lembaga Pemerintahan," Jurnal Teknologi Informasi dan Komunikasi 5, No. 2, h.2.

Tabel 3: Model Perbaikan RUU Inisiatif DPR

Peraturan Pelaksana	Problem		Model Perbaikan
	Penyusunan dan Penetapan Prolegnas	Penyiapan dan Pembahasan RUU	
Peraturan DPR No.1/2020 tentang Tata Tertib	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dilakukan secara tertulis; 2. Dilakukan secara lisan dengan jumlah orang tertentu; 3. Model pertemuan dalam RDPU sangat terbatas 4. Tindak lanjut surat atau media elektronik. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mempertegas keterlibatan masyarakat terdampak dalam RDPU 2. Menentukan jumlah minimal masyarakat terdampak dalam RDPU 3. Merubah media elektronik menjadi dua arah dengan interaksi langsung 	

3. Penguatan Partisipasi Masyarakat sebagai Dasar Pengujian Formil

Judicial review merupakan bagian dari pilar pemerintahan demokratis dalam konsep negara hukum, hal ini disebabkan oleh produk hukum yang seringkali terpengaruh oleh banyak kepentingan politik para pembuatnya. Melalui mekanisme *judicial review*, produk hukum dapat diawasi pembentukannya agar menghasilkan produk hukum yang benar-benar mengakomodir partisipasi dan kebutuhan masyarakat³⁵. Dalam posisi demikian ini, pengujian formil sebuah UU berfungsi sebagai kekuatan kontrol (*agent of control*) dan kekuatan penyeimbang (*agent of balance*) terhadap kepentingan pemerintah dan masyarakat³⁶. Atas dasar inilah kiranya pengujian formil sebuah UU didesain di MK.

Pengujian formil secara singkat disebut dalam Pasal 51 ayat (3) huruf a UU MK, yang menyatakan pemohon wajib menjelaskan dengan jelas bahwa pembentukan UU melanggar ketentuan berdasarkan UUD 1945³⁷. Pengujian formil merupakan pengujian atas dasar kewenangan dalam pembentukan UU

³⁵ Djoko Riskiyono, *Op Cit*, h.258

³⁶ Martitah, 2013 *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature Ke Positive Legislature*, 1st ed. (Jakarta: Konstitusi Press (Konpress)), hlm.45.

³⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 53 ayat (3) huruf a.

dan prosedur yang harus ditempuh dalam membentuk UU³⁸. Jika pengujian formil terhadap suatu UU diterima oleh MK, maka pembentukan UU tersebut terbukti melanggar ketentuan UUD 1945³⁹. Akibatnya, semua isi UU tersebut kehilangan kekuatan hukumnya yang mengikat.

Putusan MK Nomor 91/Puu-Xviii/2020 menjadi putusan pengujian formil pertama yang dikabulkan oleh MK hingga saat ini. Secara umum kriteria yang dipakai oleh MK untuk menilai konstitusionalitas suatu UU secara formil adalah apakah UU tersebut dibuat dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), dibentuk oleh instansi yang tepat (*appropriate institutions*), dan dilakukan dalam prosedur yang tepat (*appropriate procedure*)⁴⁰. Sepanjang berdirinya sejak tahun 2003, MK telah memutus sebanyak 1.483 putusan permohonan pengujian formil maupun pengujian materiil UU terhadap UUD 1945. Dari seluruh putusan PUU tersebut terdapat 34 putusan pengujian formil, di mana sebanyak 13 putusan menggunakan dalil permohonan “Partisipasi Masyarakat”. Daftar putusan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4: Dalil “Partisipasi Masyarakat” dalam Pengujian Formil di MK

NO	Nomor Putusan	Perkara	Dalil Pemohon	Putusan
1	59/PUU-XVII/2019	Uji Formil UU No.19 Tahun 2019 tentang KPK	<ul style="list-style-type: none"> - Pembahasan RUU tidak memenuhi asas keterbukaan. - Pembentuk UU mengabaikan partisipasi masyarakat yang menutup ruang publik memberi masukan. 	Permohonan ditolak.
2	62/PUU-XVII/2019	Uji Formil UU No.19 Tahun 2019 tentang KPK	<ul style="list-style-type: none"> - Tahap penyusunan RUU tidak mempertimbangkan masukan dari masyarakat - Tahap pembahasan serta pengesahan tertutup tanpa melibatkan masyarakat - Tahap pembahasan dan pengesahannya, melanggar asas keterbukaan 	Permohonan ditolak.
3	70/PUU-XVII/2019	Uji Formil UU No.19 Tahun 2019 tentang KPK	<ul style="list-style-type: none"> - Pembentukan UU tidak melibatkan partisipasi masyarakat dan pemangku kepentingan. - Pembentukan UU melanggar asas 	Permohonan ditolak.

³⁸ Asmaeny Aziz dan Izlindawati, 2018. *Constitutional Complaint Dan Constitutional Question Dalam Negara Hukum*, 1st ed. (Jakarta: Kencana), h.89.

³⁹ I D.G. Palguna, 2018. *Mahkamah Konstitusi, Dasar Pemikiran, Kewenangan Dan Perbandingan Dengan Negara Lain*, 1st ed. (Jakarta: Konstitusi Press (Konpress)), h.162.

⁴⁰ Ni'matul Huda, 2018. *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, 1st ed. (Yogyakarta: FH UII Press), h.122.

			keterbukaan dan partisipasi masyarakat	
4	79/PUU-XVII/2019	Uji Formil UU No.19 Tahun 2019 tentang KPK	- Pembentuk UU tidak partisipatif saat melakukan pembahasan.	Permohonan ditolak.
5	37/PUU-XVIII/2020	Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2020	- Tidak ada keterlibatan DPD dalam tahap pembahasan - Pengambilan keputusan melalui rapat virtual berpotensi melanggar kedaulatan rakyat.	Permohonan ditolak.
6	59/PUU-XVIII/2020	Uji Formil UU No.3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	- Tidak dilibatkannya DPD pada tahapan pembahasan (baik pada pembahasan tingkat I dan II).	Permohonan ditolak.
7	60/PUU-XVIII/2020	Uji Formil UU No.3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	- Melanggar prinsip keterbukaan. - Tidak melibatkan partisipasi publik dan <i>Stakeholder</i> serta Tidak Ada Uji Publik - Tidak melibatkan DPD. - Tidak ada keterlibatan pemerintah daerah.	Permohonan ditolak.
8	103/PUU-XVIII/2020	Uji Formil UU No. 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja	- Tidak melibatkan pemangku kepentingan (<i>stakeholder</i>). - Naskah RUU tertutup - Pembahasan hanya dalam waktu singkat	Permohonan tidak dapat diterima
9	105/PUU-XVIII/2020	Uji Formil UU No. 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja	- Tidak ada unsur partisipasi publik	Permohonan tidak dapat diterima
10	107/PUU-XVIII/2020	Uji Formil UU No. 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja	- Kurangnya partisipasi publik dalam pembahasan RUU. - Tidak ada partisipasi masyarakat yang terdampak.	Permohonan tidak dapat diterima
11	4/PUU-XIX/2021	Uji Formil UU No. 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja	- Tidak adanya partisipasi publik khususnya <i>stakeholder</i>	Permohonan Tidak Dapat Diterima
12	6/PUU-XIX/2021	Uji Formil UU No. 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja	- Tidak diberikan hak masyarakat untuk memberikan masukan. - Melanggar prinsip transparansi dan keterbukaan karena RUU susah diakses.	Permohonan Tidak Dapat Diterima

13	91/PUU-XIX/2021	Uji Formil UU No. 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja	<ul style="list-style-type: none"> - Bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan - Proses pembentukan tidak memenuhi syarat partisipasi masyarakat. - RUU sulit diakses, terlebih dengan beredarnya 5 Naskah RUU dengan substansi yang berbeda. 	Dinyatakan Cacat Formil serta Inkonstitusional Bersyarat*
----	-----------------	---	--	---

**Dissenting opinion* dilakukan oleh 4 Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat, Anwar Usman, Manahan M.P. Sitompul dan Daniel Yusmic P. Foekh yang menjelaskan bahwa pengujian formil UU Cipta Kerja harusnya ditolak karena walaupun UU Cipta Kerja mempunyai kekurangan dari segi *legal drafting*, tetapi UU ini sangat diperlukan saat ini. Selanjutnya, perihal asas keterbukaan, Manahan M.P. Sitompul dan Daniel Yusmic P. Foekh berpendapat bahwa pembentukan UU Cipta Kerja telah dilaksanakan secara terbuka dan memenuhi partisipasi publik berdasarkan ketentuan Pasal 88 dan Pasal 96 UU PPP. Selain itu, Pasal 96 UU PPP juga tidak memberikan ketentuan batas minimal atau maksimal jumlah partisipasi masyarakat yang dapat memberikan masukan. Ketika persidangan terbukti terjadi *walk out* dari serikat pekerja saat diundang dalam proses penyusunan UU Cipta Kerja. Perbuatan itu tentu merugikan pihak serikat pekerja yang diberikan peluang untuk memberi masukan dalam pembentukan UU Cipta Kerja, tetapi tidak memanfaatkan peluang tersebut. Seandainya ada kemauan masyarakat yang tidak dimasukkan dalam proses legislasi, hal itu tidak bisa langsung dimaknai bahwa tidak ada partisipasi masyarakat. Karena, tidak mungkin semua kemauan masyarakat harus selalu diterima dalam proses pembentukan UU. Lihat salinan Putusan h.431 dan h.444.

Berdasarkan data yang tampilkan di atas, peningkatan dalil partisipasi masyarakat sebagai dalil pengujian formil terjadi dalam 3 (tiga) tahun terakhir (2019, 2020 dan 2021). Peningkatan tersebut memperlihatkan ada masalah dalam proses pembentukan UU, terutama kurangnya pelibatan masyarakat untuk dapat memberi masukan terhadap sebuah RUU. Selain itu, mayoritas pemohon pengujian formil juga memperlakukan implementasi asas keterbukaan oleh pembentuk UU, di mana RUU yang dibentuk sulit diakses oleh masyarakat. Kondisi ini tentu saling berkaitan karena ketika masyarakat sulit mengakses sebuah RUU, maka akan kurang pula masyarakat memberikan masukan sebagai wujud dari partisipasi masyarakat.

Membuka ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU berarti berpeluang menciptakan produk hukum responsif sesuai kebutuhan masyarakat. Sebaliknya, ketika ruang partisipasi tersebut ditutup, maka dapat diartikan pemerintah tengah membentuk produk hukum yang bersifat represif. Namun pasca Putusan MK Nomor 91/Puu-Xviii/2020 penguatan partisipasi masyarakat sebagai dasar pengujian formil menjadi nyata. Hal itu terjadi karena MK mengabulkan permohonan pemohon berdasarkan tidak terpenuhinya

partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU. Ditambah, MK memperluas makna partisipasi dengan syarat-syarat di dalamnya yang harus dipenuhi oleh pembentuk UU ke depan. Hal ini tentu menjadi koreksi yang baik bagi pembentukan sebuah UU di masa yang akan datang.

Putusan ini tentu juga menjadi penguatan bagi partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU karena UU yang berasal dari masyarakat diharapkan dapat memiliki legitimasi yang kuat dan berlaku lama. Dalam demokrasi, hal yang paling utama adalah bagaimana menjamin terbukanya ruang partisipasi yang luas bagi semua masyarakat⁴¹. Jaminan tersebut juga harus disertai dengan berbagai kebijakan berkelanjutan agar masyarakat aktif terlibat dalam setiap proses pembentukan UU.

KESIMPULAN

Berangkat dari penjelasan yang telah diuraikan di atas, maka dapat diperoleh dua kesimpulan. *Pertama*, bentuk perluasan makna partisipasi masyarakat dalam putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) agar menciptakan partisipasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Perluasan makna partisipasi dalam putusan MK terlihat jika disandingkan dengan UU PPP, yang mengatur partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU saat ini. Di mana hanya menyebut frasa partisipasi masyarakat saja tanpa frasa “bermakna”. Selain itu, partisipasi masyarakat dalam UU PPP ditujukan bagi masyarakat yang mempunyai kepentingan sedangkan MK memberikan jaminan partisipasi bagi “masyarakat terdampak”. *Kedua*, perluasan makna partisipasi masyarakat dalam putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 setidaknya membawa tiga dampak dalam pembentukan UU yaitu: a. merubah paradigma pembentukan UU, yang sebelumnya menempatkan partisipasi masyarakat sebagai pelengkap bukan pihak utama, menjadi paradigma pembentukan UU yang deliberatif dengan partisipasi bermakna. b. perbaikan regulasi, dengan mempertegas keterlibatan masyarakat terdampak serta merubah media elektronik menjadi dua arah dengan interaksi langsung. c. penguatan partisipasi masyarakat sebagai dasar pengujian formil, berdasarkan peningkatan data pengujian formil yang terjadi dalam 3 (tiga) tahun terakhir (2019, 2020 dan 2021) hingga untuk pertama kalinya MK mengabulkan permohonan pemohon berdasarkan dalil tidak terpenuhinya partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU.

DAFTAR PUSTAKA

- Agil Oktaryal, Antoni Putra, Estu Dyah Arifianti dkk. *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*. 1st ed. Jakarta Selatan: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2020.
- Anggono, Bayu Dwi. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Pertama. Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2020.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

⁴¹ Siti Hidayati, 2019. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia Dengan Afrika Selatan*, Jurnal Bina Mulia Hukum 3, no. 2, h.227.

- Aliamsyah, M. "Pemanfaatan Sistem Informasi Bagi Perancang Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, no. 4 (2016): 709–28.
- Astomo, P. "Pembentukan Undang-Undang Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi." *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014): 577–99. <https://doi.org/10.31078/jk>.
- B. Hestu Cipto Handoyo. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*. 5th ed. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2018.
- Damanik, Marudur Pandapotan. "Kerangka Kerja Pengembangan Konsultasi Publik Elektronik Di Lembaga Pemerintahan." *Jurnal Teknologi Informasi Dan Komunikasi* 5, no. 2 (2016): 81–92.
- . *Perihal Undang-Undang*. 3rd ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.
- Fariyah, Liza, and Sri Wahyuni. "Demokrasi Deliberatif Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia: Penerapan Dan Tantangan Ke Depan." *Makalah Ilmiah Lembaga Kajian Dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (Leip)*, 2015.
- Fahmi, K. "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 3 (2010): 119–60.
- Huda, Ni'matul. *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*. 1st ed. Yogyakarta: FH UII Press, 2018.
- Haliim, Wimmy. "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif." *Jurnal Masyarakat Indonesia* 42, no. 1 (2016): 19–30.
- Hidayati, Siti. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia Dengan Afrika Selatan)." *Jurnal Bina Mulia Hukum* 3, no. 2 (2019): 224–41. <https://doi.org/10.23920/jbmh.v3n2.18>.
- I D.G. Palguna. *Mahkamah Konstitusi, Dasar Pemikiran, Kewenangan Dan Perbandingan Dengan Negara Lain*. 1st ed. Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2018.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. 3rd ed. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Izlindawati, Asmaeny Aziz dan. *Constitutional Complaint Dan Constitutional Question Dalam Negara Hukum*. 1st ed. Jakarta: Kencana, 2018.
- Jati, Rahendro. "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif." *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, no. 3 (2012): 329. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i3.88>.
- Martitah. *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature Ke Positive Legislature*. 1st ed. Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2013.
- Maulana, Arif, Nelson Nikodemus Simamora, Ayu Ezra Tiara, Andi Komara, Yenny Silvia Sari Sirait, Kaherul Anwar, and Dkk. "Demokrasi Di Tengah Oligarki & Pandemi." *Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta*, 2020, 156. <https://bantuanhukum.or.id/wp-content/uploads/2020/12/catahu-2020.pdf>.
- Marina Apgar dan Jodie Thorpe, <https://www.eldis.org/keyissues/what-participation>, diakses 13 Januari 2022.

- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang
- Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/Puu-Xvii/2019 Peraturan Perundang-Undangan perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/Puu-Xviii/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Edited by Tarmizi. 1st ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Ridho, Mohamad Faisal. "Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia." *Adalah* 1, no. 8 (2017): 79–80. <https://doi.org/10.15408/adalah.v1i8.8428>.
- Riskiyo, Djoko. *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*. 1st ed. Jakarta Selatan: Perludem, 2016.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman dan Nalin Abeyskerere. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*. Jakarta: Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2001.
- Seta, Salahudin Tunjung. "Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): 154. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.530>.
- Siahaan, Pataniari. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. 1st ed. Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2012.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Victor Imanuel W. Nalle. *Ilmu Perundang-Undangan*. 1st ed. Yogyakarta: Suluh Media, 2017.
- Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009.

PEMBATASAN WAKTU PERSETUJUAN BERSAMA RANCANGAN UNDANG- UNDANG PASCA PEMILIHAN UMUM

Fitrah Bukhari

Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta, 10270

Email: fitrah.bukhari90@gmail.com

ABSTRAK

Regulasi di Indonesia tidak mengatur tentang pembatasan persetujuan bersama rancangan undang-undang yang dilakukan pasca pemilihan umum. Padahal urgensi untuk memiliki pembatasan, atau setidaknya membangkitkan kesadaran untuk melakukan “pengekangan mandiri” pada masa ini penting dilakukan. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini, *pertama*, bagaimana perkembangan persetujuan bersama antara Pemerintah dan DPR pasca diselenggarakannya pemilihan umum di periode tersebut? *Kedua*, Bagaimana upaya untuk membatasi pembahasan UU pasca pemilihan umum? Terhadap dua permasalahan tersebut akan dianalisis dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Hasil kajian ini menyimpulkan, *pertama*, perkembangan persetujuan Bersama antara Pemerintah dan DPR pasca diselenggarakannya pemilihan umum ternyata banyak RUU yang disetujui Bersama DPR dan pemerintah di periode waktu *lame duck*, hal ini dilihat dari banyaknya UU yang disetujui Bersama pasca dilakukannya pemilu 2009, 2014 dan 2019. *Kedua*, Upaya untuk membatasi pembahasan UU pasca pemilihan umum dapat dilakukan dengan 3 cara, *pertama*, merevisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan menetapkan masa transisi sebagai waktu yang tidak dapat lagi mengajukan rancangan undang-undang. *Kedua*, memasukkan dalam dalam tata tertib DPR, tentang substansi pengekangan legislasi pasca dilakukannya pemilihan umum, kecuali untuk RUU yang berkaitan dengan APBN ataupun kebijakan negara dalam kondisi darurat. *Ketiga*, menggunakan MKD sebagai instrumen penegakan etik untuk membatasi sementara kewenangan DPR dalam bidang legislasi utamanya dalam pembahasan UU pasca pemilihan umum.

Kata Kunci : **Persetujuan Bersama; Undang-Undang; Pasca Pemilu**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sampai saat ini regulasi di Indonesia tidak mengatur tentang pembatasan persetujuan bersama rancangan undang-undang yang dilakukan pasca pemilihan umum. Padahal urgensi untuk memiliki pembatasan, atau setidaknya membangkitkan kesadaran untuk melakukan “pengekangan mandiri” pada masa ini penting dilakukan. 2 periode DPR terakhir, yakni pasca dilakukannya pemilu 2014 dan pemilu 2019, terdapat produk UU yang justru disahkan pada akhir

periode dan berdampak pada penolakan yang luas dari publik. Penulis mencatat di periode 2014 terdapat UU yang disahkan di masa transisi yang memicu penolakan publik, yakni RUU tentang perubahan UU MD3 yang kemudian disahkan sebagai UU No. 42 Tahun 2014. Persetujuan bersama ini tidak bisa dilepaskan dari konstruksi politik saat itu, yang merupakan efek tidak langsung dari Pemilihan Umum legislatif di tahun 2014. Di tahun 2019, Revisi UU KPK yang disahkan pasca dilakukannya pemilihan umum 2019 juga membuat publik marah hingga mahasiswa turun ke jalan serentak di beberapa kota di Indonesia. Periode waktu pengesahan tersebut, dalam literatur ketatanegaraan dikenal dengan *lame duck session*. Hal yang menunjukkan suatu kondisi terdapat pejabat baru yang terpilih hasil pemilu, tetapi belum dilantik karena menunggu habis masa jabatan pejabat *incumbent*.

Pembatasan di waktu tersebut mutlak dilakukan segera, agar DPR dan pemerintah selaku pihak yang terlibat aktif dalam proses pembentukan UU, tidak jatuh ke dalam lubang yang sama. Ditambah lagi pada pemilu 2024 mendatang, Indonesia akan melaksanakan Pemilu serentak untuk memilih Presiden, anggota legislatif nasional dan daerah (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten/kota) pada saat yang bersamaan kedua kalinya setelah Pemilu 2019 pada bulan Februari 2024 sesuai keputusan penyelenggara pemilu. Berkaca dari pemilu sebelumnya yang dilakukan pada bulan April, dengan majunya jadwal pemilu di bulan februari justru akan menambah masa tunggu dari pemilihan umum menuju pelantikan pejabat terpilih. Saat Pemilu 2024 nanti terdapat masa *lame duck* yang cukup panjang yakni 8 bulan, yakni antara rentang bulan Februari (saat pemungutan suara) hingga Oktober (hari pelantikan). Hal ini harus diantisipasi agar para pembentuk UU tidak mengeluarkan keputusan yang mementingkan kelompoknya sendiri di periode tersebut. Jeda waktu masa peralihan transisi DPR yang terlalu lama dapat berimbas pada stabilitas tugas dan fungsi DPR, terutama dalam fungsi legislasi.

Sebuah undang-undang terlalu penting untuk dibahas dengan tergesa-gesa tanpa masukan-masukan (*deliberations*) dari publik dan kelompok-kelompok masyarakat sipil yang berkepentingan. “tikungan legislasi” ini mengundang kecurigaan bahwa ada sesuatu yang disembunyikan. Selain juga secara nyata mengingkari asas keterbukaan (*transparency*). Di atas segalanya, semua ini tidak akan terjadi jika kita memiliki mekanisme ketatanegaraan yang mencegah DPR dan pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan yang drastis (kecuali dalam situasi darurat seperti ancaman perang) pada menit-menit terakhir periode pemerintahannya.

Persoalan mendasar dari hal ini adalah lebih kepada kurangnya legitimasi. Selain pejabat baru menunggu dilantik, pejabat lama justru mengeluarkan regulasi yang strategis. Persoalan inilah yang kemudian menjadi kurangnya legitimasi regulasi yang dikeluarkan di masa transisi tersebut. Apalagi di tahun 2024, siklus politik baik eksekutif dan legislatif pasti akan mengalami perubahan. Pelarangan eksplisit untuk mengeluarkan kebijakan apa pun di masa transisi pemerintahan juga seharusnya diatur dalam undang-undang maupun peraturan teknis di internal DPR. Hal tersebut hanya dikecualikan jika negara dalam keadaan darurat. Jadi, dengan pelarangan tersebut, pejabat yang masih

menunggu untuk periode jabatannya selesai tidak bisa secara leluasa memanfaatkan kewenangan yang masih melekat pada mereka.

B. Perumusan Masalah

Permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini, *pertama*, bagaimana perkembangan persetujuan Bersama antara Pemerintah dan DPR pasca diselenggarakannya pemilihan umum di periode tersebut? *Kedua*, Bagaimana upaya untuk membatasi pembahasan UU pasca pemilihan umum?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji persetujuan Bersama RUU yang dilakukan DPR Bersama Presiden pasca dilakukannya pemilihan umum di akhir periode. Kajian dalam penelitian ini bersifat normatif. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi Pustaka. Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus yakni melihat persetujuan Bersama RUU yang dilakukan pasca dilakukannya pemilihan umum di akhir periode DPR 2009, 2014 dan 2019.

II. PEMBAHASAN

A. Mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR

Dalam perkembangan kajian ketatanegaraan utamanya mekanisme pembentukan undang-undang, seringkali ditemukan narasi pengesahan sebuah Undang-undang dilakukan dalam rapat paripurna DPR. Namun secara ilmu ketatanegaraan, pengesahan sebuah RUU justru terjadi dengan penandatanganan naskah UU yang telah disepakati dalam rapat paripurna.¹ Hal ini menunjukkan bahwa ada celah yang selama ini belum familiar dalam pembahasan pembentukan undang-undang yakni persetujuan Bersama.

Diktum persetujuan Bersama justru muncul sebagaimana amanat dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945, yang menyebutkan secara tegas yakni “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan Bersama”. Dalam mengusahakan persetujuan Bersama ketentuan regulasi mengatur secara detail tahapannya, yakni dilakukan pembahasan Bersama antara DPR Bersama Presiden. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan disebutkan pembahasan sebuah RUU dilakukan oleh DPR Bersama Presiden atau Menteri yang ditugasi. Dalam setiap pembahasan RUU, dilaksanakan melalui dua tingkat pembicaraan yang masing-masing memiliki substansi tersendiri. Pembicaraan tingkat I dilakukan pada tingkat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi DPR, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus. Sedangkan untuk pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna.

Dalam menentukan alat kelengkapan mana yang akan membahas sebuah rancangan UU, dilakukan berbagai pertimbangan yakni pengusul rancangan undang-undang, penugasan penyempurnaan RUU, keterkaitan materi muatan RUU dengan ruang lingkup tugas komisi dan jumlah RUU yang ditangani oleh

¹ Pasal 73 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

komisi atau badan legislasi.² Komisi atau gabungan komisi yang mengusulkan RUU, akan diprioritaskan untuk ditugaskan dalam pembahasan RUU.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa masing-masing tingkatan pembicaraan memiliki substansi yang terkait antara satu dengan yang lainnya. Pembicaraan yang lebih detail dan rigid akan muncul dalam pembicaraan tingkat I, sedangkan di pembicaraan tingkat II dalam praktiknya hanya mengesahkan apa yang sudah disetujui dalam pembicaraan tingkat I.

Pembicaraan tingkat I terdiri dari berbagai agenda, antara lain: pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini. Saat menyampaikan pengantar musyawarah, setiap pihak baik Presiden maupun DPR memiliki peran masing-masing tergantung dari mana RUU tersebut berasal. Jika RUU berasal dari Presiden, maka DPR memberikan Penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan. Adapun jika RUU berasal dari Presiden, maka Presiden memberikan penjelasan dan fraksi menyampaikan pandangan.

Agenda pembahasan daftar inventarisasi masalah juga memiliki perbedaan peran bagi para pihak saat pembahasan, yakni jika RUU berasal dari DPR maka Presiden yang mengajukan daftar inventarisasi masalah. Adapun jika sebuah RUU berasal dari Presiden maka DPR yang mengajukan daftar inventarisasi masalah. Proses pembahasan daftar inventarisasi masalah inilah yang biasanya menjadi inti dari segala proses pembahasan, karena saat fase ini, DPR dan Presiden saling bertukar ide, gagasan, tidak jarang berbeda pendapat untuk mencari solusi konkret berupa bunyi peraturan yang akan dicantumkan dalam batang tubuh UU. Jika proses pembahasan daftar inventarisasi masalah telah selesai, maka tahapan selanjutnya adalah penyampaian pendapat mini yang disampaikan dalam Rapat kerja pengambilan keputusan tingkat I.

Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam berbagai macam rapat, antara lain: rapat kerja, rapat panitia kerja, rapat tim perumus/tim kecil dan/atau rapat tim sinkronisasi.³ Berkaitan dengan tugas masing-masing tim dapat dijelaskan sebagai berikut, bahwa dalam rapat kerja di awal pembicaraan undang-undang dibahas seluruh materi RUU sesuai dengan daftar inventarisasi masalah yang dipimpin oleh pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan badan legislasi, atau pimpinan panitia khusus dengan Menteri yang mewakili Presiden dan alat kelengkapan DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD dengan ketentuan sebagai berikut, daftar inventarisasi masalah yang diajukan yang menyatakan rumusan “tetap” langsung disetujui sesuai dengan rumusan. Adapun tim perumus bertugas untuk menyempurnakan yang sifatnya redaksional serta yang memerlukan penyempurnaan rumusan. Sedangkan substansi yang belum disetujui dibahas lebih lanjut dalam rapat panitia kerja. Adapun jumlah keanggotaan panitia kerja pembahasan RUU paling banyak $\frac{1}{2}$ dari jumlah anggota alat kelengkapan DPR yang membentuknya. Selanjutnya untuk jumlah tim perumus, tim kecil dan tim sinkronisasi paling banyak $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota panitia kerja.

² Pasal 143 ayat (2) Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib

³ Rapat kerja antara DPR Bersama menteri yang mewakili Presiden di awal pembahasan menyepakati jadwal rapat pembicaraan tingkat I pembahasan RUU serta waktu penyusunan dan sekaligus juga menyerahkan daftar inventarisasi masalah.

Tugas utama tim perumus adalah untuk merumuskan materi RUU sesuai dengan keputusan rapat kerja dan rapat panitia kerja dengan pemerintah yang biasanya diwakili oleh eselon I kementerian. Hasil tersebut kemudian dilaporkan kepada panitia kerja. Sedangkan tugas utama tim kecil adalah merumuskan materi konsideran menimbang dan penjelasan umum atau sesuai dengan keputusan rapat kerja atau rapat panitia kerja. Untuk selanjutnya dilaporkan kepada panitia kerja. Berkaitan dengan tugas penyelarasan rumusan RUU dengan memperhatikan keputusan rapat kerja, rapat panitia kerja dan hasil rumusan tim perumus merupakan tugas utama tim sinkronisasi. Hasil tim sinkronisasi tersebut selanjutnya dilaporkan dalam rapat panitia kerja untuk selanjutnya diambil keputusan.

Pengambilan keputusan di atas dilakukan dalam rapat kerja Bersama antara pimpinan alat kelengkapan DPR yang ditugaskan untuk membahas RUU dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri. Setiap pengambilan keputusan RUU dilaksanakan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat yang harus dihadiri oleh lebih dari $\frac{1}{2}$ jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi. Jika dalam rapat kerja tersebut tidak mencapai kesepakatan atas rumusan RUU, maka dilaporkan dalam rapat kerja tersebut untuk diambil keputusan Bersama. Adapun substansi yang tidak mencapai kesepakatan terhadap suatu hal tertentu maka pengambilan keputusan dilakukan dalam pembicaraan tingkat II.

Pengambilan keputusan pada akhir pembicaraan tingkat I dilakukan dengan cara pengantar pimpinan alat kelengkapan DPR yang bertugas membahas RUU, laporan panitia kerja, pembacaan naskah RUU, pendapat akhir mini sebagai sikap akhir fraksi, Presiden dan DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD, penandatanganan naskah RUU serta pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada pembicaraan tingkat II.

Pembicaraan tingkat II didahului oleh agenda penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD dan hasil pembicaraan tingkat I. selanjutnya pernyataan persetujuan atau penolakan dari Fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR. Selanjutnya pimpinan rapat paripurna DPR memberikan kesempatan kepada Menteri yang mewakili Presiden untuk menyampaikan pendapat akhir.

Setelah RUU masuk dalam pembicaraan tingkat II, hanyalah melanjutkan keputusan dalam pembicaraan tingkat I. simpulannya, jika telah selesai dan tuntas dalam pembicaraan tingkat I, kecenderungan untuk ditolak dalam pembicaraan tingkat II amat kecil. Hal ini dikarenakan dalam pembicaraan tingkat I, semua unsur fraksi juga telah menyetujui dan menandatangani naskah RUU sebagai tanda persetujuan.

B. Persetujuan Bersama RUU Pasca Pemilihan Umum (studi periode DPR 2009, 2014, 2019)

Pasca perubahan UUD 1945, kekuasaan membentuk undang-undang berpindah ke tangan DPR. Hal ini berbeda dengan ketentuan sebelum dilakukannya amendemen yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Jika berkaca dari fungsi legislasi dalam system pemerintahan presidensial, Lembaga perwakilan

diberikan wewenang oleh konstitusi untuk dominan pada tahap pembahasan dan persetujuan RUU. Bahkan menurut Charles O. Jones sebagaimana dikutip Saldi Isra, persetujuan merupakan *ultimate authority* dari Lembaga legislatif yang tidak bisa dikurangi oleh pengaruh Presiden.⁴ Saldi bahkan menegaskan bahwa dalam model fungsi sistem pemerintahan presidensial, tahap persetujuan menjadi semacam mahkota wewenang lembaga perwakilan dalam proses pembentukan undang-undang.⁵

Jika membaca teks UUD NRI 1945 terutama Pasal 20 ayat (1) dan (2) secara jelas diterangkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selanjutnya ditegaskan pula bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Diktum persetujuan bersama muncul sebagaimana amanat dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945, yang menyebutkan secara tegas yakni “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan Bersama”. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dalam setiap pembahasan, -walaupun ditahbiskan sebagai Lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang- DPR tidak serta merta menjadi dominan dalam tahap pembahasan dan persetujuan RUU. Justru menempatkan DPR dan Presiden dalam posisi *equal* dan seimbang sehingga tidak akan pernah terjadi persetujuan sebuah RUU tanpa dibahas bersama oleh kedua lembaga tersebut.

Terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945, Bagir Manan sebagaimana dikutip Saldi Isra mengemukakan bahwa ketentuan tersebut mengandung makna: pertama, setiap RUU dibahas (Bersama) oleh DPR dan Presiden; dan kedua, setiap RUU disetujui Bersama oleh DPR dan Presiden.⁶ Pasal tersebut juga dapat dimaknai menjadi “setiap RUU dibicarakan atau diperdebatkan oleh DPR dan presiden untuk mendapatkan persetujuan Bersama”. Oleh karena “dibicarakan” atau “diperdebatkan”, pembahasan RUU tidak tepat dilakukan oleh DPR saja atau oleh presiden saja.⁷ Persetujuan Bersama merupakan syarat konstitusional yang dibagi Bersama antara DPR dan Presiden. Karenanya mengalami kondisi interdependensi, saling ketergantungan dalam pembentukan RUU.

Selain pendapat dua ahli tadi, Jimly Ashhiddiqie bahkan masuk lebih dalam untuk pembahasan persetujuan Bersama di paripurna DPR. Jimly menegaskan perlu dibagi tiga macam ketukan palu dalam pengambilan keputusan. *Pertama*, ketukan palu sidang dalam rangka pengambilan keputusan atas keseluruhan materi RUU yang bersangkutan oleh paripurna DPR. *Kedua*, ketukan palu pengambilan keputusan sebagai tanda dicapainya persetujuan Bersama antara DPR dan pemerintah atas RUU untuk disahkan oleh presiden menjadi UU. *Ketiga*, ketukan palu sidang untuk mengesahkan seluruh hasil rapat paripurna dan sekaligus sebagai tanda penutupan sidang atau rapat paripurna.⁸

⁴ Saldi Isra, 2020. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, Cet.kedua), h.256.

⁵ *Ibid.*

⁶ Saldi Isra, 2013. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, cet. Ketiga), h. 215.

⁷ *Ibid.*

⁸ Jimly Asshiddiqie, 2014. *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, Cet. Ketiga) h.206.

Kondisi demikian menyiratkan bahwa persetujuan Bersama tiap UU membutuhkan keduanya untuk disetujui. Namun salah satu hal yang menjadi diskursus dari tulisan ini adalah mengenai persetujuan bersama yang dilakukan pasca dilakukannya pemilihan umum. Kondisi ini dalam kajian ketatanegaraan disebut *lame duck session*.

Sesi ini, dikutip dari Congressional Research Service menyebutkan:

*The expression “lame duck” was originally applied in 18th century Britain to bankrupt businessmen, who were considered “lame,” like a game bird injured by shot. By the 1830s, the usage had been extended to officeholders whose service already had a known termination date. In current American usage, for instance, a President is considered a “lame duck” after his successor has been elected and also whenever he is known not to be a candidate for reelection.*⁹

Awalnya istilah *lame duck* diterapkan di Inggris abad ke-18 untuk pengusaha yang bangkrut, yang dianggap lumpuh seperti burung buruan yang terluka karena tembakan. Lalu pada tahun 1830-an, penggunaan istilah ini diperluas ke pemegang jabatan yang telah diketahui tanggal penghentiannya.

Istilah *lame duck*, menurut Jack M Beerman dan William P Marshall dalam “The Constitutional Law of Presidential Transitions”, adalah ketika pejabat petahana tetap pada jabatan mereka masing-masing, meski pemilihan umum telah selesai dan tak lagi terpilih, mereka masih dapat menggunakan kewenangan sebagai petahana sampai masa jabatan selesai. Mereka yang berdiam di jabatan-jabatan mereka masuk dalam periode *lame duck session*.¹⁰

Di dalam perspektif hukum tata negara, keberadaan anggota DPR setelah dilakukannya pemilihan umum yang menghasilkan anggota DPR baru yang akan menjabat, diposisikan sebagai *lame duck legislature*, dan masa sidang yang sedang berlangsung pada saat itu disebut sebagai *lame duck session*. Konsep *lame duck* semacam ini telah dipraktikkan, misalnya di Amerika Serikat berdasarkan Amandemen ke-20 yang berlaku sejak tahun 1935. Dalam konstruksi *lame duck legislature* dan *lame duck session*, Kongres akan melakukan pengekangan diri untuk tidak melaksanakan kewenangannya yang akan berdampak pada masyarakat ataupun menimbulkan dampak yang merugikan bagi anggota Kongres berikutnya. Pengekangan diri semacam ini muncul akibat kesadaran bahwa setelah tidak akan lagi menjabat pada periode berikutnya, para legislator secara faktual telah kehilangan instrumen pengawasan yang berdasarkan ajaran demokrasi dilakukan melalui pemilihan umum. Akibatnya, para anggota legislatif yang tidak terpilih kembali dikhawatirkan akan mengabaikan konstituennya dan mengutamakan kepentingan-kepentingan personalnya.

Namun ternyata dalam perkembangannya, justru banyak RUU yang disetujui Bersama DPR dan Pemerintah pada masa *lame duck session* ini. Dibandingkan dengan sesi reguler, undang-undang yang dikeluarkan selama sesi bebek lumpuh terlihat lebih signifikan. produktif tetapi mereka tidak mematuhi amanat undang-undang yang menginginkan bahwa setiap RUU seharusnya dibahas

⁹ Congressional Research Service, *Lame Duck Sessions of Congress, 1935 – 2018 (74th–115th Congresses)*, congress.gov, 2020. <https://crsreports.congress.gov/R45154> , h.1

¹⁰ Jack M. Beermann & William P. Marshall, 2006. *The Constitutional Law of Presidential Transitions*, 84 N.C. L. Rev. 1253 . <http://scholarship.law.unc.edu/nclr/vol84/iss4/5> h.1259

dalam tiga sesi paling lama. Dari segi materi yang diatur dalam Undang-Undang, banyak anggota parlemen yang memanfaatkan sesi bebek lumpuh untuk mengesahkan undang-undang yang berpihak pada penyelenggara negara yang sering menimbulkan penolakan publik. DPR dan Presiden sebenarnya sudah memahami logika bahwa sidang bebek lumpuh bukanlah waktu yang tepat untuk membuat undang-undang; Namun, membuat undang-undang selama sesi bebek lumpuh tidak dilarang dan tidak ada aturan yang jelas yang membatasi pembuatan undang-undang selama sesi ini.¹¹

John Copeland Nagle dalam tulisannya berjudul “Lame Duck Logic” mengungkapkan, penyebab terbesar adanya permasalahan dengan lame duck di negara-negara dunia adalah lamanya masa transisi atau masa tunggu dari satu era ke era yang lain.¹² Masa tunggu ini menyebabkan kosongnya kegiatan pemerintahan dan dapat dimanfaatkan para elite politik untuk mengeluarkan undang-undang yang tidak sejalan dengan aspirasi rakyat atau ketentuan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Elite-elite tersebut merasa tak lagi dipilih dan tidak lagi mengemban amanat dari konstituen mereka sehingga dapat bertindak bebas selama tenggang waktu tersebut, yang sebenarnya tidak ada legitimasi dari rakyat untuk para pejabat tersebut menghasilkan undang-undang.¹³

Pemilu 2024 merupakan kali kedua Indonesia akan melaksanakan Pemilu serentak untuk memilih Presiden, anggota legislatif nasional dan daerah (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten/kota) pada saat yang bersamaan. Selain itu, nanti di awal Oktober 2024 akan diadakan pelantikan anggota DPR hasil pemilihan umum 2024. Dengan penetapan ini, maka anggota DPR terpilih hasil pemilu 2024 akan dilantik sebagai anggota DPR. Namun, jeda waktu masa peralihan transisi DPR yang terlalu lama dapat berimbas pada stabilitas tugas dan fungsi DPR, terutama dalam fungsi legislasi.

Komposisi anggota DPR pasti akan berubah di bulan oktober 2024, apalagi Pemilu tahun 2024 telah ditetapkan oleh KPU diselenggarakan pada tanggal 14 Februari 2024. Periode transisi antara terpilihnya pejabat hingga diangkatnya pejabat baru yang terpilih memunculkan Tindakan dan kebijakan tertentu yang dikenal sebagai masa lame-duck. Di masa ini, legislatif justru terkesan berbondong-bondong untuk mengesahkan berbagai rancangan undang-undang yang telah ada selama bertahun-tahun. Salah satu alasannya adalah telah kehilangan beban untuk mempertahankan citranya sebelum pemilihan umum yang akan membuat kehilangan suara.

Jika Pemilu dilaksanakan pada bulan Februari 2024, dan pelantikan anggota DPR hasil pemilu 2024 tetap di tanggal 1 Oktober 2024, maka akan ada masa 8 bulan masa transisi. Hal ini merupakan masa transisi yang paling panjang setidaknya pasca pemilu di era reformasi. Kondisi ini harus diamati secara

¹¹ Fitra Arsil, Ariesty Tri Mauleny, and Ryan Muthiara Wasti. (1997–2020). "Law Making Activities during Lame Duck Sessions in Indonesia." *Parliamentary Affairs* (2021). <https://doi.org/10.1093/pa/gsab058>

¹² John Copeland Nagle, 2012. "Lame duck Logic" *University of California Law Review*, Vol.45, No.4 h.1214, https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/45/4/Articles/45-4_Nagle.

¹³ Azeem Marhendra Amedi, 2021. "Lame Duck, Isu yang Tertinggal dari Diskursus Pemilu", Kompas.com. <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/10/18/lame-duck-isu-yang-tertinggal-dari-diskursus-pemilu>

serius, sebab dari 2 periode sebelumnya, yakni pasca pemilu 2014 dan pasca pemilu 2019, terdapat persetujuan Bersama RUU yang memancing reaksi publik secara keras.

Adapun yang mendasari pelantikan anggota DPR terpilih pada 1 Oktober dan pelantikan Presiden terpilih pada tanggal 20 Oktober merupakan sebuah konvensi ketatanegaraan yang tumbuh pasca reformasi. Sebagai konvensi, ia tumbuh, berlaku, diikuti dan dihormati dalam praktik penyelenggaraan negara. Bahkan terjadi melalui suatu praktik yang berulang-ulang dan tumbuh menjadi kewajiban yang harus ditaati penyelenggara negara.¹⁴ Hal ini dimulai sejak pelantikan anggota DPR dan Presiden pasca reformasi. Diawali dari sejak era Presiden Abdurrahman Wahid yang dilantik pada 20 Oktober 1999 dan anggota-anggota legislatif—yang kala itu masih tergabung dalam MPR—dilantik pada 1 Oktober 1999. Sejak saat itu, pelantikan anggota DPR dan Presiden hasil pemilihan umum di setiap periode selalu dilakukan pada tanggal 1 Oktober dan 20 Oktober.

Penulis mengambil kasus dari persetujuan bersama yang dilakukan di akhir anggota DPR periode 2009, 2014 dan 2019. Di bawah ini merupakan RUU yang telah disahkan pada masa transisi pasca pemilihan umum sampai berakhirnya masa jabatan DPR periode 2004-2009.

Tabel 1: daftar RUU yang dilakukan persetujuan bersama pasca dilakukannya pemilu legislatif 2009

NO.	RUU yang dilakukan persetujuan Bersama Pasca Pemilu 2009
1	RUU Peternakan dan Kesehatan Hewan (UU Nomor 18 Tahun 2009)
2	RUU Pengesahan Stockholm Convention On Persistent Organic Pollutants (Konvensi Stockholm tentang Bahan Pencemar Organik yang Persisten) - UU Nomor 19 Tahun 2009
3	RUU Tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan (UU Nomor 20 Tahun 2009)
4	RUU tentang Persetujuan Pelaksanaan Ketentuan-Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Hukum Laut Tanggal 10 Desember 1982 Yang Berkaitan Dengan Konservasi Dan Pengelolaan Sediaan Ikan Yang Beruaya Terbatas Dan Sediaan Ikan Yang Beruaya Jauh (UU Nomor 21 Tahun 2009)
5	RUU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU Nomor 22 Tahun 2009)
6	RUU Tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 (UU Nomor 23 Tahun 2009)
7	RUU Bendera, Bahasa, Dan Lambang Negara Serta Lagu Kebangsaan (UU Nomor 24 Tahun 2009)
8	RUU Pelayanan Publik (UU Nomor 25 Tahun 2009)
9	RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2008 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran

¹⁴ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, 2012. *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, cet. Ke-10), h.123.

	2009 (UU Nomor 26 Tahun 2009)
10	RUU MD 3 (UU Nomor 27 Tahun 2009)
11	RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU Nomor 28 Tahun 2009)
12	RUU Ketransmigrasian (UU Nomor 29 Tahun 2009)
13	RUU Ketenagalistrikan (UU Nomor 30 Tahun 2009)
14	RUU Meteorologi, Klimatologi Dan Geofisika (UU Nomor 31 Tahun 2009)
15	RUU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU Nomor 32 Tahun 2009)
16	RUU Perfilman (UU Nomor 33 Tahun 2009)
17	RUU Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (UU Nomor 34 Tahun 2009)
18	RUU Narkotika (UU Nomor 35 tahun 2009)
19	RUU Kesehatan (UU Nomor 36 Tahun 2009)
20	RUU Penetapan Perppu No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang perubahan atas UU Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian (UU Nomor 37 Tahun 2009)
21	RUU Pos (UU Nomor 38 Tahun 2009)
22	RUU Kawasan Ekonomi Khusus (UU Nomor 39 Tahun 2009)
23	RUU Kepemudaan (UU Nomor 40 Tahun 2009)
24	RUU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU Nomor 41 Tahun 2009)
25	RUU Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (UU Nomor 42 Tahun 2009)
26	RUU Kearsipan (UU nomor 43 tahun 2009)
27	RUU Rumah Sakit (UU nomor 44 tahun 2009)
28	RUU Perikanan (UU Nomor 45 tahun 2009)
29	RUU Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (UU nomor 46 Tahun 2009)
30	RUU Tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara Tahun 2010 (UU nomor 47 tahun 2009)
31	RUU Kekuasaan Kehakiman (UU nomor 48 Tahun 2009)
32	RUU Peradilan Umum (UU nomor 49 Tahun 2009)
33	RUU Peradilan Agama (UU nomor 50 Tahun 2009)
34	RUU Peradilan Tata Usaha Negara (UU nomor 51 Tahun 2009)
35	RUU Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (UU nomor 52 Tahun 2009)

Di akhir periode DPR 2009, DPR bersama Presiden telah menyetujui 35 UU selama rentang waktu 8 Juli 2009 (tanggal Pemilihan Umum Legislatif 2009) sampai 30 September 2009 (tanggal berakhirnya masa jabatan anggota DPR). Jumlah ini menunjukkan persentase 20% dari total keseluruhan UU yang disahkan pada periode 2004-2009 yang berjumlah 167 UU.

Adapun RUU yang disetujui pasca pemilihan umum tahun 2014 adalah sebagai berikut:¹⁵

¹⁵ DPR RI, RUU yang disetujui tahun 2014, dpr.go.id, <https://www.dpr.go.id/setjen/index/id/RUU-yang-Disetujui-BAGIAN-PERSIDANGAN-PARIPURNA>

**Tabel 2: Daftar RUU yang Dilakukan Persetujuan Bersama
Pasca Dilakukannya Pemilu Legislatif 2014**

NO.	Nama RUU yang dilakukan persetujuan Bersama pasca pemilu 2014
1	RUU tentang Perubahan APBN Tahun Anggaran 2014
2	Rapat Paripurna DPR RUU Pengesahan Perjanjian Ekstradisi antara Republik Indonesia dan Republik India (Extradition Treaty Between The Republic Of Indonesia and The Republic Of India) - UU Nomor 13 Tahun 2014
3	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Muna Barat (UU Nomor 14 Tahun 2014)
4	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Buton Tengah (UU Nomor 15 Tahun 2014)
5	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Buton Selatan (UU Nomor 16 Tahun 2014)
6	RUU tentang Perubahan UU MD3 (UU Nomor 42 Tahun 2014)
7	RUU tentang Kesehatan Jiwa (UU Nomor 18 Tahun 2014)
8	RUU tentang Pengesahan Persetujuan Tentang Kerja Sama Industri Pertahanan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Turki (Agreement On Defense Industry Cooperation Between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Republic of Turkey) - UU Nomor 19 Tahun 2014
9	RUU tentang Standardisasi dan Penilaian Kesesuaian (UU Nomor 20 Tahun 2014)
10	RUU tentang Panas Bumi (UU Nomor 21 tahun 2014)
11	RUU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU Nomor 22 Tahun 2014)
12	RUU tentang Pemerintah Daerah (UU nomor 23 tahun 2014)
13	RUU tentang Pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2013 (UU Nomor 24 Tahun 2014)
14	RUU tentang Hukum Disiplin Militer (UU Nomor 25 Tahun 2014)
15	RUU Pengesahan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (Persetujuan ASEAN Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas) - UU Nomor 26 Tahun 2014
16	RUU tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015 (UU Nomor 27 Tahun 2014)
17	RUU tentang Hak Cipta (UU Nomor 28 Tahun 2014)
18	RUU tentang Pencarian dan Pertolongan (UU Nomor 29 Tahun 2014)
19	RUU tentang Administrasi Pemerintahan (UU Nomor 30 tahun 2014)
20	RUU tentang Perlindungan saksi dan korban (UU Nomor 31 Tahun 2014)
21	RUU tentang Kelautan (UU Nomor 32 Tahun 2014)
22	RUU tentang Jaminan Produk Halal (UU Nomor 33 Tahun 2014)
23	RUU tentang Pengelolaan Keuangan Haji (UU Nomor 34 Tahun 2014)
24	RUU tentang Perlindungan Anak (UU Nomor 35 Tahun 2014)
25	RUU tentang Tenaga Kesehatan (UU Nomor 36 Tahun 2014)

26	RUU tentang Konservasi Tanah dan Air (UU Nomor 37 Tahun 2014)
27	RUU tentang Keperawatan (UU Nomor 38 Tahun 2014)
28	RUU tentang Perkebunan (UU Nomor 39 Tahun 2014)
29	RUU tentang Perasuransian (UU Nomor 40 Tahun 2014)
30	RUU tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (UU Nomor 41 Tahun 2014)
31	RUU tentang Perubahan UU MD3 (UU No. 42 Tahun 2014)

Pada Pemilu 2014 ini, desain pemilu masih terpisah antara Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden. Pemilu legislatif dilaksanakan tanggal 9 April 2014 sedangkan Pemilu Presiden dilaksanakan tanggal 9 Juli 2014. Persetujuan Bersama RUU yang menarik perhatian di periode ini adalah perubahan UU Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) yang terjadi pada 8 Juli 2009, sehari menjelang pemilihan presiden 2014 berlangsung. Konstruksi politik lebih dominan dalam melakukan persetujuan bersama UU ini, hal ini terlihat pasca pemilu legislatif di tanggal 9 April 2014, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) keluar sebagai pemenang dan mengajukan pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla sebagai pasangan capres-cawapres. Sedangkan mayoritas partai di DPR mendukung pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa. Sejak saat itu, koalisi yang terbelah menjadi Koalisi Indonesia Hebat dan Koalisi Merah Putih memulai pertarungannya dalam memperebutkan pengaruh di parlemen.

Data di atas juga menunjukkan terdapat 31 RUU yang disetujui Bersama oleh DPR dan Presiden pasca dilakukannya pemilihan umum legislatif 2014. Data tersebut menunjukkan peningkatan angka RUU yang disetujui dibandingkan pasca pemilu 2009. Secara total DPR periode 2009-2014 mengesahkan total 126 UU.¹⁶ Artinya terdapat 23% UU yang disahkan pada masa transisi periode 2009-2014. Selain itu, dalam proses tersebut jika melihat data anggota DPR yang terpilih kembali dari periode sebelumnya hanya berjumlah 242 orang atau (43.2%).¹⁷ Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas anggota DPR yang mengambil bagian dalam proses persetujuan bersama di akhir periode merupakan pejabat yang masuk dalam kategori *lame duck*, dan tidak terpilih kembali di periode berikutnya.

Di bawah ini data mengenai daftar RUU yang disetujui bersama oleh DPR Bersama Presiden pasca pemilihan umum 2019¹⁸

¹⁶ Nn, DPR Periode 2009-2014, Hanya Setujui 126 RUU Jadi Undang-Undang. Hukumonline.com. 2014. <https://www.hukumonline.com/berita/a/dpr-periode-2009-2014--hanya-setujui-126-ruu-jadi-undang-undang-lt542a73a19b652>

¹⁷ Puskapol UI, Profil Anggota Legislatif 2014-2019: Potensi Dominasi Fraksi Makin Kuat, Puskapol.ui.ac.id, 2014. https://www.puskapol.ui.ac.id/publikasi_puskapol/profil-anggota-legislatif-2014-2019-potensi-dominasi-fraksi-makin-kuat-2.html

¹⁸ DPR RI, RUU yang disetujui tahun 2014, dpr.go.id, <https://www.dpr.go.id/setjen/index/id/RUU-yang-Disetujui-BAGIAN-PERSIDANGAN-PARIPURNA>

**Tabel 3: Daftar RUU yang Dilakukan Persetujuan Bersama
Pasca Dilakukannya Pemilu Serentak 2019**

NO.	Nama RUU yang dilakukan persetujuan Bersama pasca pemilu 2019
1	Pengesahan Perjanjian Antara Republik Indonesia dan Republik Islam Iran Tentang Ekstradisi (Treaty Between The Republic of Indonesia and the Islamic Republic of Iran On Extradition) - UU Nomor 9 Tahun 2019
2	Pengesahan Perjanjian Antara Republik Indonesia dan Republik Islam Iran Tentang Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana (Treaty Between The Republic of Indonesia and The Islamic Republic of Iran On Mutual Legal Assistance in Criminal Matters) - UU Nomor 10 Tahun 2019
3	Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (UU Nomor 11 Tahun 2019)
4	Pertanggungjawaban Atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 (UU Nomor 12 Tahun 2019)
5	Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Nomor 13 Tahun 2019)
6	Pekerja Sosial (UU Nomor 14 Tahun 2019)
7	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Nomor 15 Tahun 2019)
8	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Nomor 16 Tahun 2019)
9	Sumber Daya Air (UU Nomor 17 Tahun 2019)
10	Pesantren (UU Nomor 18 Tahun 2019)
11	Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Nomor 19 Tahun 2019)
12	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020 (UU Nomor 20 Tahun 2019)
13	Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan (UU Nomor 22 Tahun 2019)
14	Pengelolaan Sumber Daya Nasional Untuk Pertahanan Negara (UU Nomor 23 Tahun 2019)
15	Ekonomi Kreatif (UU Nomor 24 Tahun 2019)

Salah satu UU yang menarik perhatian publik adalah persetujuan bersama Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK).¹⁹ Dampak dari persetujuan Bersama UU ini, membuat mahasiswa melakukan demonstrasi besar-besaran secara serentak di sejumlah daerah di

¹⁹ Diambil keputusan pada 17 September 2019 dalam Rapat Paripurna ke-9 DPR RI

Indonesia. Bahkan dalam melakukan unjuk rasa menentang revisi UU KPK, telah menimbulkan korban jiwa dari mahasiswa Universitas Halu Oleo, Kendari.²⁰

Pemilu 2019 ditandai dengan desain keserentakan Pemilu legislatif dengan pemilu presiden di tanggal 17 April 2019. Masa transisi pemerintahan dengan pelantikan pejabat terpilih adalah 6 bulan. Pada periode ini, terdapat 15 RUU yang disetujui Bersama dalam rapat paripurna DPR, hal ini menunjukkan sebesar 16% dari total UU yang disahkan periode DPR 2014-2019 yang berjumlah 91 RUU. Dari segi komposisi eksekutif, Presiden *incumbent* tetap menjabat dikarenakan memenangkan pemilu. Sedangkan komposisi anggota DPR yang terpilih Kembali sebanyak 298 orang atau 50.26%.²¹

C. Upaya membatasi persetujuan Bersama RUU pasca pemilihan umum

Dalam upaya meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kelembagaan DPR, maka perlu dilakukan pembatasan diri dalam melakukan fungsi legislasi di masa transisi. Mengingat majunya jadwal pemilu 2024 yang biasanya dilaksanakan di bulan April, pasca ditetapkannya jadwal pemilu 2024 oleh KPU di tanggal 14 Februari 2024,²² maka masa transisi atau yang familiar dikenal dengan masa *lame duck* akan berjalan selama 8 bulan. Di pemilu 2024 nanti, dapat dipastikan akan terjadi pergantian pemerintahan, karena Presiden *incumbent* telah habis masa jabatannya dan telah terpilih dalam pemilu sebanyak dua periode. Belajar dari pengalaman di masa *lame duck* sebelumnya, rentan akan terjadi “tikungan legislasi” yang dilakukan bersama antara Presiden dan DPR di akhir periode untuk memuluskan periode selanjutnya, atau mengganggu jalannya pemerintahan terpilih di periode berikutnya.

Karena itu, perlu dilakukan upaya pembatasan pembahasan RUU di setiap periode masa transisi. Pembatasan tersebut dapat dilakukan dengan cara, *pertama*, merevisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan menetapkan masa transisi sebagai waktu yang tidak dapat lagi mengajukan rancangan undang-undang. Pada masa setelah pemilihan umum, anggota DPR ataupun pemerintah harus melakukan “pengekangan” dari hasrat untuk mengajukan RUU. *Kedua*, memasukkan dalam dalam tata tertib DPR, tentang substansi pengekangan legislasi pasca dilakukannya pemilihan umum, kecuali untuk RUU yang berkaitan dengan APBN ataupun kebijakan negara dalam kondisi darurat. Dalam tata tertib tersebut disebutkan bahwa DPR tidak dapat menyelenggarakan rapat paripurna pembicaraan tingkat II untuk pengambilan keputusan tentang sebuah RUU. Hal ini untuk membatasi adanya keinginan di akhir periode untuk melancarkan motif politik tertentu yang pada akhirnya merugikan masyarakat dan secara etika melanggar konstitusi.

²⁰ Nn. Demo tolak revisi UU KPK timbulkan korban jiwa, jawapos.com, 2019. <https://www.jawapos.com/nasional/25/12/2019/kaleidoskop-2019-demo-tolak-revisi-uu-kpk-timbulkan-korban-jiwa/>

²¹ Fitria Chusna, Anggota DPR Terpilih Terdiri dari 50,26 Persen "Wajah Lama", 80,52 Persen Laki-laki, Kompas.com, 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/04/15462151/anggota-dpr-terpilih-terdiri-dari-5026-persen-wajah-lama-8052-persen-laki>

²² Keputusan KPU No. 21 Tahun 2022 tentang hari dan Tanggal Pemungutan Suara pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota serentak tahun 2024

Ketiga, menggunakan alat kelengkapan internal untuk “mengekang sementara” kewenangannya. Di DPR sendiri telah memiliki alat kelengkapan yang bertugas untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Lembaga dimaksud adalah Mahkamah Kehormatan Dewan yang bertugas sebagai penegak etik di internal DPR. Tercapainya tujuan MKD dapat ditentukan dari terciptanya kepuasan persepsi publik terhadap kinerja anggota dan kelembagaan DPR RI. Jika dua upaya di atas cenderung pada solusi revisi peraturan, maka upaya ini lebih menekankan pada penggunaan etika konstitusi dalam upaya membatasi persetujuan Bersama RUU pasca pemilihan umum.

Etika konstitusi menekankan bahwa pengertian yang terkandung dalam teks konstitusi juga harus dipandang telah memuat sistem nilai yang mendasari pengertian-pengertian tentang norma hukum dan etika secara sekaligus. Hukum tata negara saat ini masih membahas system yang memberi pembatasan struktural pengelola kekuasaan berhadapan dengan kekuasaan, dan belum dihubungkan dengan kebaikan moral orang atau antar orang-orang yang menduduki jabatan-jabatan dalam kekuasaan negara. Wilayah etika konstitusi tidak hanya bermain di ranah normatif kekuasaan, tetapi juga kepentingan-kepentingan dan bahkan dengan kualitas perilaku mengenai bagaimana kekuasaan itu diselenggarakan oleh orang per orang para aktor dalam system kekuasaan itu. Oleh karena politik tidak dapat dipisahkan dari tatanan konstitusi, yang di dalamnya segala dinamika antarkepentingan politik dan kekuasaan saling bertarung dengan kualitas perilaku masing-masing orang per orang sebagai aktor dalam dinamika penyelenggaraan kekuasaan negara. Karena itu dibutuhkan pendekatan baru dalam menyelesaikan permasalahan konstitusional konkret yakni etika konstitusi.²³

Sebagaimana difahami bersama, Undang Undang Dasar selalu berisikan hal-hal yang bersifat garis besar, karenanya tidak semua hal yang penting harus dimuat di dalamnya. Jika dalam praktik, norma aturan dalam teks konstitusi dijalankan, akan banyak sekali pelajaran yang dapat dipetik, yang secara keseluruhan memperkaya kandungan pengertian yang terdapat dalam teks. Di samping mencakup praktik-praktik ketatanegaraan, tidak semuanya tercantum secara tekstual dalam teks UUD. Karenanya dalam studi HTN, sumber hukum tata negara bukan hanya UUD, melainkan konvensi dan kebiasaan ketatanegaraan, praktik-praktik ketatanegaraan, doktrin ilmiah dan peraturan perundang-undangan yang melaksanakan UUD.

Ketentuan konstitusi tidak selalu lengkap menyediakan panduan kerja menurut aturan-aturan hukum yang adil dan pasti, sehingga perlu pertimbangan yang tidak sekadar hukum, tetapi juga politik dan bahkan etik, seperti soal kepantasan, kesebandingan, kemanfaatan, dan sebagainya yang tidak hanya terpaku pada prosedur-prosedur yang bersifat formal dan apalagi gramatikal.

Dengan menggunakan perspektif etika konstitusi, maka anggota DPR pasca dilakukan pemilihan umum dapat membatasi kewenangannya untuk tidak melakukan upaya yang dapat berdampak bagi banyak orang. Hal tersebut

²³ Jimly Asshiddiqie, 2014. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics*, (Jakarta: Sinar Grafika), h. 246.

dikarenakan dari perspektif legitimasi, secara de jure ia telah tidak terpilih dan menunggu masa berakhirnya periode tersebut. Karena itu, DPR dapat menggunakan alat kelengkapan internalnya untuk membatasi dirinya sendiri. MKD selaku alat kelengkapan juga dapat melakukan hal tersebut, dikarenakan selain tugasnya untuk menegakkan dan keluhuran martabat DPR sebagai Lembaga perwakilan rakyat, MKD juga dapat berperan sebagai Lembaga penjaga etika konstitusi di internal DPR.

Karena itu, MKD dapat mengeluarkan edaran kepada Lembaga internal DPR lain untuk melakukan percepatan pembahasan RUU sebelum dilakukannya pemilihan umum. Selain itu MKD dapat mengeluarkan kebijakan yang mengikat kepada alat kelengkapan DPR lain untuk tidak melakukan pembicaraan RUU di tingkat I pasca dilakukannya pemilihan umum.

III. KESIMPULAN

Perkembangan persetujuan Bersama antara Pemerintah dan DPR pasca diselenggarakannya pemilihan umum ternyata banyak RUU yang disetujui Bersama DPR dan pemerintah di periode waktu *lame duck*, hal ini dilihat dari banyaknya UU yang disetujui Bersama pasca dilakukannya pemilu 2009, 2014 dan 2019. Di akhir periode DPR 2009, DPR bersama Presiden telah menyetujui 35 UU selama rentang waktu 8 Juli 2009 (tanggal Pemilihan Umum Legislatif 2009) sampai 30 September 2009 (tanggal berakhirnya masa jabatan anggota DPR). Jumlah ini menunjukkan persentase 20% dari total keseluruhan UU yang disahkan pada periode 2004-2009 yang berjumlah 167 UU. Pasca pemilu legislative 2014 terdapat 31 RUU yang disetujui Bersama oleh DPR dan Presiden. Data tersebut menunjukkan peningkatan angka RUU yang disetujui dibandingkan pasca pemilu 2009. Secara total DPR periode 2009-2014 mengesahkan total 126 UU yang berarti terdapat 23% UU yang disahkan pada masa transisi periode 2009-2014. Sedangkan pasca pemilu serentak 2019, terdapat 15 RUU yang diambil persetujuan bersama dalam rapat paripurna DPR yang menunjukkan persentase 16% dari total keseluruhan UU yang disahkan periode DPR 2014-2019 yang berjumlah 91 RUU. Upaya untuk membatasi pembahasan UU pasca pemilihan umum dapat dilakukan dengan 3 cara, *pertama*, merevisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan menetapkan masa transisi sebagai waktu yang tidak dapat lagi mengajukan rancangan undang-undang. Pada masa setelah pemilihan umum, anggota DPR ataupun pemerintah harus melakukan “pengekangan” dari hasrat untuk mengajukan RUU. *Kedua*, memasukkan dalam dalam tata tertib DPR, tentang substansi pengekangan legislasi pasca dilakukannya pemilihan umum, kecuali untuk RUU yang berkaitan dengan APBN ataupun kebijakan negara dalam kondisi darurat. Dalam tata tertib tersebut disebutkan bahwa DPR tidak dapat menyelenggarakan rapat paripurna pembicaraan tingkat II untuk pengambilan keputusan tentang sebuah RUU. Hal ini untuk membatasi adanya keinginan di akhir periode untuk melancarkan motif politik tertentu yang pada akhirnya merugikan masyarakat dan secara etika melanggar konstitusi. *Ketiga*, menggunakan alat kelengkapan internal untuk “mengekang sementara” kewenangannya. Di DPR sendiri telah memiliki alat kelengkapan yang bertugas untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR

sebagai lembaga perwakilan rakyat. Lembaga dimaksud adalah Mahkamah Kehormatan Dewan yang bertugas sebagai penegak etik di internal DPR. MKD dapat mengeluarkan edaran kepada Lembaga internal DPR lain untuk melakukan percepatan pembahasan RUU sebelum dilakukannya pemilihan umum. Selain itu MKD dapat mengeluarkan kebijakan yang mengikat kepada alat kelengkapan DPR lain untuk tidak melakukan pembicaraan RUU di tingkat I pasca dilakukannya pemilihan umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014
- . *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, Cet. Ketiga, 2014
- Arsil, Fitra. Ariesty Tri Mauleny, and Ryan Muthiara Wasti. "Law Making Activities during Lame Duck Sessions in Indonesia (1997–2020)." *Parliamentary Affairs* (2021), <https://doi.org/10.1093/pa/gsab058>
- Beermann, Jack M. & William P. Marshall, *The Constitutional Law of Presidential Transitions*, North Carolina Law Review, Vol. 84. (2006).
- Chusna, Fitria. Anggota DPR Terpilih Terdiri dari 50,26 Persen "Wajah Lama", 80,52 Persen Laki-laki, Kompas.com, 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/04/15462151/anggota-dpr-terpilih-terdiri-dari-5026-persen-wajah-lama-8052-persen-laki>
- DPR RI, RUU yang disetujui Paripurna, <https://www.dpr.go.id/setjen/index/id/RUU-yang-Disetujui-BAGIAN-PERSIDANGAN-PARIPURNA>
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, cet. Ketiga, 2013.
- *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, Cet.kedua, 2020.
- <http://scholarship.law.unc.edu/nclr/vol84/iss4/5>
- Marhendra Amedi, Azeem. "Lame Duck, Isu yang Tertinggal dari Diskursus Pemilu", Kompas.com, 2021. <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/10/18/lame-duck-isu-yang-tertinggal-dari-diskursus-pemilu>
- Nagle, John. "Lame duck Logic" *University of California Law Review*, Vol.45, No.4 (2012) https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/45/4/Articles/45-4_Nagle.
- Nn. Demo tolak revisi UU KPK timbulkan korban jiwa, jawapos.com, 2019. <https://www.jawapos.com/nasional/25/12/2019/kaleidoskop-2019-demo-tolak-revisi-uu-kpk-timbulkan-korban-jiwa/>
- Nn, DPR Periode 2009-2014, Hanya Setujui 126 RUU Jadi Undang-Undang. Hukumonline.com. 2014. <https://www.hukumonline.com/berita/a/dpr-periode-2009-2014--hanya-setujui-126-ruu-jadi-undang-undang-1t542a73a19b652>
- Puskapol UI, *Profil Anggota Legislatif 2014-2019: Potensi Dominasi Fraksi Makin Kuat*, Puskapol.ui.ac.id, 2014. <https://www.puskapol.ui.ac.id/>

publikasi_puskapol/profil-anggota-legislatif-2014-2019-potensi-dominasi-fraksi-makin-kuat-2.html

Service, Congressional Research. *Lame Duck Sessions of Congress, 1935 – 2018 (74th-115th Congresses)*, congress.gov, 2020. <https://crsreports.congress.gov/R45154>

Thaib, Dahlan Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi* Jakarta: RajaGrafindo Persada, cet. Ke-10, 2012.

DASAR ALTERNATIF MEKANISME PREVENTIF DAN EVALUATIF DALAM PENINGKATAN KUALITAS LEGISLASI DAN REGULASI DI INDONESIA

I Gede Yusa^{1*}, Bagus Hermanto², Made Subawa³, Ni Putu Niti Suari Giri⁴

*Fakultas Hukum Universitas Udayana
Jalan Pulau Bali Nomor 1, Sanglah, Denpasar

*Email: gd_yusa@unud.ac.id

ABSTRAK

Kualitas peraturan perundang-undangan, baik dalam hierarki maupun di luar hierarki di Indonesia, yang diukur dalam beberapa indikator, menunjukkan kondisi yang stagnan dan memicu persoalan hukum lainnya, ikhtiar perbaikan kualitas peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan memperbaiki mekanisme preventif dan evaluatif terhadap produk legislasi maupun regulasi yang ada di Indonesia. Kondisi ini menjadi landasan diperlukannya analisis lebih lanjut terhadap ragam persoalan, kondisi dalam sistem positif, urgensi, dan perbaikan mekanisme preventif dan evaluatif. Makalah ini menegaskan penempatan posisinya dalam ranah akademis untuk mengkaji persoalan yang muncul sebagai resultan terhadap mekanisme yang telah disusun maupun berlaku dalam sistem legislasi nasional, dan sebagai masukan keilmiah diperlukan perbaikan terhadap mekanisme saat ini dengan kajian akademis yang memberikan suatu penataan rekomendatif terhadap mekanisme preventif dan evaluatif yang menjadi awal pangkal persoalan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penelitian ini diproyeksikan menjadi riset yang berfokus pada prinsip dasar, formulasi konsep, dan pembuktian konsep/*proof of concept* secara mendalam perihal mekanisme preventif dan evaluatif terhadap peraturan perundang-undangan yang pada akhirnya dapat mendukung keberlanjutan ide dan desain besar reformasi legislasi di Indonesia.

Kata Kunci : Mekanisme Preventif; Mekanisme Evaluatif; Peraturan Perundang-undangan; Penataan; Reformasi Legislasi di Indonesia.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam beberapa tahun terakhir, reformasi legislasi menjadi satu dari sejumlah agenda utama yang hendak dikejar oleh berbagai negara di dunia, khususnya negara-negara berkembang dalam hal ini Amartya Sen cenderung mencermati pelbagai persoalan tersebut sebagai sasaran pembangunan yang

didasarkan pada kebebasan dan pengembangan ekonomi bagi setiap negara¹. Perkembangan yang sangat cepat dalam pelbagai bidang dihadapi masyarakat global yang mendorong adanya kompetisi antar negara secara bebas berkenaan dengan daya saing ekonomi, kondisi yang bersahabat dan toleran terhadap berbagai jenis investasi langsung maupun tidak langsung, maupun mendorong kepentingan nasional dalam mewujudkan masyarakat sejahtera. Namun demikian, tidak terdapat satupun negara yang secara murni berhasil mencapai target ambisius² tersebut terlebih bagi negara-negara berkembang yang berhadapan dengan pelbagai persoalan yang kronis seperti kemiskinan, disparitas atau kesenjangan pendapatan dan distribusi kesejahteraan, ketidakstabilan politik internal, korupsi, dan ketiadaan pemerintahan yang baik. Yong Shik-Lee menyatakan bahwa dalam pembangunan, instrumen hukum dijadikan sarana dalam mewujudkan pembangunan menuju peningkatan ekonomi dan secara komprehensif juga terkait pengembangan ekonomi, sosial, standar hidup, dan pelbagai aspek kehidupan³. Lebih lanjut, isu utama yang menjadi dasar persoalan dalam pembangunan nasional yakni disebabkan rendahnya kualitas legislasi.

Ketiadaan ataupun buruknya kualitas legislasi didasarkan pada sejumlah pengukuran atau indikator yang mencerminkan kualitas legislasi nasional, yakni *Regulatory Quality Index* dan *Burden of Regulation Index* yang diakui secara internasional sebagai indikator umum yang dipergunakan untuk pemeringkatan negara-negara di dunia terkait dengan kualitas legislasi, sedangkan dalam level nasional, sejumlah indikator atau pengukuran yang mendasari cerminan rendahnya kualitas legislasi dapat dicermati perihal jumlah legislasi yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi dan/atau institusi peradilan yang terkait, jumlah regulasi yang telah diuji dalam kerangka *executive review* oleh kementerian atau lembaga khusus pemerintah, dan keselarasan atau kesesuaian antara rancangan peraturan perundang-undangan dalam perencanaan legislasi/regulasi dengan jumlah peraturan perundang-undangan yang disetujui, yang keseluruhannya dapat dipertimbangkan menjadi gambaran utuh terhadap derajat kualitas legislasi, dalam hal ini pada Tabel 1, dengan mempergunakan parameter yang dapat menjustifikasi gambaran komprehensif kualitas legislasi di Indonesia.

¹Amartya Sen, 1988. 'The Concept of Development', dalam H. Chenery, and T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, (Netherlands: Elsevier Science Publishers B.V.), h. 15-18.

²I Dewa Made Suartha, Hervina Puspitosari, and Bagus Hermanto, 2020. "Reconstruction Communal Rights Registration in encouraging Indonesia Environmental Protection", *International Journal of Advanced Science and Technology*, 29, Iss. 3s, h. 1280-1282.

³Yong Shik Lee, 2017. "General Theory of Law and Development" *Cornell International Law Journal*, 50, Iss. 3, h. 428-430.

Table 1. Indikator Kualitas Legislasi di Indonesia

Indikator	Data	
Legislative Quality Index (part of Ease of doing business)⁴	Indikator masih menunjukkan indikator (-) negatif antara 1996 hingga 2019 semisal 0.20 (pada 2013), -0.11 (pada 2014), -0.22 (pada 2015), -0.12 (pada 2016), -0.11 (pada 2017), -0.15 (pada 2018), -0.09 (pada 2019). Untuk kali pertama pada 2020 mencapai 0.08 poin.	
Burden Regulation Index⁵	3.88 (2007), 3.49 (2008), 3.88 (2009), 3.65 (2010), 3.57 (2011), 3.72 (2012), 3.93 (2013), 4 (2014), 3.79 (2015), 3.88 (2016), 4.06 (2017)	
Regulatory Quality menurut Worldwide Governance Indicators (WGI)⁶	kualitas regulasi yang cukup rendah dari segi ease of doing business. Percentile Rank Regulatory Quality: 52.71739 (1996), 36.78756 (1998),	

⁴https://www.theglobeconomy.com/Indonesia/wb_regulatory_quality/ dan https://govdata360.worldbank.org/indicators/hf8a87aec?country=IDN&indicator=394&viz=line_chart&years=1996,2020.

⁵https://cdata360.worldbank.org/indicators/govt.regu?country=IDN&indicator=689&viz=line_chart&years=2007,2017

⁶<https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>.

42.0518 (2000),
 27.55102 (2002),
 20.91837 (2003),
 24.13793 (2004),
 27.94118 (2005),
 41.17674 (2006),
 41.26213 (2007),
 42.71844 (2008),
 39.23445 (2009),
 36.84211 (2010),
 39.33469 (2011),
 43.60189 (2012),
 46.44550 (2013),
 50.00000 (2014),
 46.63462 (2015),
 50.00000 (2016),
 51.44231 (2017),
 48.55769 (2018),
 51.44231 (2019),
 55.22846 (2020)

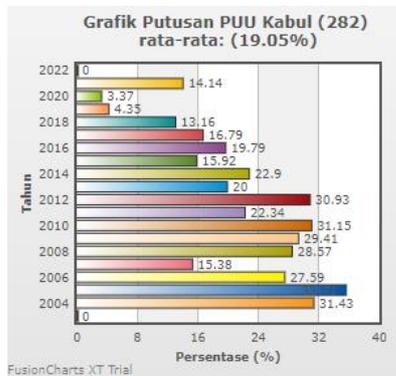
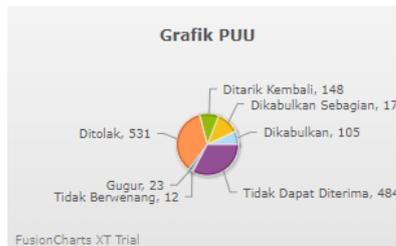
Jumlah Putusan Mahkamah Konstitusi dan/atau Mahkamah Agung terhadap Legislasi dan Regulasi⁷ (2003-2021) Ditarik 10%, Ditolak 35.88%, Gugur 1.55%, Tidak berwenang 0.81%, Tidak dapat diterima 32.7%, Dikabulkan 7.09%, Dikabulkan sebagian 11.96%. (2003-2022)

Putusan Kabul

2004: 11 (31.43%),
 2005: 10 (35.21%),
 2006: 8 (27.59%),
 2007: 4 (15.38%),
 2008: 10 (28.57%),
 2009: 15 (29.41%),
 2010: 19 (31.15%),
 2011: 21 (22.34%),
 2012: 30 (30.93%),
 2013: 22 (20%),
 2014: 30 (22.9%),
 2015: 25 (15.92%),
 2016: 19 (19.79%),

Rekapitulasi Putusan

No	Perkara	Jumlah	Persentase
1	PUU	1480	45%
2	SKLN	29	1%
3	PHPU	676	20%
4	PHPKADA	1135	34%
Total		3320	100%



⁷<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Putusan&id=1&kat=1&menu=5>.

2017: 22 (16.79%),
2018: 15 (13.16%),
2019: 4 (4.35%),
2020: 3 (3.37%),
2021: 14 (14.14%).

Ketiga, fakta dan ragam persoalan yang mengemuka dari hulu ke hilir terhadap pembentukan Peraturan Daerah

sampai November 2019, adalah 43.005 rinciannya UU 1686, Perppu 180, Peraturan Pemerintah 455, Peraturan Presiden 2002, Peraturan Menteri 14.456, Peraturan LPNK/LNS 4165 dan Perda sebanyak 15.965.

Kajian KPPOD November 2019 menemukan 347 Perda bermasalah dari 1.109 Perda yang dikaji, saling bertentangan dengan peraturan pusat.

Komnas Perempuan 2016 mencatat 365 Perda yang dianggap diskriminatif terhadap

perempuan. Perda ditemukan di Aceh, Sumatera Barat, Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Sumatera Selatan dan Sulawesi. Hal ini bertolak belakang dengan prinsip-prinsip

Kabupaten/Kota HAM seperti: non-diskriminasi,

	keberpihakan kepada kelompok rentan dan inklusif. Presiden Joko Widodo 13 Juni 2016 mengumumkan bahwa Menteri Dalam Negeri membatalkan sebanyak 3.143 Perda dan Peraturan Kepala Daerah karena bermasalah.
Legislasi dan Regulasi yang dikategorisasikan sebagai “regulasi bermasalah”	Data dari PSHK, BPHN, sejumlah institusi dan organisasi sipil lainnya menyebutkan terdapat lebih dari 10.000 regulasi (dibawah Undang-undang) yang dikategorisasikan sebagai “regulasi problematik” dalam konteks ini, teridentifikasi dengan <i>executive review</i> oleh Menteri Dalam Negeri.

Sumber: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan sumber relevan lainnya

Berdasarkan Tabel 1, kualitas legislasi Indonesia belum mencerminkan standar kualitas ideal legislasi suatu negara. Kualitas dan jumlah regulasi di Indonesia memang telah menjadi persoalan tersendiri. PSHK menyebutkan persoalan utama yang menghambat keberhasilan program-program pemerintah selama ini, salah satunya adalah justru regulasi yang semrawut dan tumpang tindih. Dampaknya yaitu, pelbagai akses terhadap pelayanan publik, termasuk fasilitas terkait kemudahan berusaha, malah semakin menjadi terhambat. Lebih lanjut, pemerintah memiliki pekerjaan rumah yang semakin bertumpuk untuk

melakukan harmonisasi dan sinkronisasi atas produk regulasi yang ada.⁸ Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KN-HTN) ke-4 juga mencatat, pembentukan regulasi yang tidak terkendali selama ini bukan saja telah menyebabkan ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan antar regulasi, melainkan juga berdampak pada terjadinya tumpang tindih antar regulasi. Lebih jauh, fakta perihal kondisi regulasi ini juga berimplikasi pada terhambatnya upaya pencanangan program percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. KN-HTN yang berlangsung di Jember Jawa Timur pada 10 – 13 November 2017 ini mengeluarkan Rekomendasi Jember tentang Penataan Regulasi di Indonesia.⁹ KN-HTN dalam rangka meningkatkan kepastian hukum dan kedayagunaan regulasi, maka salah satu rekomendasi forum ini ialah, perampingan dan harmonisasi regulasi antara Pusat dan Daerah.¹⁰ Kajian Badan Perencanaan Pembangunan Nasional menunjukkan, bahwa regulasi tumpang tindih dan ego sektoral institusi menjadi faktor penghambat terbesar lambatnya pertumbuhan ekonomi. Lebih jauh menurut Bappenas, penanganannya harus segera dilakukan. Apabila tidak, maka agenda pembangunan ekonomi dipastikan niscaya terus terhambat oleh regulasi.¹¹

Rendahnya kualitas legislasi di Indonesia juga didukung sejumlah riset terdahulu yakni dilakukan oleh Kementerian Perencanaan Pemba

gunaan Nasional pada 2019, rendahnya kualitas legislasi Indonesia direfleksikan dengan jumlah yang besar atau hiperregulasi/hiperlegislasi secara kuantitatif, ketidaksinkronan secara vertikal atau horizontal, disharmoni norma, dan acapkali munculnya konflik norma antar peraturan perundang-undangan¹². Lebih lanjut, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan pada 2019 menegaskan bahwa reformasi legislasi/regulasi masih jauh dari kata selesai, terlebih untuk mentransformasi perspektif tradisional yang hanya menjadi satu satunya solusi terhadap perkembangan pembangunan dan terlebih pelbagai bentuk paradigma tradisional kementerian maupun institusi pemerintah untuk menghasilkan regulasi ataupun legislasi sebagai target kuantitatif, substansi norma yang saling bertentangan, maupun ketidakseimbangan antara jumlah legislasi/regulasi dengan kemampuan legislasi/regulasi mengatasi pelbagai persoalan yang ada¹³. Persoalan lainnya yakni terkait dengan adanya Undang-undang ataupun

⁸Agustiyanti, Selasa, 24/10/2017, diakses pada 4 Maret 2020. Jokowi Sebut 42 Ribu Aturan Hambat RI Ikuti Perubahan Global, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20171024125609-92-250596/jokowi-sebut-42-ribuaturan-hambat-ri-ikuti-perubahan-global>, h. 1-2.

⁹Agnes Fitryantica, 2019. "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang Indonesia melalui Konsep Omnibus Law," *Gema Keadilan*, 6, No. 3, DOI: <https://doi.org/10.14710/gk.6.3.300-316,300-316>, h. 302-303.

¹⁰Putera Astomo, 2018. *Ilmu Perundang-undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: RajaGrafindo Persada), h. 217-218.

¹¹Suharso Monoarfa, 19 Februari 2020. "Perubahan Undang-undang Bidang Tata Ruang, Lingkungan Hidup dan RUU Ibukota Baru", disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan Kementerian Agraria/Badan Pertanahan Nasional dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, h. 2.

¹²Diani Sadiawati, 2019. *et.al., Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan bekerjasama dengan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional), h. vii.

¹³Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019. *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Dukungan dan kerjasama Pusat Studi Hukum dan Kebijakan dengan Pemerintah Kerajaan Belanda melalui Program Rule of Law Fund serta International Development Law Organization (IDLO), h. vi.

Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang, sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi pada 2003 hingga pada periode 2021, ratusan Undang-undang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi, dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat, maupun peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang yang dinyatakan bertentangan dan tidak memiliki kekuatan mengikat oleh Mahkamah Agung sejak 1993 hingga saat ini¹⁴.

Wicipto Setiadi juga berpandangan bahwa agenda reformasi legislasi di Indonesia mengupayakannya dengan program pembangunan yang ambisius untuk mengatasi batasan-batasan dalam regulasi, simplifikasi perpajakan, mengurangi batasan dalam perdagangan, mengintensifkan persaingan local, meningkatkan level kemudahan berusaha nasional, memastikan kebijakan *anti-trust*, dan mengembangkan regulasi terkait keberlanjutan dan lingkungan yang stabil¹⁵.

Faktanya, Indonesia sudah mengupayakan langkah-langkah dalam mendorong percepatan pembangunan, termasuk mengefektifkan instrumen legislasi dan regulasi sebagai sarana pembangunan¹⁶, mencakup reformasi sistem hukum nasional¹⁷, dalam beberapa tahun terakhir, semangat mereformasi legislasi juga berkembang signifikan¹⁸, diantaranya dengan mendorong penggunaan instrumen perencanaan dalam Program Legislasi Nasional yang diajukan DPR, Pemerintah, dan DPD maupun Rencana Penyusunan Regulasi yang dilakukan pada lingkup Pemerintah, rencana pembangunan hukum nasional dalam rencana nasional jangka panjang maupun rencana nasional jangka pendek oleh Pemerintah, sejumlah mekanisme preventif dan evaluatif yang ditujukan untuk meningkatkan partisipasi publik dalam proses pembentukan legislasi/regulasi. Sejumlah pendekatan *ex ante* dan *ex post facto* yang dilakukan oleh Pemerintah, yang belum mampu bekerja sebagaimana mustinya dalam meningkatkan kualitas hukum nasional¹⁹ maupun menghasilkan legislasi/regulasi nasional yang sesuai dengan ideologi, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan kepentingan umum²⁰.

Berbasis fakta-fakta tersebut, Indonesia dihadapkan pada persoalan yang sangat kompleks terhadap stagnannya kualitas peraturan perundang-undangan

¹⁴I Gede Yusa, Bagus Hermanto, and Nyoman Mas Aryani, 2020. "No-Spouse Employment and the Problem of the Constitutional Court of Indonesia", *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 11, Iss. 1(47), DOI: [10.14505/jarle.v11.1\(47\).26](https://doi.org/10.14505/jarle.v11.1(47).26), h. 221-222.

¹⁵Wicipto Setiadi, 2021. "Regulatory Reform in Support of Indonesia Advancement", *Italienisch*, 11, Iss. 1, DOI: <https://doi.org/10.1115/italienisch.v11i1.83>, h. 183-184.

¹⁶I Gede Yusa, Bagus Hermanto, and Ni Ketut Ardani, 2021. "Law Reform as the Part of National Resilience: Discovering Hindu and Pancasila Values in Indonesia's Legal Development Plan", *Proceedings of the International Conference for Democracy and National Resilience (ICDNR 2021) Series: Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, DOI: <https://doi.org/10.2991/assehr.k.211221.001>, h. 5-7.

¹⁷I Dewa Made Suartha, I Dewa Agung Gede Mahardika Martha, and Bagus Hermanto, 2021. "Innovation based on Balinese Local Genius shifting Alternative Legal Concept: Towards Indonesia Development Acceleration", *Journal of Legal, Ethical, and Regulatory Issues*, 24, Iss. 7, h. 5-6.

¹⁸Ronan Cormacain, 2017. "Legislative Drafting and the Rule of Law", *Ph.D. thesis*, Institute of Advanced Legal Studies, School of Advanced Study, University of London, h. 214-215.

¹⁹Bagus Hermanto and Nyoman Mas Aryani, 2022. "Omnibus Legislation as the Tool for Legislative Reform by Developing Countries: Indonesia, Turkey, and Serbia Practice", *Theory and Practice of Legislation*, 9(3), DOI: <https://doi.org/10.1080/20508840.2022.2027162>, h. 452-453, 460-461.

²⁰Albert H.Y. Chen, 2010. "Pathways of Western liberal constitutional development in Asia: A comparative study of five major nations" *International Journal of Constitutional Law*, 8 Iss. (4), DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mor002>, h. 860-867.

nasional, kendatipun agenda reformasi telah diupayakan untuk diwujudkan termasuk reformasi hukum nasional,²¹ yang juga menghambat dalam proses pembangunan nasional di segala bidang, mencakup mereformasi sistem hukum nasional, yang dalam beberapa tahun terakhir semakin mengemuka, diupayakannya berbagai langkah konkrit dalam peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia, diantaranya mengupayakan program legislasi nasional yang direvitalisasi sesuai konteks amandemen UUD NRI 1945, perencanaan pembangunan hukum nasional dalam rencana pembangunan nasional baik jangka menengah maupun jangka panjang oleh Pemerintah, dan sejumlah perbaikan yang dilakukan untuk kualitas dan kuantitas peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dapat sejalan dengan tujuan pembangunan nasional.²² Secara khusus makalah ini akan berfokus terhadap persoalan mekanisme preventif dan evaluatif peraturan perundang-undangan yang menjadi inti persoalan dalam rangka mewujudkan reformasi legislasi di Indonesia termasuk perbaikan dan akselerasi kualitas peraturan perundang-undangan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, dirasa penting untuk mengangkat penelitian dengan judul, "Quo Vadis Mekanisme Preventif dan Evaluatif di Indonesia: Usulan Pola Alternatif". Permasalahan yang akan dikaji dalam makalah ini yakni pertama, bagaimanakah praktik penataan mekanisme preventif dan evaluatif di Korea Selatan untuk mengakselerasi peningkatan kualitas legislasi dan regulasi di negara tersebut?, dan kedua, apa sajakah faktor-faktor persoalan/kendala yang menjadi dasar pola alternatif mekanisme preventif dan evaluatif dalam rangka perbaikan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Studi ini merupakan penelitian hukum doktrinal dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Jenis data yang digunakan ialah data sekunder dan disajikan secara kualitatif

II. PEMBAHASAN

A. Komparasi Penataan Mekanisme Preventif dan Evaluatif dalam Akselerasi Kualitas Legislasi dan Regulasi di Korea Selatan²³

Korea Selatan menjadi salah satu *role model* dalam hal pengupayaan mekanisme preventif dan evaluatif dalam peningkatan kualitas legislasi dan regulasi di Korea Selatan dalam beberapa dasawarsa/dekade terakhir, dilatarbelakangi kondisi ekonomi yang mengalami transisi dan transformasi

²¹Tim Lindsey, 2002. "Indonesia Constitution Reform: Muddling Towards Democracy", *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 6, Iss. 4, h. 276.

²²Aidul Fitriadi Azhari, 2012. "Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 19, Iss. 4, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol19.iss4.art1>, h. 497-499.

²³ Penulis menganalisis dan menyatakan terdapat beberapa sumber relevan terdahulu yang terkait dengan praktik di Korea Selatan salah satunya diterbitkan Bahenas RI pada 2015 serta beberapa riset OECD pada periode 2000 hingga 2008 silam, menjadi landasan untuk penegasan dan juga pengembangan pada bagian ini.

ekonomi yang menuntut penyelenggaraan pembangunan yang efektif dan efisien, termasuk dengan merancang langkah-langkah intervensi kebijakan alokasi anggaran dan pembukaan pasar melalui pembentukan regulasi secara besar-besaran, namun efektivitas pemerintah memimpin pembangunan mulai pudar pada dekade 1980-an, akibat inefisiensi yang berlarut-larut serta ketidakterbukaan dalam pelbagai aspek²⁴. Langkah-langkah reformatif dimulai dari 1981 sampai pertengahan 1990-an dengan melakukan reformasi administrasi dan deregulasi sebagai agenda pemerintahan, Reformasi regulasi dan legislasi menjadi bagian dari reformasi administrasi hingga 1993, dimulainya keterlibatan swasta dalam proses perumusan kebijakan.

Beberapa lembaga reformasi dibentuk dalam lingkungan pemerintahan, yakni *Presidential Committee on Administrative Reform* dan *the Economic Deregulation Committee*. *The Economic Deregulation Committee* dibentuk berdasarkan arahan presiden, sementara *Presidential Committee on Administrative Reform* dibentuk melalui Keputusan Presiden. Lembaga ini mulai menyelenggarakan Reformasi Regulasi dari Februari 1993 sampai Februari 1998. Pada 1997, dalam rangka menyelenggarakan Reformasi Regulasi secara terpadu, Korea Selatan memberlakukan *the Basic Act on Administrative Regulation* (BAAR) dengan tujuan menjadi cara untuk meningkatkan kualitas hidup dan daya saing nasional melalui penghapusan/pencabutan regulasi yang tidak diperlukan dan mencegah regulasi baru yang tidak efisien. BAAR (*the Framework Act on Administrative Regulations*) (Law No. 13329) secara rinci juga mengatur perihal definisi, tujuan, prinsip, serta procedural pembentukan, amandemen (peningkatan, relaksasi) maupun pencabutan regulasi. Melalui *the Basic Act on Administrative Regulation*, pemerintah berusaha untuk menyatukan seluruh kemungkinan terbaik, instrumen-instrumen, serta upaya Reformasi Regulasi ke dalam satu 'single central body' yang mempunyai kewenangan yang memadai. Eksistensi Reformasi Regulasi ini pun didasarkan pada Undang-Undang tentang *the Basic Act on Administrative Regulation*²⁵.

Korea Selatan, yang terdampak krisis keuangan pada pertengahan 1990-an, mulai melakukan Reformasi Regulasi dengan cara memangkas kurang lebih 50 persen dari semua regulasi yang berkaitan dengan pelayanan publik, terutama yang berkaitan dengan penanaman modal, simplifikasi ini dilakukan secara cepat dan masif acapkali disebut sebagai 'Guillotine Approach'. Selain komitmen semua unsur penyelenggaranya, salah satu kunci keberhasilan Reformasi Regulasi di Korea Selatan adalah adanya dukungan politik yang kuat dari presiden yang memberikan instruksi kepada semua institusi jajarannya untuk melakukan pemotongan regulasi di bawah kewenangannya sebanyak 50 persen. Dengan instruksi presiden tersebut, beberapa capaian pun dihasilkan. Kunci keberhasilan Reformasi Regulasi di Korea Selatan adalah adanya dukungan politik yang kuat dari Presiden yang memberikan instruksi kepada semua

²⁴Jong Seok Kim, 2000, *Regulatory Reform In Korea: Visions and Strategies for Better Governance*, Paper presented at OECD high level seminar on Partnerships in Governance: Common Responses to Challenges of Globalization, 9-10 May 2000, Paris, France, h. 5-9.

²⁵World Bank, 2008, *Regulatory Transformation in the Republic of Korea: Case Studies on Reform Implementation Experience*, December 2008, Washington DC: FIAS (The Multi-Donor Investment Climate Advisory Group of the World Bank Group) cooperated with IFC (International Finance Corporation), MIGA (World Bank Group- Multilateral Investment Guarantee Agency), and the World Bank, h. 7-22.

institusi jajarannya untuk melakukan pemotongan hampir 50 persen dari semua regulasi di bawah kewenangannya²⁶.

Hingga saat ini terdapat dua tahapan yang dilalui di Korea Selatan yakni Tahap I Deregulasi Masif dari 1998 – 2002 digagas oleh Kim Dae-Jung pada 1998 untuk mengatasi krisis ekonomi dunia, dengan menindaklanjuti *Basic Act on Administrative Regulations, Act 5368, August 22, 1997* serta reformasi regulasi harus segera dilaksanakan. Pada era Kim Dae-jung (1998-2003), dengan menerapkan BAAR yang berlaku per Maret 1998, pemerintahan Kim Dae-jung dengan *Regulatory Reform Committee (RRC)* fokus terhadap kewenangan *me-review* regulasi baru maupun yang hendak diberlakukan, peningkatan kualitas regulasi yang eksis²⁷, serta mengatur sistem registrasi regulasi berdasarkan *the Framework Act on Administrative Regulations*²⁸. Pada era ini seluruh aparatur administratif pusat harus memperhatikan legitimasi, kebutuhan, serta ketepatan/kesesuaian setiap regulasi yang direncanakan dan diperkenalkan melalui metode RIA, serta melakukan *internal review* sebelum adanya *final review* oleh RRC.

Dalam era ini, untuk mendorong iklim dan lingkungan investasi yang nyaman bagi investor asing dan juga meningkatkan investasi asing, disahkan *Foreign Investment Promotion Act* pada 1998 yang mengeliminasi dan merelaksasi regulasi terkait investasi asing dalam 29 bidang industri. Pada era ini juga diberlakukan *Act on Promotion of the Digitalization of Administrative Affairs* pada 2001 untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi administrasi publik, dan meluncurkan *E-Government System* pada 2003 yang secara keseluruhan proses administrasi tersedia secara daring/*online*²⁹.

Melalui sistem registrasi regulasi dan *Regulatory Guillotine*, pemerintahan Kim Dae-jung berhasil memangkas setengah regulasi yang berlaku, dan sistem yang baru ini membutuhkan agensi administratif pusat yang berwenang mencabut regulasi yang berlaku jika tidak memenuhi legitimasi atau kebutuhan akan adanya regulasi tersebut. Pengurangan secara dramatis terhadap jumlah regulasi menciptakan efisiensi ekonomi dan simplifikasi prosedur administratif.

Dengan target dalam penyelenggaraan Reformasi Regulasi, yaitu pemotongan 50 persen regulasi yang ada, presiden selalu mendorong para menteri untuk memenuhi target yang telah ditetapkan. Capaian yang dihasilkan adalah pencabutan sebanyak 5.430 regulasi dan revisi 2.411 regulasi dari sebanyak 11.125 regulasi yang teridentifikasi saat itu (dalam 11 bulan) atau setara dengan 48,7% dicabut dan 21,7% simplifikasi. Secara umum, capaian yang dihasilkan Korea Selatan adalah pencabutan sebanyak 5.430 regulasi dan revisi 2.411 regulasi dari sebanyak 11.125 regulasi yang teridentifikasi saat itu. Di samping itu, pada 1998, diajukan 344 Rancangan Undang Undang (RUU) ke Parlemen. Parlemen pun kemudian menyetujui 321 di antaranya. Pada 1999 dilakukan kaji ulang mendalam terhadap regulasi yang tersisa. Selanjutnya, 503

²⁶Scott Jacobs, , December 8-12, 2008. *Smart Regulation For Markets: the Vision of Regulatory Reform, Regulatory Reform and Regulatory Impact Analysis (RIA): Training Course for Indonesia Stakeholders in Civil Society*, Washington DC.

²⁷OECD, 2000, *Regulatory Reform in Korea*. Paris, h. 139-140.

²⁸RRC (Regulatory Reform Committee), 1999, *1998 White Paper on Regulatory Reform* [in Korean]. Seoul, h. 34-46.

²⁹RRC, 2003, *2002 White Paper on Regulatory Reform* [in Korean]. Seoul, h. 30-35.

regulasi dicabut dan 570 regulasi direvisi. Di samping itu, 52 Rancangan Undang-Undang diajukan ke parlemen dan sebanyak 43 di antaranya disetujui. Setelah itu barulah dilakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap pelbagai peraturan pelaksanaannya, seperti peraturan presiden atau peraturan menteri³⁰.

Gambar 1. Kinerja RRC pada periode 1998-2002 terhadap Rancangan Baru ataupun Penguatan Regulasi yang diuji

	Regulations by Results of Examination				
	Associated Laws	Regulations Examined	Revision Recommended	Withdrawal Recommended	Passed
Economic Subcommittee I	581	1,724	512 (29.7%)	122 (7.1%)	1,090 (63.2%)
Administrative and Social Subcommittee	379	1,347	300 (22.3%)	200 (14.8%)	847 (62.9%)
Economic Subcommittee II	379	1,447	345 (23.8%)	65 (4.5%)	1,037 (71.7%)
Total	1,339	4,518	1,157 (25.6%)	387 (8.6%)	2,974 (65.8%)

Source: RRC 2003, p. 58.

Gambar 2. Executive Review oleh Sejumlah Kementerian dan Organ Pemerintahan di Korea, antara 1998 hingga 2002

Ministry	Regulations in 1998				Regulations in 1999			2002 Year-End Count*	Percentage Reduction, 1998-2002
	Initial Count	Eliminated	Modified	Year-End Count*	Eliminated	Modified	Year-End Count*		
Welfare	1,703	857	256	883	90	36	793	765	55.08
Construction and Transport	917	467	232	606	23	33	583	754	17.78
Maritime Affairs	778	422	169	535	53	38	482	567	27.12
Agriculture	701	362	165	423	23	15	400	491	29.96
Commerce, Industry, and Energy	667	345	174	355	16	25	339	410	38.53
Financial Supervisory Committee	630	315	131	407	35	64	372	541	14.13
Environment	643	224	170	536	25	67	511	576	10.42
Finance and Economy	509	255	137	336	12	28	324	434	14.73
All Government	11,125	5,430	2,411	6,820	503	570	6,308	7,435	33.17

Source: Regulatory Reform Committee Web site (<http://www.rrc.go.kr>)
a. Includes previously omitted, newly established, or newly found regulations.

Tahap II yakni Kualitas Regulasi yang dijalankan sejak 2003 pada masa pemerintahan Roh Moo-hyun yang berfokus terhadap peningkatan kualitas regulasi. Untuk itu, kabinet yang baru pun merancang ulang agenda Reformasi Regulasi serta mendorong segala kapasitas yang ada dalam rangka meningkatkan kualitas regulasi tanpa melakukan perubahan kelembagaan. Reformasi Regulasi Tahap II Korea Selatan yang dimulai pada 2003 difokuskan pada peningkatan kualitas regulasi³¹. **Pertama**, fokus Reformasi Regulasi pada peningkatan kualitas regulasi disertai deregulasi tetap dilanjutkan. Korea Selatan menetapkan 10 area strategis untuk digarap, yaitu *Foreign Direct Investment, Financial Service, Industrial Site, Logistics and Distributions, Quasi-Tax, Customs Formalities, Land Use, House Construction, Tourism and Sport Industry*, dan *Food Safety*. **Kedua**, mengkaji ulang terhadap regulasi yang ada tetap dilanjutkan. Tidak seperti pada tahap sebelumnya yang menetapkan target sebanyak 50 persen dari regulasi yang ada, target pada tahap kedua ini

³⁰Joosun Lee and Sunok Han, 1999, *Evaluation of Deregulation Results of the Kim Young Sam Administration*, Seoul: Korea Economic Research Institute, h. 225-233.

³¹Tae-Yun Kim, 2003. "An Evaluation of Regulatory Reform of the Kim Dae-Jung Administration, with the Focus on the Regulatory Reform Governance", *Journal of Regulation Studies*, 12 (1), h. 15-16.

ditetapkan sendiri oleh kementerian. **Ketiga**, pemerintahan yang baru mulai menerapkan *Regulatory Impact Assessment (RIA)* dengan membentuk lembaga penelitian yang dilengkapi oleh para peneliti dan program pelatihan yang disesuaikan dengan kebutuhan, termasuk pembelajaran teori, studi kasus, dan penyelenggaraan pelatihan-pelatihan di negara lain atau lembaga-lembaga internasional dengan *Regulatory Reform Committee* sebagai suatu institusi pusat yang secara sistematis mengoperasikan pelbagai instrumen reformasi regulasi, misalnya instrumen evaluasi regulasi, *Regulatory Impact Assessment*, dan tata cara pengadministrasian regulasi. **Keempat**, pemerintahan yang baru juga memberikan perhatian yang besar terhadap perubahan-perubahan kultural. Perubahan kultural dalam hal ini termasuk perilaku manajemen yang dimaksudkan untuk memastikan bahwa reformasi berjalan sesuai dengan yang direncanakan. Budaya manajemen adalah faktor penentu terhadap keberhasilan Reformasi Regulasi³².

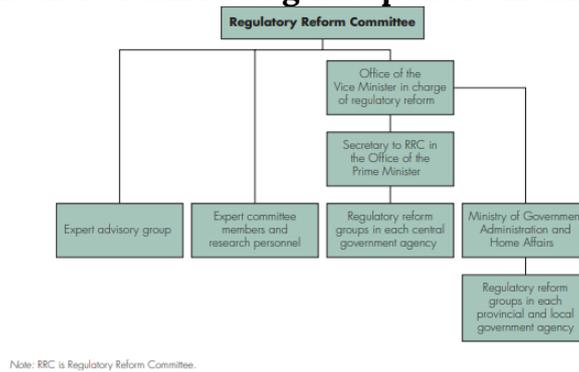
Keberhasilan pencapaian target pemangkasan regulasi antara lain karena adanya dukungan komitmen politik yang tinggi dari presiden. Selanjutnya, dalam rangka menjaga eksistensi bangsa dan negara, maka terjadinya krisis ekonomi dijadikan momentum yang tepat bagi dilakukannya tindakan yang lebih radikal terhadap sistem yang pada saat itu berlaku³³. Hadirnya Undang-Undang *the Basic Act on Administrative Regulation* menunjukkan dukungan yang kuat tidak hanya dari cabang kekuasaan eksekutif, tetapi juga dari cabang kekuasaan legislatif terhadap terselenggaranya Reformasi Regulasi di Korea Selatan, untuk memperkuat dan mendorong aktivitas ekonomi melalui upaya penghilangan hambatan dalam berusaha serta mendorong pengelolaan administrasi yang lebih efektif dan efisien.

Era pemerintahan Roh Moo-hyun menempatkan manajemen kualitas regulasi sebagai prioritas sembari melanjutkan langkah manajemen jumlah regulasi, dengan menambahkan adanya kelembagaan administratif yakni *the Public-Private Joint Regulatory Reform Planning Initiative* yang terdiri dari sejumlah aparatur publik dan privat yang diberikan kewenangan untuk mereformasi regulasi yang ada dan mendorong perkembangan signifikan terhadap kemajuan ekonomi. Pada era ini dibentuk *the Regulatory Stock Management System* untuk mencegah meningkatnya jumlah yang tidak wajar dan tidak efisien regulasi serta memberikan mandate kepada agensi administratif pusat untuk meningkatkan kualitas regulasi yang ada sembari mengenalkan regulasi yang baru. Lebih lanjut, Roh Moo-hyun juga membubarkan *Affirmative Action for Small and Medium Enterprises (SMEs)* yang telah diberlakukan sejak 1970 untuk mencegah para *chaebols* dari kompetisi pasar dengan SMEs, yang mendorong tingkat kompetitif dengan proteksi dari pemerintah terhadap SMEs/UMKM.

³²Diani Sadiawati, Lilly Widayati, Mumtaz Soraya, 2015. *et.al.*, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*, (Jakarta: Bahenas RI), 1 at 17-26.

³³Byung-sun Choi, 2002. "Mechanism for Regulatory Reform." In Byung-sun Choi and Chong-Ik Shin, eds., *Market Economy and Regulatory Reform*, Seoul: FKI Media, h. 58-60.

Gambar 3. Struktur Reformasi Regulasi pada Pemerintah Korea, 2004



Era pemerintahan Lee Myung-bak menindaklanjuti Reformasi regulasi dan legislasi dengan pembentukan *the Presidential Council on National Competitiveness* (PCNC) pada 2008, yang diyakini dapat mewujudkan Reformasi regulasi sebagai langkah paling efektif untuk memajukan lingkungan investasi domestik dan ekonomi. Pemerintahan Lee Myung-bak juga merestrukturisasi administrasi dengan mereformasi *website* RRC dan berinisiasi *Regulatory Information System* (RIS) untuk menyediakan informasi terkait regulasi dan proses reformasi kepada publik. Lebih lanjut, pemerintahan Lee Myung-bak memperluas cakupan *sunset clause* pada 2009 dengan memperkenalkan “*review and sunset clause*” sebagai tambahan dari ketentuan sebelumnya “*outright sunset clause*” yang telah diimplementasikan sejak 1998. Melalui kebijakan klausul terbenam ini, pemerintah memerlukan pengujian dan verifikasi secara regular terkait kebutuhan dari seluruh regulasi yang ada untuk memastikan kualitas regulasi yang lebih baik. Kebijakan inovatif juga dimunculkan yakni *the Temporary Regulatory Relief* (TRR) yang diperkenalkan pada awal 2009 untuk mengatasi tantangan ekonomi yang disebabkan krisis ekonomi 2008, didesain untuk sementara menunda regulasi yang berlaku dalam bidang privat³⁴. Era pemerintahan Lee Myung-bak, dorongan kuat untuk reformasi regulasi juga diwujudkan terhadap regulasi bidang kewirausahaan dengan menghapuskan persyaratan modal minimum dan mengurangi masa pembentukan, penggunaan lahan dengan adanya relaksasi secara besar-besaran terhadap regulasi wilayah metropolitan dengan mengeliminir regulasi penggunaan lahan, dan bangunan pabrik/industri memperkenankan pembentukan maupun ekspansi pabrik dalam wilayah *overconcentrationcontrol* dan wilayah cagar alam³⁵.

Era pemerintahan Park Geun-hye (2013-2017) secara kontinyu menekankan urgensi reformasi regulasi dan menggunakan reformasi regulasi sebagai instrumen kebijakan kunci untuk merevitalisasi ekonomi dan menciptakan lapangan kerja. Stagnasi pasar domestik diperkirakan berlanjut, revitalisasi ekonomi dan cipta kerja diberikan prioritas utama untuk kebijakan utama dalam masa pemerintahannya. Pada masa pemerintahan Park Geun-hye, dilakukan pendekatan “two track” untuk reformasi regulasi, mendorong regulasi yang

³⁴Lotte Schou-Zibell and Srinivasa Madhur, 2010, *Regulatory Reforms for Improving the Business Environment in Selected Asian Economies – How Monitoring and Comparative Benchmarking Can Provide Incentive for Reform*, *The ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, No. 40, January 2010, h. 19-20.

³⁵Jeeyang Rhee Baum and Kathleen Bawn, 2011. “Slowing at Sunset: Administrative Procedures and the Pace of Reform in Korea.” *Journal of East Asian Studies* 11, no. 2, DOI: 10.1017/S159824080007165, h. 197-222.

berkenaan dengan keselamatan publik dan kesehatan sembari menghapus pelbagai kendala regulasi yang terkait dengan ketahanan ekonomi. Dalam konteks ini, diterapkan *the Cost-in, Cost-out (CICO) system*, yang menggantikan *Regulatory Stock Management System*³⁶. Presiden juga bertanggung jawab terhadap *Ministerial Meetings on Regulatory Reform* yang disiarkan secara langsung ke hadapan publik, dilakukan dua kali setahun yang secara bersama-sama dengan agensi administratif pusat yang relevan dan pihak terkait untuk membahas isu regulasi penting. Lebih lanjut, era pemerintahan ini juga membentuk *the Public-Private Joint Regulation Advancement Initiative* pada September 2013 untuk secara proaktif menjadi forum bagi sektor privat dalam kerangka reformasi regulasi, serta sejumlah kanal konsultasi regulasi publik seperti *Regulatory Reform Sinmungo*, PPJRAI, dan *Regulatory Information Portal* pada 2014. Pada 2015, sekitar 11.612 regulasi telah dilakukan amandemen, dengan rincian 5.422 (46.69%) berasal dari pemerintah pusat dan 6.190 (53.30%) berasal dari pemerintah daerah. Saat bersamaan, perubahan terhadap 152 regulasi pada 2015 telah mendorong dampak ekonomi dengan pertumbuhan sekitar KWR 5.7 triliun.

Pada jangka pendek, simplifikasi regulasi secara massal di Korea Selatan berjalan sangat efektif, terutama dalam merespon krisis ekonomi yang berlangsung. Simplifikasi minimal mencatat dua hal penting, yaitu mengendalikan kuantitas regulasi sehingga menjadi lebih proporsional dan meletakkan dasar bagi hadirnya regulasi yang lebih akomodatif terhadap dinamika pasar. Pendekatan berorientasi target ditambah dengan cara *top-down* di bawah dukungan politik yang kuat terbukti efektif dalam mencapai kemajuan. Keberhasilan ini menunjukkan bahwa Reformasi Regulasi di Korea telah berada di jalur yang tepat. Reformasi Regulasi masih berlanjut, dimana pada 2016 Korea Selatan merencanakan kaji ulang dan memotong sebanyak 2.200 regulasi yang terkait dengan bidang perekonomian. Korea Selatan telah secara efektif menghilangkan pelbagai hambatan dan distorsi perekonomian melalui pengelolaan regulasi.³⁷

³⁶Song June Kim dan Dae Yong Choi, 2016, *Regulatory Coherence: The Case of the Republic of Korea*, *ERIA Discussion Paper Series ERIA-NZIER-MPC Technical Paper Series on Regulatory Management, RURB, and International Regulatory Cooperation* (ERIA-DP-2016-15), March 2016, h. 5-8.

³⁷Jungwook Kim, 2016, *Economic Effect of Regulatory Reforms in Korea*, *KDI Policy Study*, No. 2016-01, ISBN 979-11-5932-199-3, Korea Development Institute (KDI), Sejong, <http://dx.doi.org/10.22740/kdi.ps.e.2016.01>.

Gambar 4. Agenda Reformasi yang telah dicapai dalam kerangka Sistem Reformasi Regulasi oleh masing-masing Pemerintahan pada periode 1998 hingga 2017

	Kim Dae-jung (1998-2003)	Roh Moo-hyun (2003-2008)	Lee Myung-bak (2008-2013)	Park Geun-hye (2013-2017)
Regulatory oversight body	Regulatory Reform Committee			
Separate institution for reform initiatives		Public-Private Joint Regulatory Reform Planning Initiative	Public-Private Joint Regulatory Reform Initiative Presidential Council on National Competitiveness	Public-Private Joint Regulation Advancement Initiative Ministerial Meeting on Regulatory Reform Investment Committee on Emerging Industry
Summary of major reforms	Enacted the Framework Act on Administrative Regulations Established the Regulatory Reform Committee Introduced Regulatory Guillotine	Initiated the Regulatory Stock Management System Abolished the Affirmative Action for SMEs Improved the bundled regulations	Adopted Review and Sunset Clause Created the Regulation Information System (RIS) Initiated the Temporary Regulatory Relief (TRR)	Adopted the Cost-in, Cost-out (CICO) Established the Regulatory Reform <i>Sinmungo</i> Improved local government regulations

Dengan mencermati praktik Korea Selatan, dalam hal ini diinterpretasikan melalui ranah politik, administratif, dan budaya di setiap negara, dengan sejumlah pembelajaran setiap negara yang menghadapi persoalan serupa³⁸:

- a. Membentuk koalisi sipil global terkait reformasi regulasi, yang mengesampingkan perbedaan dasar politik yang mendorong ketidakberlanjutan agenda reformasi, serta momentum reformasi yang dapat dipertahankan dengan mengedukasi publik terkait dengan keinginan reformasi dan menjaga agar prosesnya dapat berjalan konsisten.
- b. Membentuk sistem yang permanen dalam reformasi regulasi, yang terkait dengan resistensi dari kelompok kepentingan. Hal ini didasarkan dengan menciptakan birokrasi dengan sebuah organisasi kepentingan dalam kerangka reformasi regulasi, tentunya agensi independen pada pemerintah pusat yang dibentuk dalam mengontrol secara independen kualitas regulasi.
- c. Mensinkronisasi reformasi regulasi dengan agenda reformasi pemerintah dan reformasi anggaran. Hal tersebut dapat mendorong reformasi regulasi lebih permanen dan efektif, dengan mendorong perubahan fungsi agensi pemerintah, dan secara natural dapat mengubah personil dan anggaran.
- d. Fokus terhadap biaya yang hendak dikeluarkan, mengingat bahwa tujuan utama reformasi regulasi yakni mengurangi beban regulasi, prioritas utama yang harus dilakukan yakni mereformasi regulasi dengan biaya yang tinggi, memang tidak secara langsung menurunkan jumlah regulasi. Korea Selatan mengeliminir sejumlah beban regulasi, mencapai hasil

³⁸OECD (2017), Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation, *OECD Reviews of Regulatory Reform*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274600-en>, h. 15, 33-34, 69-72.

yang menakjubkan dibandingkan hasil sebelumnya, namun para reformis memberikan sedikit perhatian terhadap efek yang nampak terhadap pebisnis dan warga, reformis mengurangi beban regulasi jauh dari yang diharapkan, sehingga hasilnya, reformasi regulasi, yang didalamnya mengupayakan peningkatan kualitas regulasi gagal mempertahankan dukungan publik.

- e. Membuat aturan dan prosedur secara lebih transparan dan terprediksi. Hal tersebut dapat mengurangi biaya regulasi dan bisnis, dengan register regulasi dan proses analisis dampak regulasi.
- f. Kembangkan konsep dan aplikasi praktik dari alternatif regulasi, dan melatih aparatur sipil dalam hal ini, alternatif tersebut tercermin dari pencermatan konflik antara reformasi regulasi dan tujuan kebijakan nasional dan mendorong kemanfaatan nyata dari reformasi tersebut.
- g. Manajemen reformasi regulasi untuk membantu pengembangan kapasitas pasar untuk *self-regulation*, tidak untuk mempertahankan metode birokratis.

B. Faktor-faktor Persoalan/kendala sebagai Dasar Pola dan Usulan Alternatif Mekanisme Preventif dan Evaluatif di Indonesia

Faktor-faktor persoalan atau kendala setidaknya pernah diidentifikasi secara terpisah dalam beberapa penelitian terdahulu yang menegaskan bahwa legislasi dan regulasi nasional menghadapi beberapa persoalan serius yang terkait dengan penyimpangan tatanan dan asas, ketidakmampuan menjadi instrumen dalam pembangunan, maupun substansi yang tidak mampu mengintegrasikan kebijakan-kebijakan yang responsif dalam kerangka legislasi dan regulasi nasional³⁹. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional mengidentifikasi lima faktor persoalan utama yang dihadapi⁴⁰ yakni **pertama**, kewenangan ganda atau berlapis dalam perencanaan perundang-undangan yang terkait dengan ketidaksinkronan rencana pembangunan nasional dan regional dengan program legislasi maupun regulasi nasional/daerah; **kedua**, ketidaktaatan legislator dan pembentuk hukum terhadap batasan substansi hukum dan asas-asas tertentu, semisal ketidaksesuaian substansi hukum dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; **ketiga**, ketidakefektifan observasi dan evaluasi dalam kerangka sistem legislasi/regulasi yang secara langsung memicu inefektivitas regulasi/legislasi dalam konteks kenyataan; **keempat**, ketidakefektifan implementasi regulasi/legislasi; dan **kelima**, kebutuhan untuk mengimplementasikan simplifikasi regulasi secara instrumental dan institusional dalam kerangka reformasi legislasi/regulasi. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional juga menyebutkan bahwa rendahnya kualitas dan jumlah regulasi yang tidak terkontrol secara langsung mendorong ketidakefektifan dan ketidakefisienan regulasi dalam mengatasi persoalan sosial, ekonomi, budaya dan lainnya, khususnya dalam konteks

³⁹Nurdiana Gaus, Sultan Sultan & Muhammad Basri, 2017. "State Bureaucracy in Indonesia and its Reforms: An Overview", *International Journal of Public Administration*, 40, Iss. 8, DOI: 10.1080/01900692.2016.1186179, h. 658-669.

⁴⁰Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, Kedeputusan Bidang Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan – Bahenas, 2011. *Konsep Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*, (Jakarta: Bahenas RI), h. 10-13.

Indonesia, bertentangan dengan tujuan nasional yang tercermin dalam *Preamble* UUD NRI 1945. Kondisi ini juga semestinya tidak hanya direspons dengan deregulasi maupun reregulasi, namun juga musti diselesaikan dengan kerangka yang komprehensif untuk memastikan kualitas yang baik dan jumlah yang terkendali⁴¹.

Kai Hauerstein menemukan bahwa dalam waktu lebih dari 20 tahun pasca reformasi di Indonesia sejak 1998 silam, Indonesia berjuang untuk memastikan peningkatan kualitas legislasi/regulasi, salah satunya juga dengan mempergunakan mekanisme preventif dan evaluatif yang secara langsung mengasistensi regulasi. Dalam konteks ini, untuk meningkatkan kualitas regulasi dan legislasi, baik terhadap produk hukum yang akan dihasilkan maupun yang telah ada berlaku saat ini. Dalam konteks ini, persoalan efektivitas, pembangunan, efisiensi, dan partisipasi publik yang diadopsi oleh sejumlah kementerian dan pemerintahan daerah dengan didukung oleh pendonor dan NGO, namun demikian, metode ini tidak pernah diadopsi secara formal komprehensif, hanya secara parsial dalam proses legislasi/regulasi, adanya klausul matahari terbenam, dan sejumlah hal mendasar dalam implementasi Naskah Akademik sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan⁴². Lebih lanjut, Susi Dwi Harijanti dan Tim Lindsey AO. Menyebutkan bahwa keinginan untuk mewujudkan reformasi regulasi dan legislasi di Indonesia dengan menciptakan kerangka yang ideal dan stabil dalam *ex ante review* dan *ex post facto review*, menegakkan tatanan negara hukum, peningkatan akses terhadap peraturan perundang-undangan, peningkatan kualitas regulasi dan legislasi nasional/daerah, peningkatan harmonisasi dan *review* terhadap peraturan perundang-undangan, dan peningkatan implementasi peraturan perundang-undangan, di sisi berlainan, yang dihadapkan dengan pergeseran paradigma dalam UUD NRI 1945 dari *executive heavy* yang menempatkan DPR sebagai cap stempel menjadi *legislative heavy*⁴³. Namun demikian, hal tersebut acapkali masih diperhadapkan pada hal yang sama dengan negara lainnya, terhadap tantangan yang lebih besar akibat rancangan undang-undang maupun regulasi lainnya yang tidak efektif mencerminkan dan ikut memperbesar masalah sosial yang lebih luas⁴⁴: kesulitan yang dihadapi oleh banyak negara dalam upaya mengatasi kemiskinan dan ketidakberdayaan sebagian besar penduduk. Di akhir abad 20, di seluruh dunia, pemerintahan pasca-kolonial dan pasca-sosialis memproklamirkan program-program yang bersifat populis. Program-program tersebut berisi peningkatan kualitas hidup penduduk mereka: Di dunia ketiga dikenal dengan adanya

⁴¹Wicipto Setiadi, 2018. "The Urgency of Regulatory Reform in Order to Support Indonesia's National Development", *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 7, No. 4, DOI: <https://doi.org/10.24843/JMHU.2018.v07.i04.p01>, h. 418-434.

⁴²Kai Hauerstein, "Context and Analysis: Twenty Years of Regulatory Reform", In: Widodo Ekatjahjana, Kai Hauerstein, and Daniel Heilmann (eds.), 2019. *Regulatory Reform in Indonesia: A Legal Perspective*, First Edition, 1-92, (Jakarta: Hanns Seidel Foundation Cooperation with the Ministry of Law and Human Rights Directorate General of Legislation), h. 4, 14-24.

⁴³Susi Dwi Harijanti and Tim Lindsey, 2006. "Indonesia: General elections test the amended Constitution and the new Constitutional Court", *International Journal of Constitutional Law*, 4, Iss. 1, <https://doi.org/10.1093/icon/moi055>, h. 141-142.

⁴⁴Wicipto Setiadi, 2019. "Institutional Restructuring to Sustain Regulatory Reform in Indonesia", *Hasanuddin Law Review*, 5, Iss. 1, <http://dx.doi.org/10.20956/halrev.v5i1.1699>, h. 120-131.

“pembangunan” dan di negara-negara bekas sosialis, adalah “transisi” yang berorientasi pasar, akan tetapi hanya sedikit yang mencapai tujuan yang mereka proklamirkan tersebut.⁴⁵

Secara ringkas, makalah ini mengidentifikasi sebelas faktor persoalan atau kendala yang mendorong terhambatnya penerapan mekanisme preventif dan evaluatif dalam pembentukan legislasi maupun regulasi.

Pertama, penyimpangan terhadap Konstitusi, Putusan MK yang mengembalikan Kewenangan MA dalam hal Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah hanya dapat dibatalkan dengan Putusan MA. Kedua, kesalahan desain dalam Konstitusi dan UU – menempatkan parlemen dalam porsi *legislative heavy*, adanya bikameral asimetris, dengan peranan DPD yang tidak dominan – walaupun ada Putusan MK yang hendak mensimetriskan dengan DPR. Ketiga, lemahnya dan tidak terkoordinasinya peranan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, Kementerian Hukum dan HAM, beserta lembaga lainnya dalam hal melakukan evaluasi regulasi. (tumpang tindih/berbenturan, tidak efektif dalam mengefektifkan pembentukan regulasi yang dibutuhkan). Keempat, belum adanya lembaga *national regulatory institutions* yang secara tunggal memiliki kewenangan dalam hal menata, mengelola regulasi nasional dan juga dalam lingkup *local government*, kendati ada Undang-undang mengamanatkan pembentukan lembaga tunggal *national regulatory institution/agency*. Kelima, penerapan transplantasi hukum dengan metode regulasi/legislasi baru, menyelesaikan masalah yang satu, namun memicu permasalahan yang lainnya, terkait tidak terorganisirnya lembaga regulasi nasional. Keenam, instrumen kebijakan perencanaan yang belum sejalan, terpisah-pisah, dan berpotensi mengarah pada tidak terorganisirnya sistem evaluasi regulasi yang efektif. Ketujuh, pelbagai regulasi yang dihasilkan/ditetapkan cenderung bermasalah, gagal menjadi instrumen pemecahan masalah, akibat penyimpangan asas-asas pembentukan regulasi. Kedelapan, rendahnya tingkat partisipasi publik (termasuk rendahnya pemahaman umum untuk menggunakan pelbagai kerangka kinerja yang tersedia dari Pemerintah dan/atau Institusi Pemerintah, disamping adanya ketidakmauan pembentukan legislasi/regulasi untuk memacu partisipasi publik secara luas). Kesembilan, disharmonis dan tumpang tindih yang disebabkan oleh banyaknya mekanisme yang tersedia, dan cenderung tidak efektif bekerja dalam rangka mensimplifikasi legislasi dan menciptakan peraturan perundang-undangan yang baik. Kesepuluh, adanya perbedaan antara program pemerintah (baik pendekatan, aksi, dan tujuan) antara Program Pusat dan Program Daerah yang menimbulkan banyaknya ‘*problematic regulation*’ (khususnya terhadap Peraturan Daerah maupun Peraturan Kepala Daerah yang problematik). Kesebelas, tidak terdapat satu *grand design* yang konsisten, kendatipun telah dirumuskan sejumlah *grand design* untuk legislasi dan regulasi nasional, disamping adanya usaha yang diupayakan Pemerintah dan pihak terkait belum

⁴⁵Ann Seidman, Robert B. Seidman, & Nalin Abeyesekere, 2002. *Seri Dasar Hukum Ekonomi 10: Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-undang*, Edisi Kedua, terjemahan Johannes Usfunan, Endah P. Wardhani, & Ningrum Sirait, (Jakarta: ELIPS II Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia), h. 7-12, 14-21.

mencerminkan langkah yang cukup untuk mengakselerasi peningkatan kualitas legislasi dan regulasi di Indonesia. Hal ini diperburuk dengan ketiadaan peraturan pelaksanaan sebagai tindak lanjut terhadap sejumlah Undang-undang krusial seperti UU Nomor 15 Tahun 2019 terkait Perubahan UU P3 dan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, khususnya terkait aspek mekanisme preventif dan evaluatif peraturan perundang-undangan.

III. KESIMPULAN

Peningkatan kualitas regulasi dan legislasi di Korea telah tercermin dengan pelbagai agenda reformasi dan dalam dua dekade terakhir menunjukkan hasil yang signifikan, didalamnya penataan mekanisme preventif dan evaluatif dibarengi dengan penataan kelembagaan, metode, sistem, dan pelbagai agenda ambisius termasuk simplifikasi regulasi secara massal di Korea Selatan berjalan sangat efektif, terutama dalam merespon krisis ekonomi yang berlangsung. Simplifikasi minimal mencatat dua hal penting, yaitu mengendalikan kuantitas regulasi sehingga menjadi lebih proporsional dan meletakkan dasar bagi hadirnya regulasi yang lebih akomodatif terhadap dinamika pasar. Pendekatan berorientasi target ditambah dengan cara *top-down* di bawah dukungan politik yang kuat terbukti efektif dalam mencapai kemajuan. Keberhasilan ini menunjukkan bahwa Reformasi Regulasi di Korea telah berada di jalur yang tepat. Faktor-faktor persoalan atau kendala setidaknya pernah diidentifikasi secara terpisah dalam beberapa penelitian terdahulu yang menegaskan bahwa legislasi dan regulasi nasional menghadapi beberapa persoalan serius yang kemudian teridentifikasi sebelas faktor persoalan atau kendala yang kemudian dapat menjadi dasar pertimbangan alternatif untuk penataan mekanisme preventif dan evaluatif dalam rangka peningkatan kualitas legislasi dan regulasi di Indonesia, baik terkait ketaatan terhadap hukum yang tertinggi dan Putusan pengadilan, amandemen dan redesain kelembagaan legislasi dan regulasi, koordinasi yang komprehensif antar lembaga, institusi independen tunggal dalam hal urusan penataan regulasi dan legislasi, penerapan transplantasi metode regulasi/legislasi, penataan instrumen kebijakan perencanaan, ketaatan terhadap asas-asas dan prinsip, perbaikan partisipasi publik yang substantif, mekanisme yang komprehensif dan holistik, keselarasan pelbagai program dalam akselerasi kualitas regulasi/legislasi, dan pentingnya *grand design* yang konsisten terhadap penataan legislasi dan regulasi nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Amartya Sen, 'The Concept of Development' dalam H. Chenery, and T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, (Netherlands: Elsevier Science Publishers B.V., 1988).
- Ann Seidman, Robert B. Seidman, & Nalin Abeyesekere, *Seri Dasar Hukum Ekonomi 10: Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-undang*, Edisi Kedua, terjemahan Johannes Usfunan, Endah P. Wardhani, & Ningrum Sirait, (Jakarta: ELIPS II Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2002).

- Agnes Fitryantica, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law," *Gema Keadilan*, 6, No. 3, (2019), <https://doi.org/10.14710/gk.6.3.300-316>, 300-316.
- Agustiyanti, Jokowi Sebut 42 Ribu Aturan Hambat RI Ikuti Perubahan Global, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20171024125609-92-250596/jokowi-sebut-42-ribuaturan-hambat-ri-ikuti-perubahan-global>, Selasa, 24/10/2017, diakses pada 4 Maret 2020, h. 1-2.
- Aidul Fitriadi Azhari, "Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 19, Iss. 4, (2012), <https://doi.org/10.20885/iustum.vol19.iss4.art1>.
- Albert H.Y. Chen, "Pathways of Western liberal constitutional development in Asia: A comparative study of five major nations" *International Journal of Constitutional Law*, 8 Iss. (4), (2010), <https://doi.org/10.1093/icon/mor002>.
- Bagus Hermanto and Nyoman Mas Aryani, "Omnibus Legislation as the Tool for Legislative Reform by Developing Countries: Indonesia, Turkey, and Serbia Practice", *Theory and Practice of Legislation*, 9(3), 2022, <https://doi.org/10.1080/20508840.2022.2027162>.
- Byung-sun Choi, 2002. "Mechanism for Regulatory Reform." In Byung-sun Choi and Chong-Ik Shin, eds., *Market Economy and Regulatory Reform*, Seoul: FKI Media.
- Diani Sadiawati, et.al., *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan bekerjasama dengan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2019).
- Diani Sadiawati, Lilly Widayati, Mumtaz Soraya, et.al., *Strategi Nasional Reformasi Regulasi mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*, (Jakarta: Bappenas RI, 2015).
- Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, Kedeputusan Bidang Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan - Bappenas, *Konsep Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*, (Jakarta: Bappenas RI, 2011).
- I Gede Yusa, Bagus Hermanto, and Ni Ketut Ardani, "Law Reform as the Part of National Resilience: Discovering Hindu and Pancasila Values in Indonesia's Legal Development Plan", *Proceedings of the International Conference for Democracy and National Resilience (ICDNR 2021) Series: Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, (2021), <https://doi.org/10.2991/assehr.k.211221.001>.
- I Dewa Made Suartha, Hervina Puspitosari, and Bagus Hermanto, "Reconstruction Communal Rights Registration in encouraging Indonesia Environmental Protection", *International Journal of Advanced Science and Technology*, 29, Iss. 3s, (2020).
- I Dewa Made Suartha, I Dewa Agung Gede Mahardika Martha, and Bagus Hermanto, "Innovation based on Balinese Local Genius shifting Alternative Legal Concept: Towards Indonesia Development Acceleration", *Journal of Legal, Ethical, and Regulatory Issues*, 24, Iss. 7, (2021).

- I Gede Yusa, Bagus Hermanto, and Nyoman Mas Aryani, "No-Spouse Employment and the Problem of the Constitutional Court of Indonesia", *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 11, Iss. 1(47), (2020), [10.14505/jarle.v11.1\(47\).26](https://doi.org/10.14505/jarle.v11.1(47).26).
- Jong Seok Kim, 2000, *Regulatory Reform In Korea: Visions and Strategies for Better Governance*, Paper presented at OECD high level seminar on Partnerships in Governance: Common Responses to Challenges of Globalization, 9-10 May 2000, Paris, France.
- Joosun Lee and Sunok Han, 1999, *Evaluation of Deregulation Results of the Kim Young Sam Administration*, Seoul: Korea Economic Research Institute.
- Jungwook Kim, 2016, Economic Effect of Regulatory Reforms in Korea, *KDI Policy Study*, No. 2016-01, ISBN 979-11-5932-199-3, Korea Development Institute (KDI), Sejong, <http://dx.doi.org/10.22740/kdi.ps.e.2016.01>.
- Jeeyang Rhee Baum and Kathleen Bawn. "Slowing at Sunset: Administrative Procedures and the Pace of Reform in Korea." *Journal of East Asian Studies* 11, no. 2 (2011), 10.1017/S1598240800007165.
- Nurdiana Gaus, Sultan Sultan & Muhammad Basri, "State Bureaucracy in Indonesia and its Reforms: An Overview", *International Journal of Public Administration*, 40, Iss. 8, (2017), 10.1080/01900692.2016.1186179.
- Susi Dwi Harijanti and Tim Lindsey, "Indonesia: General elections test the amended Constitution and the new Constitutional Court", *International Journal of Constitutional Law*, 4, Iss. 1, 2006, <https://doi.org/10.1093/icon/moi055>.
- Kai Hauerstein, "Context and Analysis: Twenty Years of Regulatory Reform", In: Widodo Ekatjahjana, Kai Hauerstein, and Daniel Heilmann (eds.), *Regulatory Reform in Indonesia: A Legal Perspective*, First Edition, 1-92, (Jakarta: Hanns Seidel Foundation Cooperation with the Ministry of Law and Human Rights Directorate General of Legislation, 2019).
- Lotte Schou-Zibell and Srinivasa Madhur, 2010, Regulatory Reforms for Improving the Business Environment in Selected Asian Economies– How Monitoring and Comparative Benchmarking Can Provide Incentive for Reform, *The ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, No. 40, January 2010.
- OECD (2017), *Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274600-en>.
- OECD, 2000, *Regulatory Reform in Korea*. Paris.
- Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018).
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945.
- _____, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389).
- _____, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234).

- _____, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6398).
- _____, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6573).
- _____, Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024 (Lembaran Negara Tahun 2020 Nomor 10).
- _____, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Ronan Cormacain, "Legislative Drafting and the Rule of Law", *Ph.D. thesis*, Institute of Advanced Legal Studies, School of Advanced Study, University of London, 2017.
- RRC (Regulatory Reform Committee), 1999, *1998 White Paper on Regulatory Reform*. Seoul.
- RRC, 2003, *2002 White Paper on Regulatory Reform*. Seoul.
- Scott Jacobs, *Smart Regulation For Markets: the Vision of Regulatory Reform, Regulatory Reform and Regulatory Impact Analysis (RIA): Training Course for Indonesia Stakeholders in Civil Society*, December 8-12, 2008, Washington DC.
- Song June Kim dan Dae Yong Choi, 2016, *Regulatory Coherence: The Case of the Republic of Korea*, *ERIA Discussion Paper Series ERIA-NZIER-MPC Technical Paper Series on Regulatory Management, RURB, and International Regulatory Cooperation (ERIA-DP-2016-15)*, March 2016.
- Suharso Monoarfa, "Perubahan Undang-undang Bidang Tata Ruang, Lingkungan Hidup dan RUU Ibukota Baru", disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan Kementerian Agraria/Badan Pertanahan Nasional dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional pada 19 Februari 2020.
- Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Dukungan dan kerjasama Pusat Studi Hukum dan Kebijakan dengan Pemerintah Kerajaan Belanda melalui Program Rule of Law Fund serta International Development Law Organization (IDLO), 2019).
- Tae-Yun Kim, "An Evaluation of Regulatory Reform of the Kim Dae-Jung Administration, with the Focus on the Regulatory Reform Governance", *Journal of Regulation Studies*, 12 (1) (2003).
- Tim Lindsey, "Indonesia Constitution Reform: Muddling Towards Democracy", *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 6, Iss. 4, (2002).
- World Bank, 2008, *Regulatory Transformation in the Republic of Korea: Case Studies on Reform Implementation Experience*, December 2008, Washington DC: FIAS (The Multi-Donor Investment Climate Advisory

Group of the World Bank Group) cooperated with IFC (International Finance Corporation), MIGA (World Bank Group- Multilateral Investment Guarantee Agency), and the World Bank.

Wicipto Setiadi, "Institutional Restructuring to Sustain Regulatory Reform in Indonesia", *Hasanuddin Law Review*, 5, Iss. 1 (2019), <http://dx.doi.org/10.20956/halrev.v5i1.1699>.

Wicipto Setiadi, "Regulatory Reform in Support of Indonesia Advancement", *Italienisch*, 11, Iss. 1, (2021), <https://doi.org/10.1115/italienisch.v11i1.83>.

Wicipto Setiadi, "The Urgency of Regulatory Reform in Order to Support Indonesia's National Development", *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 7, No. 4 (2018), <https://doi.org/10.24843/JMHU.2018.v07.i04.p01>.

Yong Shik Lee, "General Theory of Law and Development" *Cornell International Law Journal*, 50, Iss. 3, (2017).

BAB II

PENATAAN HUBUNGAN KELEMBAGAAN NEGARA

HALUAN NEGARA SEBAGAI PEDOMAN DALAM MEWUJUDKAN NEGARA KESEJAHTERAAN (WELFARE STATE)

Utang Rosidin

UIN Sunan Gunung Djati Bandung
Jl. AH. Nasution No.105 Cibiru Bandung

Email : utangrosidin@uinsgd.ac.id

ABSTRAK

Diantara permasalahan ketatanegaraan yang muncul akhir-akhir ini adalah kajian tentang penetapan haluan negara yang dijadikan sebagai pedoman, arah, tujuan, dan politik negara. Hal ini mencuat seiring dengan penyelenggaraan pembangunan nasional yang berlandaskan pada UU SPPN, RPJPN maupun RPJMN, dimana banyak kalangan yang menilai proses pembangunan tidak berjalan secara konsisten dan berkelanjutan, selalu berubah seiring dengan bergantinya Presiden. MPR melalui Badan Pengkajian beberapa kali melakukan kajian terkait seberapa penting haluan negara sebagai pedoman bagi penyelenggara negara demi mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum demi menciptakan suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Berdasarkan hal tersebut, masalah yang dianalisis dalam tulisan ini adalah berkaitan dengan bagaimana eksistensi haluan negara sebagai pedoman dalam mewujudkan negara kesejahteraan. Metode yang digunakan untuk menganalisis masalah ini adalah metode deskriptif analisis, dengan pendekatan yuridis normatif, yang mengkaji kaidah-kaidah hukum yang berkaitan erat dengan objek masalah yang diteliti. Kesimpulan dalam tulisan ini adalah, bahwa Haluan Negara diartikan sebagai arah, tujuan, pedoman, atau petunjuk resmi politik suatu negara. Tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan negara dalam hal memajukan kesejahteraan umum, arah penyelenggara negara harus jelas ditegaskan dalam suatu haluan negara yang berorientasi pada perwujudan negara kesejahteraan (*welfare state*). Siapapun penyelenggara negara dalam melaksanakan proses pembangunan akan senantiasa konsisten demi mewujudkan negara kesejahteraan sesuai dengan tujuan negara.

Kata Kunci : Haluan Negara; Pedoman; Penyelenggara Negara; Negara Kesejahteraan

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Diantara adagium yang sering kita bahas dalam kajian kenegaraan, apa yang diungkapkan oleh Lord Acton, “*power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*”¹, ungkapan ini pun telah menggambarkan kondisi *executive heavy* pada suatu rezim pemerintahan yang pernah terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia². Kewenangan begitu besar terpusat pada lembaga eksekutif, yang berujung pada tuntutan reformasi. Akibatnya sampai terjadi reformulasi terhadap sistem ketatanegaraan, pembagian kekuasaan dan sistem hukum nasional. Pada sistem ketatanegaraan pasca reformasi, pembagian kekuasaan terdistribusi pada lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta lembaga lainnya³.

Model pembagian kekuasaan ini hendak menegaskan bahwa tidak ada lagi lembaga tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang terwujud pada Lembaga MPR, sebagaimana yang diatur dalam konstitusi negara hasil amandemen⁴. Konsekuensi dari tidak adanya lembaga tertinggi negara (MPR) mengakibatkan tidak berlakunya lagi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam sistem hukum nasional sebagai salah satu produk hukum yang melekat dari kewenangan MPR.

Kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN telah dihapuskan pasca perubahan ke tiga UUD 1945⁵, sehingga GBHN sebagai haluan (arah, tujuan, pedoman) bagi penyelenggara negara dalam hal pembangunan dalam berbagai aspek untuk jangka panjang tidak berlaku lagi. Istilah haluan negara sendiri dipergunakan dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Ketentuan Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen menyebut “MPR menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara” dan Penjelasannya menyatakan: “...DPR senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh undang-undang dasar atau Majelis Permusyawaratan Rakyat...”. Dalam konstruksi di atas, haluan negara mempunyai makna sebagai pedoman bagi penyelenggaraan negara dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahannya.

Pasca amandemen UUD Tahun 1945, terutama setelah amandemen ketiga, ketentuan dalam Pasal 3 tersebut kemudian tidak berlaku lagi, sehingga orientasi pembangunan yang sebelumnya ditentukan dalam GBHN, digantikan oleh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)⁶, dengan berbagai instrumen turunannya seperti Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)⁷, serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

¹ Mansyur Semma. 2008. *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia dan Perilaku Politik*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, h. xxxvi

² Puguh Windarawan. 2012. “Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan ke Arah Constitutional Heavy”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, h. 616.

³ Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, h. 116

⁴ Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

⁵ Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 UUD NRI 1945 setelah perubahan ke tiga.

⁶ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

⁷ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka Panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat baik di tingkat pusat maupun di daerah⁸.

Penyelenggaraan pembangunan nasional setelah diberlakukan Undang-undang SPPN dan RPJPN maupun RPJMN banyak kalangan yang menilai tidak berjalan secara konsisten dan berkelanjutan, kebijakan dan program pembangunan selalu berubah seiring dengan bergantinya Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini tentunya terjadi dikarenakan RPJMN yang ditetapkan merupakan keberlanjutan dari visi dan misinya Presiden pada saat Pemilu, yaitu ketika menyampaikan visi misi seorang calon Presiden dan Wakil Presiden, dengan program-program yang hendak dilaksanakannya pada saat terpilih menjadi Presiden atau Wakil Presiden⁹. Pada akhirnya nuansa politis atau kompromi politik pada RPJPN dan RPJMN tidak bisa dihindarkan, dan sampai mengakibatkan pelaksanaan pembangunan sering mengalami inkonsistensi antara RPJPN dengan RPJMN¹⁰.

SPPN, RPJPN maupun RPJMN dinilai belum mampu berperan sebagai haluan negara dan belum dapat disebut sebagai haluan negara. Oleh karena itu belakangan ini muncul upaya untuk menata kembali sistem perencanaan pembangunan nasional agar dapat menjamin arah dan kepastian pembangunan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui rekonstruksi Haluan Negara.

Berkaitan dengan perkembangan tersebut, diantara permasalahan ketatanegaraan yang mengemuka akhir-akhir ini adalah tentang perlu atau tidaknya penetapan haluan negara yang dapat dijadikan sebagai pedoman, arah, tujuan dan politik negara¹¹. Wacana tentang pentingnya Haluan Negara mulai digulirkan oleh PDIP dalam Rakernas yang dilaksanakan pada awal tahun 2016¹². Selanjutnya melalui Sidang Paripurna Tahunan MPR RI tahun 2016, Ketua MPR RI secara tersirat menyatakan bahwa MPR secara institusi akan menindaklanjuti hasil kajian Badan Pengkajian MPR yang berujung pada dilakukannya perubahan kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945¹³.

MPR melalui Badan Pengkajian beberapa kali melakukan kegiatan bersama para akademisi hukum untuk mengkaji seberapa penting dikembalikannya GBHN diwujudkan. Berdasarkan kajian yang diselenggarakan, terlihat suatu arahan bahwa Badan Pengkajian MPR menganggap GBHN menjadi hal yang penting untuk diwujudkan kembali. Hal ini setidaknya dapat dilihat dengan

⁸ Pasal 1 Angka (3) UU No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

⁹ Devi Darmawan. 2018. "Politik Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Pembangunan Nasional", *Jurnal Majelis*, Edisi 02 Februari, h. 70-71.

¹⁰ Bahaudin. 2017. "Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan", *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. III, No. 1, Mei, h. 85

¹¹ Lutfi Ansori. 2019. "Haluan Negara sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara dalam system Ketatanegaraan Indonesia; Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan", *Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum dan sosial*, Vol. 16, No.1, Juni, h. 80

¹² <https://www.viva.co.id/berita/politik/721952-sikap-rakernas-pdip-dorong-kembalinya-gbhn>, diakses pada tanggal 18 April 2022, jam 10.35 WIB

¹³ <https://republika.co.id/berita/mpr-ri/berita-mpr/16/08/16/obzll8368-ketua-mpr-indonesia-perlu-haluan-penyelenggaraan-negara>, diakses pada 19 April 2022, jam 11.15 WIB

dibentuknya panitia ad-hoc yang ditugaskan untuk mempersiapkan materi pokok-pokok haluan negara melalui rapat paripurna tahunan MPR tahun 2018¹⁴.

Sampai pada MPR Periode 2019-2024, wacana menghadirkan kembali haluan negara model GBHN terus berkembang. Gagasan ini merupakan kelanjutan sejak dua periode masa jabatan MPR sebelumnya, yaitu periode 2009-2014 dan periode 2014-2019. Hasilnya ditetapkan Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 yang mengamanatkan terwujudnya kesatuan sistem berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah. Kedua, Keputusan MPR Nomor 8/MPR/2019 yang mengamanatkan dilakukannya pengkajian substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara, termasuk membangun konsensus politik dalam penetapan bentuk hukumnya¹⁵.

Haluan negara ini diharapkan menjadi pedoman, arah, tujuan dan politik negara siapapun yang menyelenggarakan pemerintahan, orientasinya harus jelas sesuai dengan arahan, tujuan yang ditetapkan dalam Haluan Negara. Sehingga tidak ada istilah penyelenggaraan pemerintahan yang inkonsisten, tidak jelas pedoman, arah, dan tujuannya ketika terjadi pergantian kekuasaan, sebagaimana yang telah diuraikan di atas. Pedoman negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tentunya harus tetap berpegang pada prinsip hendak mewujudkan tujuan negara, sebagaimana yang ditegaskan dalam Alinea ke-empat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pentingnya haluan negara agar kekuasaan tak diselewengkan oleh kehendak pribadi dan kelompok serta golongan. Materi dan substansi haluan negara harus menegaskan bahwa sumber daya alam memberi manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Haluan negara menjadi arah dan visi menuju bangsa produktif dan berdaya saing tinggi¹⁶.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini akan menganalisis bagaimana implikasi hukum penetapan Haluan Negara yang dijadikan sebagai pedoman, arah, tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan negara (*welfare state*) sebagai salah satu bentuk dari tujuan negara yang ditegaskan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pemikiran di atas, tulisan ini akan menganalisis lebih lanjut permasalahan yang terkait dengan :

1. Bagaimanakah konsep negara kesejahteraan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ?

¹⁴ Kesepakatan untuk membentuk panitia ad-hoc dalam menyiapkan materi-materi pokok haluan negara sebelumnya diputuskan dalam rapat gabungan MPR pada tanggal 24 Juli 2018. Panitia ad-hoc tersebut beranggotakan 45 anggota yang berasal dari seluruh fraksi di DPR dan kelompok DPD, yang diketuai oleh Ahmad Basarah. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180816113421-32-322723/dua-panitia-ad-hocuntuk-bahas-gbhn-dan-tap-mpr-dibentuk>, akses pada 19 April 2022, jam 09.45

¹⁵ <https://nasional.tempo.co/read/1574526/bamsuet-haluan-negara-jadi-pedoman-pembangunan/full&view=ok>, diakses pada tanggal 22 April 2022 jam 14.45 WIB

¹⁶ Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Ketua MPR RI Periode 2014-2019 dalam Sidang Paripurna MPR dalam rangka Sidang Tahunan 2016 di Gedung Nusantara, Kompleks Parlemen Senayan, Jakarta, Kamis (16/8). <https://republika.co.id/berita/mpr-ri/berita-mpr/16/08/16/obzll8368-ketua-mpr-indonesia-perlu-haluan-penyelenggaraan-negara>, diakses pada tanggal 21 April 2022, jam 13.20 WIB

2. Bagaimana implikasi hukum haluan negara sebagai pedoman dalam mewujudkan negara kesejahteraan ?

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analisis, yaitu penelitian yang berusaha mendeskripsikan suatu gejala peristiwa, kejadian yang terjadi saat sekarang, dengan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengkaji kaidah-kaidah hukum yang berkaitan erat dengan objek masalah yang diteliti¹⁷. Jenis data yang dipilih dan sesuai dengan jenis penelitian hukum ini adalah jenis data kualitatif yang berupa data deskriptif, yakni sumber data yang diambil dari kata-kata, tindakan, data tertulis, dan dokumen lainnya yang diambil dari buku-buku penunjang dalam tulisan ini¹⁸. Selanjutnya analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis kualitatif terhadap data primer dan data sekunder yang sesuai dengan bahasan.

II. PEMBAHASAN

A. Konsep Negara Kesejahteraan Dalam Konstitusi Negara Indonesia

Pada prinsipnya negara kesejahteraan merupakan konsep pemerintahan di mana negara yang diwakili pemerintah melaksanakan perannya untuk melindungi dan menyejahterakan masyarakatnya baik dalam konteks ekonomi maupun sosial. Setidaknya ada beberapa pandangan yang berbeda tentang konsep *welfare state* sebagaimana yang terjadi di berbagai Negara¹⁹. *Welfare State* dalam Black's Law Dictionary dijelaskan bahwa, Negara Kesejahteraan adalah suatu bangsa yang pemerintahnya menjalankan berbagai program asuransi sosial, seperti kompensasi pengangguran, pensiun, bantuan uang untuk keluarga, kupon makanan, dan bantuan bagi orang buta atau tuli juga pengertian kesejahteraan negara sebagai pengatur²⁰.

Negara Kesejahteraan diasosiasikan dengan pemenuhan kebutuhan dasar, dianggap sebagai mekanisme pemerataan terhadap kesenjangan yang ditimbulkan oleh ekonomi pasar. Jaminan sosial, kesehatan, perumahan dan pendidikan adalah wilayah garapan utama dari kebijakan pemerintah yang menganut *welfare state*. Di negara-negara sosialis, *welfare state* juga meliputi jaminan pekerjaan dan administrasi harga barang dan jasa pada level konsumen (*consumer prices*). Konsep *Welfare State* biasanya didasarkan pada prinsip persamaan kesempatan (*equality of opportunity*), pemerataan pendapatan (*equitable distribution of wealth*), dan tanggung jawab publik (*public responsibility*) terhadap mereka yang tidak mampu untuk menyediakan sendiri kebutuhan²¹.

¹⁷ Soerjono Soekanto. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, h. 52.

¹⁸ Lexy J. Moleong. 1995. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, h. 112

¹⁹ Nur Rohim Yunus. 2015. "Aktualisasi Welfare State Terhadap Kehidupan Bernegara dalam Dimensi Keislaman dan Keindonesian, *Mizan; Jurnal Ilmu Syariah*, FAI Universitas Ibn Khaldun (UIKA) BOGOR Vol. 3 No. 2, pp. 253-276

²⁰ Garner, Bryan A. 1990. *Black's Law Dictionary Seventh Edition*. West Group St Paul. Minn, sebagaimana dikutip L.Lismanto dan Yos Johan Utama dalam Artikel Membumikan Instrumen Hukum Administrasi negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 2, No.3, Tahun 2020 h.420

²¹ Alfitri. 2012. *Ideologi Welfare State dalam Dasar Negara Indonesia*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Nomor 3, Mahkamah Konstitusi, h. 454.

Konsep Negara Kesejahteraan yang lahir pada abad ke-20 sebagai koreksi berkembangnya konsep Negara sebagai “Penjaga Malam” (*nachtwachtersstaat*), muncul gejala kapitalisme di lapangan perekonomian yang secara perlahan-lahan menyebabkan terjadinya kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama. Akibatnya timbul jurang kemiskinan yang menunjukkan kecenderungan semakin menajam, yang sulit dipecahkan oleh negara yang difungsikan secara minimal. Negara dianggap tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu muncul kesadaran baru mengenai pentingnya keterlibatan negara dalam menangani dan mengatasi masalah ketimpangan kehidupan sosial masyarakat.

Pemerintah sebagai pihak yang memiliki tanggungjawab terhadap keadaan warga negaranya termasuk dalam mewujudkan kesejahteraan. Oleh karena itu ciri utama dari konsep negara ini adalah adanya kewajiban negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Artinya, negara berhak bahkan wajib untuk ikut campur dalam kehidupan masyarakat sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum²².

Di sisi lain, muncul pula aliran sosialisme yang sangat menentang individualisme dan liberalisme yang dianggap sebagai sebab munculnya kapitalisme yang menindas rakyat miskin bahkan menciptakan kemiskinan itu sendiri. Karena itu, atas pengaruh sosialisme ini, muncul konsepsi baru mengenai negara sejak permulaan abad ke-20 ini sebagai ganti dari ‘*Nachwachtersfaaf*’, yaitu ‘*Welvaarstaat*’/’*Welfare State*’ (Negara Kesejahteraan)²³.

Negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan konsep di mana negara tidak hanya semata-mata berfungsi sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, tetapi juga bertanggung jawab atas terwujudnya kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Negara hadir dalam menangani berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin keadilan sosial dan kemakmuran rakyat. Dalam perspektif negara demokrasi, hadirnya negara dalam fungsi yang luas mencakup segala aspek kesejahteraan masyarakat tidak dimaknai sebagai ajang untuk melaksanakan kewenangan (*authority*) dan kekuasaan (*powerness*) semata, melainkan lebih menekankan pada aspek pelayanan (*services*) dan kewiraswastaan (*entrepreneurship*). Hal itu mengingat negara demokrasi lahir dari “rahim rakyat” dengan konsep *government or rule by the people* yang membuat pemerintah sebagai pemegang mandat rakyat dalam mengelola negara tidak hadir untuk sebuah kekuasaan, tetapi kesejahteraan rakyat.

Konsep Negara kesejahteraan merupakan wujud dari Negara hukum yang mempunyai ciri: Asas Legalitas, Asas Persamaan dalam Hukum, Peradilan yang bebas²⁴. Dalam menjalankan tugasnya pemerintah Indonesia harus menjaga segala tindakannya agar berada di bawah naungan ketentuan hukum yang berlaku, karena itu setiap campur tangan penguasa yang diberi izin, hal ini bertujuan untuk :

²² Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudarajat. 2009. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa, h. 56

²³ Miriam Budiardjo. 2001. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001, h. 52

²⁴ Anggriani Jum. 2012. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu, h. 41.

1. Menjaga ketertiban masyarakat
2. Mengatur kehidupan masyarakat
3. Menyelesaikan atau mencegah konflik atau sengketa
4. Menegakkan keamanan dan ketertiban²⁵

Konsep negara kesejahteraan dalam konstitusi negara Indonesia sudah bergulir sejak *the founding fathers* hendak mendesain sebuah negara-bangsa, dimana terjadi perdebatan argumentasi pemikiran yang tajam di antara mereka tentang bagaimana pengaturan penyelenggaraan negara, khususnya yang terkait dengan tujuan negara. Sebagaimana digambarkan oleh Dawam Rahardjo, penolakan terhadap sistem kapitalisme, kini tidak dengan sendirinya membawa pada persetujuan terhadap apa yang hingga saat ini dianggap sebagai alternatifnya, sosialisme. Pada saat itu, hampir semua aliran termasuk yang nasional maupun agama, mengajukan sosialisme sebagai cita-cita masyarakat ekonomi yang diinginkan untuk Indonesia Merdeka. Bahkan melalui Serikat Islam (SI) Tjokroaminoto dan Haji Agus Salim telah lantang menolak kapitalisme dengan mengajukan gagasan sosialisme Islam sebagai alternatif. Bahkan hingga awal tahun 1960-an Moh. Hatta masih menggaungkan cita-cita Sosialisme Indonesia dalam berbagai tulisannya²⁶.

Namun kemudian perdebatan pemikiran panjang antara para pendiri bangsa berakhir dengan diterimanya gagasan Soekarno dan Moh. Hatta, yaitu hendak mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*). Soekarno menyebut dengan istilah sosio-demokrasi, dimana suatu demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Hal yang demikian tidak lazim bagi demokrasi yang dikembangkan di dunia Barat dan Eropa yang hanya bercorak demokrasi politik. Selanjutnya, Moh. Hatta memberikan bentuk negara Indonesia dengan sebutan "Negara Pengurus", yang dimaksudkan adalah membangun masyarakat baru berdasarkan gotong royong, usaha bersama, bercorak kekeluargaan, yang tidak lain adalah "Negara Kesejahteraan"²⁷.

Pemikiran orisinal para pendiri negara inilah yang kemudian mengilhami fondasi utama negara Indonesia (*state fundamental norm*) yang dituangkan dalam konstitusi Negara Indonesia. Gagasan awal yang menjadi fondasi konsep negara kesejahteraan Indonesia tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yakni "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia", yang lebih lanjut kita kenal dengan Sila dalam Pancasila.

Filosofi tujuan pembentukan bangsa Indonesia sebagaimana ditentukan dalam Pancasila sebagai landasan filosofis bangsa Indonesia, yang ditegaskan

²⁵ *Ibid*, h. 42

²⁶ Dawam Rahardjo. 1987, "Pengantar" dalam Kapitalisme, Dulu dan Sekarang, (LP3ES, Jakarta), h. 1.

²⁷ Djauhari. 2009. "Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia (Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah)" dalam Sri Hastuti Puspitasari (editor) Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia, (FH UII Press, Jogjakarta), h. 319.

pada sila ke lima, bahwa tujuan pembentukan bangsa Indonesia adalah untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini tentunya berkaitan dengan sila ke empat, yang mengamankan tujuan bangsa melalui kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Hal ini kemudian ditegaskan kembali dalam alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bahwa salah satu tujuan dibentuknya pemerintah negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia²⁸.

Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia memberikan konsekuensi bahwa penyelenggaraan negara Indonesia sebagai sebuah negara hukum, termasuk untuk menciptakan sebuah kondisi *welfare state*, harus berlandaskan pada Pancasila. Hal ini dikarenakan keberadaan negara Indonesia sebagai negara hukum telah secara tegas disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945²⁹.

Peran UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai pemersatu bukan berarti UUD 1945 menghilangkan adanya perbedaan yang beragam dari seluruh rakyat Indonesia, yang merupakan pandangan tokoh-tokoh bangsa dan sebagai bentuk hasil musyawarah berbagai pandangan³⁰. Gagasan sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945 tersebut kemudian dijadikan spirit dasar penyelenggaraan negara yang tujuan utamanya adalah adanya jaminan kesejahteraan pada semua warga negara tanpa terkecuali (*nondiskriminasi*).

Gagasan dalam UUD 1945 ini lalu diterjemahkan melalui pasal-pasal yang mengatur secara rinci, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33, 34, dan 27 Ayat (2). Dengan dasar inilah negara dituntut untuk bertanggung jawab dalam pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic need*), mengatasi kemiskinan dan jaminan pekerjaan bagi rakyatnya. Pemikiran ini merupakan penolakan atas teori Adam Smith yang mendasarkan perumpamaan "homo economicus" yang melahirkan sistem liberalisme dengan bentuk "laissez faire laissez aller" yang oleh para pendiri bangsa tak sesuai nilai luhur budaya Indonesia³¹.

The founding fathers telah menyepakati bahwa salah satu tujuan didirikannya negara Indonesia adalah agar keadilan dan kemakmuran bangsa Indonesia dapat diwujudkan. Unsur-unsur *welfare state* ini telah dimasukkan ke dalam dasar negara Indonesia (Pancasila dan UUD 1945) pada saat persiapan rapat pembahasan persiapan dan pasca kemerdekaan negara Indonesia. Pembukaan UUD 1945 yang memuat rumusan tujuan Negara Indonesia dan juga Pancasila menyatakan bahwa Negara Indonesia dibentuk dengan tujuan ".....untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia ... dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan

²⁸ Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²⁹ Belinda Gunawan. 2019. "Peran Negara dan Penerapan Pancasila dalam mewujudkan Negara Kesejahteraan (Welfare State) di Indonesia", *Jurnal Paradigma Hukum Pembangunan*, Vol. 4 No.2, 2019, h. 116

³⁰ Sri Soemantri. 2006. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: PT. Alumni, h. 76

³¹ Sri-Edi Swasono. 2005. *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial, Dari Klasikal dan Neoklasikal Sampai ke The End of Laissez-Faire*, Jakarta: Yayasan Hatta, h. 28-29

dalam permusyawaratan/perwakilan serta dengan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia³².”

Rumusan dasar ideologi *welfare state* tadi (“memajukan kesejahteraan umum” dan sila kelima Pancasila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”), selanjutnya ditegaskan lebih lanjut dalam konstitusi Negara Indonesia untuk dijadikan pedoman hidup berbangsa dan penyelenggaraan kenegaraan, yang terdapat dalam Pasal 34 UUD 1945 pra amandemen, negara menyatakan bertanggung jawab untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar. Selanjutnya pasca amandemen keempat, tugas negara di bidang kesejahteraan sosial ini diperluas dengan tambahan tanggung jawab untuk mengembangkan sistem jaminan sosial dan memberdayakan kelompok masyarakat miskin, serta memberikan pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum bagi rakyatnya³³.

B. Haluan Negara Sebagai Pedoman Dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan

Haluan Negara menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), diartikan sebagai arah, tujuan, pedoman, atau petunjuk resmi politik suatu negara³⁴. Lebih lanjut berbicara tentang tujuan negara, maka dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa tujuan negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tujuan yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut pun juga dapat dikatakan sebagai haluan negara.

Untuk melihat hakikat Haluan Negara lebih dalam, maka dapat dilakukan dengan pendekatan filsafat kenegaraan yang dianut oleh bangsa Indonesia. Melalui pendekatan filsafat kenegaraan akan diketahui hubungan Haluan Negara dengan UUD 1945 sebagai norma/hukum dasar dan Pancasila sebagai *philosophische grondslag*³⁵.

Berdasarkan praktek ketatanegaraan Indonesia yang mengacu pada UUD 1945 Sebelum amandemen, Jimly Asshidiqie berpendapat bahwa haluan negara mencakup pengertian³⁶:

1. Haluan negara yang tercantum dalam UUD 1945;
2. Haluan negara yang tertuang dalam ketetapan-ketetapan MPR/S;
3. Haluan negara dalam pengertian program kerja yang tertuang dalam Ketetapan MPR tentang GBHN; dan
4. Haluan negara yang tertuang dalam UU APBN.

³² Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, Alinea ke-IV.

³³ Pasal 34 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

³⁴ <https://kbbi.web.id/haluan>, diakses pada 21 April 2022, pukul 21:20 WIB

³⁵ Lutfi Ansori. 2019. “Haluan Negara sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara dalam system Ketatanegaraan Indonesia; Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan”, *Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum dan Sosial*, Vol. 16, No.1, Juni, h. 83

³⁶ Jimly Asshidiqie. 2010. *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, h. 18

Dalam system ketatanegaraan Indonesia, Haluan Negara diperlukan oleh bangsa Indonesia sebagai bangsa yang sedang membangun (*developing country*) untuk memperkuat arah dan kepastian pembangunan dalam mewujudkan tujuan negara, sebagaimana ditentukan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Tujuan negara yang termaktub dalam konstitusi tersebut menjadi landasan filosofis dalam pembangunan negara di segala bidang. Dalam kaitan ini, Haluan Negara menjadi wadah penjabaran tujuan negara yang berfungsi sebagai pedoman dan arah pembangunan negara³⁷.

Tugas negara sebagai pamong untuk memastikan terwujudnya *fairnes*, dimana negara harus benar-benar bertindak adil, tidak subjektif dan pilih kasih. Sehingga harus benar-benar diperhatikan ketika ada pihak negara yang tidak mampu menjadi pamong, sehingga terjadi kesenjangan diantara warga negara, dengan adanya ketidakadilan yang dirasakan warga negara.³⁸

Indonesia merupakan negara kesejahteraan modern yang tercermin dalam pembukaan UUD 1945. Hal tersebut mengakibatkan pemerintah harus aktif berperan dalam bidang kehidupan sosial-ekonomi masyarakat (*public service*) yang membuat aparatur negara tidak bisa menolak untuk mengambil keputusan dengan dalih ketiadaan peraturan perundang-undangan (*rechtsvacuum*)³⁹

Bagir Manan menyebutkan bahwa dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar atas hukum adalah berupa kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar-besarnya kemakmuran menurut asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dimensi ini secara spesifik melahirkan paham negara kesejahteraan (*verzorgingstaat, welfare state*)⁴⁰.

Adapun Sjachran Basah mengatakan Indonesia ini tergolong sebagai negara kesejahteraan karena tugas pemerintah tidaklah semata-mata hanya di bidang pemerintahan saja, melainkan harus juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan Negara yang dijalankan melalui pembangunan nasional⁴¹.

Untuk mencapai kesejahteraan rakyat sebagaimana dicita-citakan dalam konsepsi negara kesejahteraan, maka dibutuhkan instrumen yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan rakyat terutama pelayanan kesejahteraan masyarakat. Instrumen yang digunakan negara untuk mengelola pemerintahan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat adalah pengaturan yang ditegaskan dalam suatu peraturan perundang-undangan, yang bertujuan membantu pemerintah dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diambil untuk menyejahterakan masyarakat sebagai dasar legalitas. Dengan demikian,

³⁷ I wayan Sudirta. 2020. "Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Yuridis*, Vol. 7 No.2, Desember 2020, h. 260

³⁸ Masdar Farid Mas'udi. 2010. *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, Jakarta: Pustaka Alvabet, Desember, h. 181

³⁹ L. Lismanto dan Yos Johan Utama. 2020. "Membumikan Instrumen Hukum Administrasi negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 2. Nomor 3, h. 419

⁴⁰ Bagir Manan. 1999. *Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia*, makalah pada Temu Ilmiah Nasional, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 6 April, h.2.

⁴¹ Sjachran Basah. 1985. *Eksistensi dan Tolak ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, h.2-3

hukum hadir sebagai alat mewujudkan kesejahteraan sosial di tengah tuntutan zaman yang selalu berkembang dinamis.

Konsep Negara hukum untuk mencapai Negara kesejahteraan secara implisit terkandung dalam UUD 1945 terutama bab XIV tentang kesejahteraan sosial dan pembukaan UUD 1945 dalam alinea 4 tercermin tujuan dari Negara Indonesia adalah Negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Konstitusional Negara Indonesia menganut prinsip Negara hukum yang dinamis atau *welfare state* karenanya tugas pemerintah sangat luas, dimana pemerintah harus memberikan perlindungan kepada masyarakat di segala bidang, karenanya pemerintah dalam menjalankan tugasnya harus melakukan *Freies Ermessen*, yaitu kewenangan untuk turut serta dalam kegiatan bermasyarakat untuk mencapai tujuan Negara yaitu kesejahteraan sosial⁴².

Adanya campur tangan negara terhadap kehidupan sosial masyarakat, mengakibatkan jangkauan kerja pemerintah semakin luas, terlebih lagi tidak semua kehidupan masyarakat diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Itu artinya, bagi negara yang dalam hal ini adalah administrasi negara, memiliki suatu konsekuensi yang khusus. Berdasarkan pembukaan UUD 1945 untuk mewujudkan negara kesejahteraan telah diamanatkan bahwa⁴³:

1. Negara berkewajiban memberikan perlindungan kepada segenap bangsa (warga negara) Indonesia dan seluruh wilayah teritorial Indonesia.
2. Negara berkewajiban memajukan kesejahteraan umum.
3. Negara berkewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa.

Muchsan meyakini bahwa negara RI berdasarkan UUD 1945 termasuk negara yang bertipe *welfare state*. Sesuai dengan UUD 1945, menurut Muchsan fungsi negara RI dapat dijabarkan sebagai berikut⁴⁴:

Fungsi pertama adalah tugas keamanan, pertahanan, dan ketertiban (*defence, security, and protectional function*). Penjabaran fungsi ini negara harus mempertahankan apabila ada serangan dari luar dan rongrongan atau pemberontakan dari dalam, pencegahan terhadap pencurian kekayaan di lautan serta kekayaan alam lainnya, baik di laut maupun di udara, pelanggaran wilayah oleh angkatan perang asing, dan sebagainya. Termasuk juga dalam fungsi ini perlindungan terhadap kehidupan, hak milik, dan hak-hak lainnya sesuai yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Fungsi kedua adalah tugas kesejahteraan atau *welfare function*. Tugas inipun dalam arti yang seluas-luasnya, termasuk *social service* dan *social welfare*, seperti bantuan bencana alam, kemiskinan, pengangguran, penentuan upah minimum, bantuan kesehatan, panti asuhan, dan lain-lain. Yang jelas seluruh kegiatan yang ditunjukkan terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia.

⁴² Anggriani Jum, 2012. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu, h. 40-41.

⁴³ Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, h. 56

⁴⁴ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1992, h.8. Lihat juga: W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, h.17-18

Fungsi ketiga adalah tugas pendidikan (*educational function*). Inipun harus ditafsirkan dalam arti yang seluas-luasnya. Termasuk dalam fungsi ini misalnya tugas untuk penerangan umum, nation and character building, peningkatan kebudayaan, dan lain-lain. Fungsi keempat adalah tugas untuk mewujudkan ketertiban serta kesejahteraan dunia (*world peace and human welfare*) dalam arti yang luas pula. Dalam politik bebas aktif, Negara Indonesia ikut menciptakan kedamaian yang kekal dan abadi bagi kehidupan manusia pada umumnya.

Selanjutnya, Muchsan menguraikan bahwa UUD 1945 menciptakan keseimbangan serta keterpaduan antara fungsi regular dan fungsi pembangunan, yang semakin memperluas kewajiban negara⁴⁵. Negara dengan kewenangannya mengatur dan mengarahkan segala aspek kehidupan masyarakat, guna mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia tanpa kecuali, sehingga disebut sebagai negara hukum sosial (*socialle rechtsstaat*).

Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) dalam negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif yang pada masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan⁴⁶. Konsep negara kesejahteraan inilah yang mengilhami sekaligus menjadi obsesi para aktivis pergerakan kemerdekaan bangsa Indonesia, khususnya “Bung Hatta” selaku pejuang dan pendiri Negara Republik Indonesia, bahkan menjadi figur utamanya. Dilatarbelakangi pemikiran-pemikiran para pendiri negara, utamanya “Bung Hatta”, maka Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengandung semangat ke arah pembentukan model negara kesejahteraan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya; yaitu :

1. Mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik;
2. Menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata;
3. Mengurangi kemiskinan;
4. Menyediakan asuransi sosial (pendidikan dan kesehatan) bagi masyarakat miskin;
5. Menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi *disadvantage people*;
6. Memberi proteksi sosial bagi setiap warga negara⁴⁷

Mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana yang sejak awal ditegaskan oleh *the founding fathers* harus dimaknai sebagai implementasi dan manifestasi nyata dari visi dan misi negara. Visi negara sebagaimana diamanatkan pada alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah terwujudnya perikehidupan kebangsaan yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Adapun misi negara sebagaimana ditegaskan dalam alinea keempat adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan

⁴⁵ *Ibid*, h. 8-9.

⁴⁶ W. Riawan Tjandra. 2008. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008, h. 1

⁴⁷ Marilang. 2010. “Nilai Keadilan Sosial Dalam Pertambangan”, Disetasi, Makassar: Program Pascasarjana UNHAS, 2010, h. 125

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mewujudkan visi misi negara tersebut, dibutuhkan haluan negara yang akan memberi arah dan pedoman dalam melaksanakan pembangunan nasional. Sejarah mencatat, bahwa puncak peradaban dunia, kesuksesan dan kemajuan suatu bangsa, tidak terlahir secara instan dan serba dadakan, melainkan memerlukan proses pembangunan berkesinambungan, yang dilaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan dengan penuh komitmen Bersama dari penyelenggara negara.

III. KESIMPULAN

Konsep negara kesejahteraan dalam konstitusi negara Indonesia sudah bergulir sejak *the founding fathers* hendak mendesain sebuah negara-bangsa, dimana terjadi perdebatan argumentasi pemikiran yang tajam di antara mereka tentang bagaimana pengaturan penyelenggaraan negara, khususnya yang terkait dengan tujuan negara. Perdebatan pemikiran panjang antara para pendiri bangsa berakhir dengan diterimanya gagasan Soekarno dan Moh. Hatta, yaitu hendak mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*). Gagasan awal yang menjadi fondasi konsep negara kesejahteraan Indonesia tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yakni “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social. Untuk mewujudkan tujuan negara yang berkaitan dengan konsep negara kesejahteraan, maka arah, tujuan, dan politik negara harus secara tegas dituangkan dalam Haluan negara, yang selalu dijadikan sebagai pedoman bagi penyelenggara negara dalam menyelenggarakan proses pembangunan, sebagai upaya untuk menyelenggarakan pembangunan yang konsisten dan berkelanjutan untuk mewujudkan negara kesejahteraan sesuai dengan tujuan negara yang ditegaskan dalam Alinea ke-empat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Siapapun yang menjadi penyelenggara negara tidak melaksanakan program atas kehendak pribadi atau kelompoknya saja, melainkan harus berpedoman pada haluan negara yang sudah ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfitri. 2012. *Ideologi Welfare State dalam Dasar Negara Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 9 Nomor 3, Mahkamah Konstitusi.
- Anggriani Jum. 2012. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Bagir Manan. 1999. *Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia*, makalah pada Temu Ilmiah Nasional, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 6 April.
- Belinda Gunawan. 2019. “Peran Negara dan Penerapan Pancasila dalam mewujudkan Negara Kesejahteraan (Welfare State) di Indonesia”, *Jurnal Paradigma Hukum Pembangunan*, Vol. 4 No.2, 2019.

- Bahaudin. 2017. "Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan", *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. III, No. 1, Mei.
- Dawam Rahardjo. 1987, "Pengantar" dalam *Kapitalisme, Dulu dan Sekarang*, (LP3ES, Jakarta).
- Devi Darmawan. 2018. "Politik Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Pembangunan Nasional", *Jurnal Majelis*, Edisi 02 Februari.
- Djauhari. 2009. "Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia (Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah)" dalam Sri Hastuti Puspitasari (editor) *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*, (FH UII Press, Jogjakarta).
- Garner, Bryan A. 1990. *Black's Law Dictionary Seventh Edition*. West Group St Paul. Minn, sebagaimana dikutip L.Lismanto dan Yos Johan Utama dalam Artikel Membumikan Instrumen Hukum Administrasi negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*. Volume 2. No.3. Tahun 2020.
- Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Ketua MPR RI Periode 2014-2019 dalam Sidang Paripurna MPR dalam rangka Sidang Tahunan 2016 di Gedung Nusantara. Kompleks Parlemen Senayan, Jakarta, Kamis (16/8). <https://republika.co.id/berita/mpr-ri/berita-mpr/16/08/16/obzll8368-ketua-mpr-indonesia-perlu-haluan-penyelenggaraan-negara>, diakses pada tanggal 21 April 2022, jam 13.20 WIB.
- <https://kbbi.web.id/haluan>, diakses pada 21 April 2022, pukul 21:20 WIB
- <https://nasional.tempo.co/read/1574526/bamsuet-haluan-negara-jadi-pedoman-pembangunan/full&view=ok>, diakses pada tanggal 22 April 2022 jam 14.45 WIB
- <https://republika.co.id/berita/mpr-ri/berita-mpr/16/08/16/obzll8368-ketua-mpr-indonesia-perlu-haluan-penyelenggaraan-negara>, diakses pada 19 April 2022, jam 11.15 WIB
- <https://www.viva.co.id/berita/politik/721952-sikap-rakernas-pdip-dorong-kembalinya-gbhn>, diakses pada tanggal 18 April 2022, jam 10.35 WIB
- I wayan Sudirta. 2020. "Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Yuridis*, Vol. 7 No.2, Desember 2020.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK RI.
- Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudarajat. 2009. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa.
- Kesepakatan untuk membentuk panitia ad-hoc dalam menyiapkan materi-materi pokok haluan negara sebelumnya diputuskan dalam rapat gabungan MPR pada tanggal 24 Juli 2018. Panitia ad-hoc tersebut beranggotakan 45 anggota yang berasal dari seluruh fraksi di DPR dan kelompok DPD, yang diketuai oleh Ahmad Basarah. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180816113421-32-322723/dua-panitia-ad-hocuntuk-bahas-gbhn-dan-tap-mpr-dibentuk>, akses pada 19 April 2022, jam 09.45

- Lexy J. Moleong.1995. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Lutfi Ansori. 2019. "Haluan Negara sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara dalam system Ketatanegaraan Indonesia; Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan", *Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum dan sosial*, Vol. 16, No.1, Juni.
- L. Lismanto dan Yos Johan Utama. 2020. "Membumikan Instrumen Hukum Administrasi negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 2. Nomor 3.
- Miriam Budiardjo. 2001. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Mansyur Semma. 2008. *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia dan Perilaku Politik*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Marilang. 2010. "Nilai Keadilan Sosial Dalam Pertambangan", Disetasi, Makassar: Program Pascasarjana UNHAS, 2010.
- Masdar Farid Mas'udi. 2010. *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, Jakarta: Pustaka Alvabet, Desember.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1992, h.8. Lihat juga: W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*.
- Nur Rohim Yunus. 2015. "Aktualisasi Welfare State Terhadap Kehidupan Bernegara dalam Dimensi Keislaman dan Keindonesian, *Mizan; Jurnal Ilmu Syariah*, FAI Universitas Ibn Khaldun (UIKA) BOGOR Vol. 3 No. 2.
- Pasal 1 Angka (3) UU No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Puguh Windarawan. 2012. "Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan ke Arah Constitutional Heavy", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4.
- Sjachran Basah. 1985. *Eksistensi dan Tolak ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Soerjono Soekanto. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Sri Soemantri. 2006. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: PT. Alumni.
- Sri-Edi Swasono. 2005. *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial, Dari Klasikal dan Neoklasikal Sampai ke The End of Laissez-Faire*, Jakarta: Yayasan Hatta, h. 28-29
- Undang-Undang Dasar 1945, Alinea ke-IV.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.
- W. Riawan Tjandra. 2008. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.

KARAKTER HALUAN NEGARA DARI MASA KE MASA DAN IMPLIKASINYA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA PASCA REFORMASI

Ilhamdi Putra

Fakultas Hukum Universitas Andalas
Jl. Kampus Limau Manis, Padang

Email : ilhamdiputralaw@gmail.com

ABSTRAK

Ketika UUD 1945 lama berlaaku, GBHN merupakan acuan pembangunan nasional berkala yang ditetapkan MPR selaku Lembaga Tertinggi Negara. Sementara reformasi 1998 menghentikan eksistensi GBHN melalui amandemen UUD 1945. Di tengah kendala visi pembangunan, wacana amandemen UUD 1945 untuk mengakomodir Haluan Negara melalui PPHN kian menyeruak. Wacana itu memunculkan dua topik analisa ihwal pengaturan Haluan Negara dari masa ke masa, dan implikasinya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pascareformasi. Kajian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan teknik pengumpulan data kepustakaan. Penelitian ini berkesimpulan bahwa dalam kurun 40 tahun keberlakuan UUD 1945 lama (1959-1999), GBHN memiliki karakter berbeda pada dua rezim yang pernah berkuasa. Demokrasi Terpimpin berorientasi pada pembangunan ideologis guna membentuk karakter negara-bangsa, sedangkan Orde Baru berorientasi pada pembangunan fisik melalui penanaman modal asing. Namun kedua rezim sama-sama menyelenggarakan kekuasaan otoriter untuk menjamin terselenggaranya visi Haluan Negara. Sementara reformasi memodifikasi konsep Haluan Negara melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang nomenklaturnya ditempatkan dalam undang-undang dan dijalankan dengan prinsip otonomi daerah. Hal ini justru mengakibatkan visi pembangunan lebih terstruktur dan sistematis dengan melibatkan seluruh pemangku jabatan di tingkat pusat hingga daerah. Sedangkan wacana amandemen untuk mengakomodir PPHN berpotensi disruptif karena dilakukan di tengah pemerintahan yang bercorak *executive heavy*.

Kata Kunci : Haluan Negara; Dari Masa ke Masa; Sistem Ketatanegaraan, Pascareformasi.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Konstitusi sejatinya berperan vital untuk mempertahankan esensi negara dari berbagai pengaruh perkembangan zaman yang dinamis.¹ Namun berdasarkan UUD 1945 yang disahkan 18 Agustus 1945, Indonesia sebenarnya memiliki struktur perlembagaan kekuasaan yang berlainan dari teori *Trias Politica* karena tidak menganut pembatasan kekuasaan dan terkesan menganut sistem campuran.² Hal itu terlihat dari proporsi lebih bagi Presiden yang diberi kekuasaan begitu luas untuk menjalankan pemerintahan, sementara di saat bersamaan terdapat MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara pemegang kekuasaan legislatif namun tidak menjalankan fungsi *check and balances*. Akibatnya, rezim Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru yang berkuasa dalam keberlakuan konstitusi timpang menjalankan pemerintahan secara totaliter sekalipun UUD 1945 menekankan posisinya sebagai mandataris MPR.

Setelah pemerintahan Orde Baru jatuh, semua produk hukum yang berwatak konservatif segera diubah, dan produk hukum yang diubah ketika itu pada umumnya mengatur di bidang politik dan terkait dengan *gezagverhouding* (hubungan kekuasaan). Momentum yang diawali dari reformasi Mei 1998 tersebut merupakan titik balik penyelenggaraan negara yang menghasilkan perubahan mendasar bagi struktur ketatanegaraan Indonesia melalui empat kali amandemen UUD 1945. Salah satu hasil amandemen yang paling kentara adalah perubahan hubungan antarlembaga yang semula dipuncaki MPR, menjadi hubungan yang menyejajarkan cabang-cabang kekuasaan. Amandemen itu memosisikan UUD 1945 sebagai penentu alur penyelenggaraan negara.

Perubahan mendasar itu secara sistemik berimbas pada pola pembangunan nasional yang semula dikonstruksikan melalui Ketetapan MPR (TAP MPR) sebagai Lembaga Tertinggi Negara, menjadi berdasarkan undang-undang sebagai akibat kesetaraan seluruh lembaga negara. Pada awalnya, UUD 1945 yang disahkan 18 Agustus 1945 memberi kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai acuan penyelenggaraan pembangunan nasional. Mekanisme itu mengakibatkan terciptanya pola rantai komando antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menyukseskan visi pembangunan. Sedangkan setelah amandemen UUD 1945 diselenggarakan, pemerintahan daerah diberikan hak otonom untuk menyelenggarakan pemerintahan berikut dengan visi pembangunan di tingkat lokal.³

Terganggunya perencanaan pembangunan nasional pascaamandemen akibat tidak sejalannya pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta pemangku kebijakan lainnya dalam mengemban visi pembangunan,

¹A.M. Fatwa. 2009. *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kompas), h. 1.

²Saldi Isra, Fahmi Idris, and Hilaire Tegan. 2020. "Designing a Constitutional Presidential Democracy in Indonesia," *Journal of Politics and Law* 13, no. 2: h. 24, <https://doi.org/10.5539/jpl.v13n2p22>.

³Hilaire Tegan, Charles Simabura, and Saldi Isra. 2018. "Indonesian National Development Planning System Based on State Policy Guidelines (GBHN): A Return to the Future?," *International Journal of Law Reconstruction* 2, no. 1: h. 31, <https://doi.org/10.26532/ijlr.v2i1.2976>.

menghasilkan wacana untuk kembali menghidupkan GBHN.⁴ Wacana itu ditenggarai beberapa faktor, misalnya tilas keberhasilan pembangunan di masa Orde Baru dan penyeragaman visi pembangunan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁵ Namun GBHN yang terlanjur identik dengan rezim Orde Baru yang dikenal despotik mengakibatkan terma “Garis-garis Besar Haluan Negara” sulit diterima. Akibatnya wacana itu menawarkan terma baru bertajuk Pokok-pokok Haluan Negara (PPHN), sekalipun hakikatnya didasari oleh GBHN.

Wacana PPHN lekas menjadi diskursus arus utama di tengah kuatnya dukungan parlemen kepada pemerintah. Hal itu terlihat dari keseriusan MPR melalui Keputusan MPR RI Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2014-2019. Dari keputusan yang memuat 7 rekomendasi tersebut, PPHN menjadi pokok utama yang ditempatkan pada Pasal 1 huruf a yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 2: Terhadap rekomendasi Pasal 1 huruf a, MPR RI masa jabatan 2019-2024 perlu melakukan pendalaman hasil kajian MPR RI masa jabatan 2014-2019 berkenaan dengan substansi dan bentuk hukum pokok-pokok haluan negara, termasuk membangun konsensus politik yang memungkinkan ditetapkannya dalam Ketetapan MPR, dengan catatan terdapat pandangan dari Fraksi Partai Golongan Karya, Fraksi Partai Demokrat, dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera bahwa pokok-pokok haluan negara juga dimungkinkan dibentuk dalam bentuk undang-undang.

Pengarusutamaan wacana itu meniscayakan amandemen kelima UUD 1945 dilakukan untuk mengakomodir PPHN, meski pada pokoknya masih terdapat tiga fraksi yang membuka kemungkinan pengakomodasian PPHN melalui undang-undang. Kesimpulan ini berakar dari mayoritas fraksi di DPR yang menghendaki amandemen dan keberadaan UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang sejatinya telah mencerminkan visi pembangunan. Arti kata, diakomodirnya PPHN dalam produk hukum berjenis undang-undang hanya akan memperumit visi pembangunan nasional.

Sementara dua rezim pemerintahan yang pernah menyelenggarakan Haluan Negara berdasarkan GBHN yang dikeluarkan melalui TAP MPR menampilkan corak visi pembangunan yang berbeda. Demokrasi Terpimpin cenderung pada pola pembangunan ideologis, sedangkan Orde Baru jelas memperlihatkan visi pembangunan fisik selama lebih dari tiga dekade kekuasaannya.⁶ Fenomena ini seyogianya harus diiringi dengan kajian yang menyigi karakter Haluan Negara pada dua rezim kekuasaan yang bertolak belakang itu. Sementara di saat bersamaan wacana kembali diurnya Haluan Negara dalam UUD 1945 dipastikan menghasilkan implikasi konstitusional yang begitu besar.

⁴Andi Luhur Prianto. 2019. “GBHN Sebagai Solusi Diskontinuitas Perencanaan Pembangunan dari Perspektif *Dynamic Governance*” dalam Universitas Makassar, *Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2019), h. 29.

⁵Niki Lukviarman. 2019. “Urgensi Haluan Negara dan Perencanaan Pembangunan Nasional” dalam Universitas Bung Hatta, *Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI), h. 13.

⁶Pembagian ini juga terlihat dari pengamatan Yudi Latif, selengkapnya dalam Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, *Academic Constitutional Drafting: Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Dengan Pokok-Pokok Haluan Negara* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR-RI, 2021) h. 23.

Sedangkan dilakukannya amandemen kelima dalam suasana pemerintahan minim *check and balances* dewasa ini rentan memperburuk struktur perlembagaan negara.

B. Rumusan Masalah

Bagaimanakah karakter Haluan Negara di Indonesia dari masa ke masa, dan apakah implikasinya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pascareformasi?

C. Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif untuk menggambarkan karakter Haluan Negara. Metode penelitian ini ditujukan agar kajian dapat mengerucut seteliti mungkin pada objek penelitian. Bahan hukum primer digunakan untuk menganalisis perbedaan karakteristik Haluan Negara dari masa ke masa. Meliputi TAP MPR Nomor II/MPRS/1960, TAP MPR Nomor XXIII/MPRS/1966, TAP MPR Nomor IV/MPR/1973, TAP MPR Nomor IV/MPR/1978, TAP MPR Nomor II/MPR/1983, TAP MPR Nomor II/MPR/1988, TAP MPR Nomor II/MPR/1993, TAP MPR Nomor II/MPR 1998, TAP MPR Nomor X/MPR/1998, TAP MPR Nomor IV/MPR/1999, UU Nomor 25 Tahun 2004 dan UU Nomor 17 Tahun 2007. Sementara bahan hukum sekunder diperoleh dari beberapa peraturan perundang-undangan dan pidato kenegaraan Presiden yang menopang konsepsi Haluan Negara. Di antaranya TAP MPR Nomor I/MPRS/1960, TAP MPR Nomor IV/MPRS/1963, UU Nomor 1 Tahun 1967, Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960, Keppres Nomor 18 Tahun 1969, Keppres Nomor 11 Tahun 1974, Keppres Nomor 7 Tahun 1979, Keppres Nomor 21 Tahun 1984, Keppres Nomor 13 Tahun 1989, Keppres Nomor 17 Tahun 1994, Perpres Nomor 18 Tahun 2020 dan Pidato kenegaraan Presiden 17 Agustus 1959 berjudul Penemuan Kembali Revolusi Kita. Beberapa peraturan perundang-undangan ini selanjutnya dikaji berdasarkan bahan hukum primer guna mengidentifikasi implikasi pengaturan Haluan Negara melalui PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pascareformasi. Pada akhirnya kajian tiba pada efek sistemik bilamana amandemen UUD 1945 dilakukan semata untuk mengakomodir PPHN.

II. PEMBAHASAN

A. Karakter Haluan Negara Dari Masa Ke Masa

1. Demokrasi Terpimpin

Pengaturan Haluan Negara dalam konstitusi Indonesia memang dimulai sejak 18 Agustus 1945 ketika Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengesahkan UUD 1945. Di mana ketentuan itu diatur pada Pasal 3 dengan memberi kewenangan kepada MPR untuk menetapkan GBHN yang difungsikan sebagai penunjuk arah kebijakan pemerintahan. Pengaturan Pasal 1 Ayat (2) kemudian menempatkan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara sehingga Presiden sebagai mandataris mempertanggungjawabkan penyelenggaraan GBHN kepada MPR. Terganggunya stabilitas negara muda Indonesia di masa Revolusi Nasional menjadikan tidak dapat terlaksananya fungsi MPR untuk menetapkan GBHN. Keadaan ini dapat dilihat dari beberapa faktor, misalnya perubahan konstitusi, bentuk negara, sampai sistem pemerintahan yang

semuanya terjadi dalam waktu singkat. Dari tiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia di sekitar masa Revolusi Nasional, hanya UUD 1945-lah yang mengatur tentang Haluan Negara berupa GBHN.

Hal itu dapat ditinjau dari struktur perlembagaan negara berdasarkan Konstitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950) yang mengubah bentuk negara menjadi federal. Pada Ketentuan Umum Bab III, konstitusi ini mengatur alat kelengkapan negara yang terdiri Presiden, Menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. Kemudian Perdana Menteri di Pasal 72 Ayat (1), Pasal 74 Ayat (2), Pasal 75 Ayat (1), dan Pasal 76 Ayat (1). Untuk lembaga negara yang berkarakter majelis sebagaimana MPR, Konstitusi RIS mengadakan Konstituante di Pasal 186, Pasal 187, Pasal 188 dan Pasal 189 yang bertugas merancang konstitusi baru, tanpa kewenangan menetapkan Haluan Negara.

Sedangkan pada UUD Sementara 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959) yang mengembalikan bentuk negara menjadi kesatuan, Pasal 44 mengatur alat kelengkapan negara yang terdiri atas Presiden, Menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. Untuk lembaga yang berkarakter majelis, UUD Sementara 1950 masih mengakomodir keberadaan Konstituante pada Pasal 134 hingga Pasal 139, dengan tugas pokok yang sama dengan Konstitusi RIS. Namun pada Pasal 140 Ayat (2), UUD Sementara 1950 menambahkan sebuah badan berupa forum bernama Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar⁷ yang tersusun atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara dan anggota-anggota Komite Nasional Pusat⁸ yang tidak menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara. Badan ini bertugas mengesahkan rancangan konstitusi baru. Sama dengan Konstitusi RIS, UUD Sementara 1950 juga tidak mengakomodir sebuah lembaga negara maupun forum yang dibekali kewenangan menetapkan Haluan Negara.

Sebenarnya dalam periode keberlakuan UUD Sementara 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959), Indonesia pernah memiliki Garis-garis Besar Rancangan Pembangunan Lima Tahun 1956-1960 yang dirancang Dewan Ekonomi dan Perencanaan⁹ di bawah pemerintahan Kabinet Ali Sastroamidjojo II (24 Maret 1956-14 Maret 1957). Akan tetapi rancangan ini gagal karena tidak sejalan dengan kebijakan kabinet yang bersandar pada politik luar negeri tanpa diimbangi visi pembangunan dalam negeri. Kendala itu kemudian diperparah dengan konflik antarfaksi politik yang menolak eksistensi PKI dalam pemerintahan, dan berujung pada jatuhnya Kabinet Ali Sastroamidjojo II beserta rancangan pembangunannya yang mandek.¹⁰

⁷Lihat Penjelasan UUD Sementara 1950: Sekalipun Majelis Perubahan Undang-undang Dasar merupakan suatu badan, akan tetapi karena badan tersebut hanya bertindak apabila perlu diadakan perubahan dalam Undang-Undang Dasar Sementara dan dalam sistem Undang-Undang Dasar Sementara ini perlu tidaknya diadakan perubahan ditentukan oleh Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Sementara, maka Majelis tersebut tidak mendapat tempat tersendiri dalam Undang-undang Dasar Sementara melainkan ketentuan-ketentuan tentang Majelis tadi dimasukkan dalam bagian tentang perubahan Undang-Undang Dasar Sementara.

⁸Komite Nasional Pusat merupakan Badan Pekerja yang berasal dari Konstitusi RIS yang digunakan karena DPR belum tersusun melalui mekanisme pemilihan umum.

⁹Kelak berubah nama menjadi Dewan Perancangan Nasional.

¹⁰R.Z. Leirissa. 1997. *PRRI-PERMESTA: Strategi Membangun Indonesia Tanpa Komunis*, (Jakarta: Grafiti), h. 13.

Episode sejarah perancangan konstitusi baru Indonesia terganjal oleh ketakmampuan Konstituante untuk mengesahkan rancangan undang-undang dasar, karena kuorum sebesar dua pertiga dari jumlah anggota tidak pernah tercapai untuk mengambil keputusan.¹¹ Kebuntuan itu dipertemukan dengan derasnya desakan untuk kembali pada sistem presidensial sebagai reaksi tidak stabilnya kabinet parlementer.¹² Desakan yang kemudian memicu Sukarno mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 Tentang Kembali Pada Undang-Undang Dasar 1945, yang lebih dikenal sebagai Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Melalui dekrit tersebut Sukarno membubarkan Konstituante dan menginstruksikan pemberlakuan kembali UUD 1945 sebagai konstitusi tetap bagi Indonesia. Dekrit ini menandai dimulainya era Demokrasi Terpimpin yang dibangun di atas pola kekuasaan terpusat di tangan Presiden,¹³ di mana sistem sentralistik tersebut juga menentukan karakter Haluan Negara.

Pemberlakuan kembali UUD 1945 tidak serta merta menjadikan Haluan Negara sebagai produk kebijakan hasil reproduksi MPR. Secara normatif ketentuan Pasal 3 UUD 1945 memang hanya menyatakan bahwa MPR “menetapkan ... garis-garis besar daripada haluan negara”, dan tidak menentukan bahwa MPR-lah yang menjadi sumber asali pembentukan Haluan Negara sehubungan keberadaannya sebagai Lembaga Tertinggi Negara sekaligus pemberi mandat kepada Presiden. Keadaan itu dipertemukan dengan kuatnya dominasi Sukarno yang menundukkan MPR dan bergerak ke arah pemerintahan otoriter,¹⁴ sehingga konsepsi Haluan Negara secara penuh ditentukan oleh pandangan politik Sukarno meski kemudian memperoleh legitimasi konstitusional melalui TAP MPR.

Penyimpangan kekuasaan itu dapat ditinjau dari sumber pembentukan GBHN pertama yang berasal dari lima pidato Presiden. *Pertama*, Penemuan Kembali Revolusi Kita. Pidato kenegaraan tanggal 17 Agustus 1959 ini kemudian dijabarkan oleh Dewan Pertimbangan Agung dalam keputusan Nomor 3/KPTS/SD/II/59 Tentang Perincian Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959. Keputusan tertanggal 25 September 1959 itu ditindaklanjuti dengan melegalisasi pokok-pokok pikiran Sukarno melalui Penetapan Presiden¹⁵ Nomor 1 Tahun 1960 Tentang Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara yang

¹¹Ilhamdi Putra. 2021. “Karakteristik dan Dampak Pembatasan Pengujian Norma Undang-Undang Melalui Permohonan Yang Tidak Dapat Diajukan Kembali di Mahkamah Konstitusi Terhadap Gagasan The Living Constitution” (Andalas University) h. 66, <http://scholar.unand.ac.id/68146/1/Cover%20dan%20Abstrak.pdf>. Lihat juga Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi HTN UI, 1980), h. 84-85.

¹²Lihat Cindy Adams, *Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat Indonesia* (Jakarta: Yayasan Bung Karno dan Media Pressindo, 2014), h. 337-338.

¹³Herberth Feith. 1965. “Indonesia”, dalam George McThurnan Kahin (Editor), *Governemnts and Politics of Southeast Asia*, (New York: Cornell University Press), h. 243.

¹⁴Selengkapnya dalam *Ibid*, h. 218-221.

¹⁵Penetapan Presiden merupakan jenis produk hukum yang nomenklaturnya bersumber dari Surat Presiden Nomor 3639/HK/59 tanggal 26 November 1959. Dalam surat itu, Presiden menentukan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden dan Peraturan atau Keputusan Menteri. Namun kerap kali peraturan berjenis Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden di masa pemerintahan Presiden Sukarno diberlakukan sebagai norma yang berkekuatan setara Undang-Undang. Mengenai hierarki tersebut lihat Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), h. 81-82.

ditetapkan 29 Januari 1960.¹⁶ *Kedua*, pidato pada Sidang Pleno Dewan Perancangan Nasional (Depernas)¹⁷ mengenai Pembangunan Semesta Berencana tanggal 28 Agustus 1959. *Ketiga*, pidato kenegaraan berjudul *Jalannya Revolusi Kita* yang disampaikan 17 Agustus 1960. *Keempat*, pidato Presiden di Sidang Umum PBB, *To Build the World a New*, tanggal 30 September 1960. *Kelima*, pidato yang disampaikan pada Pembukaan Sidang Pertama MPRS tanggal 10 November 1960.

Pidato-pidato itulah yang digunakan MPR untuk menyusun ketetapan yang mengandung norma ideologis melalui TAP MPR Nomor I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara yang disahkan tanggal 19 November 1960. Ketetapan yang berisi 4 pasal itu pada intinya menetapkan gagasan yang terkandung di dalam *Jalannya Revolusi Kita* dan *To Build the World a New* sebagai pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia yang ditetapkan sebagai GBHN, dan menetapkan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) sebagai garis-garis besar haluan pembangunan. Corak ideologis yang abstrak itu kemudian diterjemahkan oleh Depernas ke dalam 17 jilid Rancangan Dasar Undang-Undang Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961-1969. Di mana jilid I, II dan III kemudian disetujui MPR pada 3 Desember 1960 melalui TAP MPR Nomor II/MPRS/1960 Tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Sedangkan 14 jilid lainnya dijadikan pedoman pelaksanaan.¹⁸ TAP MPR Nomor II/MPRS/1960 menetapkan enam bidang sebagai fokus pembangunan berskala nasional, di antaranya bidang Mental/Agama/Kerohanian/Penelitian, bidang Kesejahteraan, bidang Pemerintahan dan Keamanan/Pertahanan, bidang Produksi, bidang Distribusi dan Perhubungan, bidang Keuangan dan Pembiayaan.

Pola penggunaan visi politik Presiden sebagai sumber asli GBHN berlanjut pada TAP MPR Nomor IV/MPRS/1963 Tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. TAP MPR ini menggunakan empat pidato yang menjadi kerangka utama dan dua di antaranya sebagai sumber primer ideologis. *Pertama*, pidato berjudul *Revolusi Sosialisme Indonesia Pimpinan Nasional (Resopim)* yang disampaikan 17 Agustus 1961. *Kedua*, pidato berjudul *Tahun Kemenangan (Takem)* yang disampaikan 17 Agustus 1962. *Ketiga*, pidato berjudul *Deklarasi Ekonomi (Dekon)* yang disampaikan 28 Maret 1963. *Keempat*, pidato pengantar laporan tahunan yang berjudul *Ambeg Parama Arta (Berwatak Pandai Mendahulukan Urusan yang*

¹⁶Dari segi norma, Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 dapat dikatakan sebagai GBHN pertama karena di Pasal 1 menentukan manifesto politik yang disampaikan pada pidato Penemuan Kembali Revolusi Kita sebagai GBHN. Langkah oportunitas itu didasari oleh Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang memberi kewenangan kepada Presiden untuk menjalankan tugas MPR sebelum majelis itu terbentuk. Namun dengan kandungan norma yang abstrak, Penulis tidak memosisikan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 sebagai GBHN karena terdapat dua TAP MPR lainnya yang menjabarkan ihwal Manifesto Politik Republik Indonesia.

¹⁷Sekarang Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Administrator, *Sejarah Kementerian PPN/BAPPENAS*, Bappenas.go.id, 2021, <https://www.bappenas.go.id/sejarah>.

¹⁸Pasal 8 TAP MPR Nomor II/MPRS/1960 Tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

Penting) yang disampaikan 15 Mei 1963 pada pembukaan Sidang ke-II MPRS. Dalam TAP MPR Nomor IV/MPRS/1963 ini terdapat empat pasal yang secara garis besar menetapkan Resopim dan Takem sebagai pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia, Dekon sebagai pedoman pelaksanaan GBHN di bidang ekonomi, dan Ambeg Parama Arta sebagai acuan kerja ideologis PNSB.

Dari kronologi tersebut dapat dikatakan bahwa MPR hanya menjadi lembaga pemberi legalitas konstitusional terhadap visi politik Presiden yang sebelumnya telah disusun secara teknokratis oleh Depernas. Artinya, relasi *untergeordnet* antara Presiden dan MPR yang dinyatakan pada Penjelasan UUD 1945 hanya terjadi pada mekanisme pertanggungjawaban penyelenggaraan GBHN. Sedangkan dalam hal penyusunan konsepsi Haluan Negara, Presiden-lah yang menjadi sumber asali sehingga di saat bersamaan relasi Presiden dan MPR juga menjadi *neben*, atau setara.

Sementara bila ditelisik lebih jauh, meski terdapat tiga TAP MPR berlatifalkan GBHN yang dikeluarkan dalam kurun 3 tahun di era Demokrasi Terpimpin, namun tidak semuanya dapat dikatakan sebagai Haluan Negara. Karena secara ideal GBHN merupakan instruksi MPR tentang pola pembangunan nasional,¹⁹ sedangkan dari ketiga TAP MPR itu hanya TAP MPR Nomor II/MPRS/1960 yang memiliki kandungan instruktif, sedangkan dua lainnya bernilai ideologis yang abstrak. Meski secara legal formal menyimpang dari ketentuan Pasal 3 UUD 1945²⁰ yang membatasi keberlakuan GBHN selama 5 tahun, sedangkan TAP MPR Nomor II/MPRS/1960 dirancang untuk berlaku selama 8 tahun.

Bila dicermati kembali, konsepsi Haluan Negara di era Demokrasi Terpimpin terbagi pada dua konsep, yakni GBHN pada tataran ideologis yang bersumber dari TAP MPR Nomor I/MPRS/1960 dan PNSB pada tataran teknokratis yang bersumber dari TAP MPR Nomor II/MPRS/1960. Dua konsepsi itu kemudian ditambahkan dengan TAP MPR Nomor IV/MPRS/1963 yang berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan yang bernuansa ideologis. Dari pemisahan berdasarkan jenisnya itu, terlihat bahwa pidato Penemuan Kembali Revolusi Kita merupakan muasal penyusunan Haluan Negara. Sehingga gagasan-gagasan ideologis yang terkandung di dalamnya menjadi sumber primer untuk memahami karakter Haluan Negara di masa Demokrasi Terpimpin. Lewat pidato yang dibacakan 17 Agustus 1959 itu, Sukarno pada pokoknya berusaha mengumpulkan seluruh sumber daya politik yang semula berkonflik akibat demokrasi liberal di dekade 1950-an.²¹ Dari pandangan Sukarno, upaya itu merupakan keniscayaan untuk mempertahankan stabilitas negara demi mencapai tujuan nasional, dan langkah politis tersebut hanya mungkin dicapai melalui Demokrasi Terpimpin yang dikomandoi oleh Presiden. Penghimpunan faksi-faksi itulah yang menghasilkan

¹⁹Lihat Lampiran Bab I: Pendahuluan GBHN 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 dan 1998, dan Minto Rahayu, *Pendidikan Kewarganegaraan: Perjuangan Menghidupi Jati Diri Bangsa* (Jakarta: Grasindo, 2007), h. 105.

²⁰Lihat Penjelasan Pasal 3 UUD 1945.

²¹Dalam pidatonya. 1965. Sukarno secara metaforis menyatakan: "meski tersesat sejurus waktu, akhirnya toh telah kembali lagi kepada relnya yang asli". Selengkapnya lihat "Penemuan Kembali Revolusi Kita" dalam Sukarno, *Di Bawah Bendera Revolusi (Jilid 2)* (Jakarta: Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi) h. 252.

ideologi baru yang bertulang punggung pada dukungan massa yang membawa kesetiaan pada langgam kepemimpinan Sukarno.²²

Dari segi politik internasional, usaha Sukarno untuk mendapat dukungan berbasis massa harus dilihat secara berbarengan dengan kampanye melawan Belanda pada konflik perebutan Irian Barat dan konfrontasi dengan Inggris di Malaysia. Fenomena itu dapat terlihat dari paparan Sugiyono yang mencatat kecenderungan Sukarno menafsirkan eksistensi Indonesia yang begitu potensial memimpin kelompok kekuatan yang sedang tumbuh di dunia internasional. Tujuannya tidak lain dari upaya melawan, bahkan menghancurkan, pengaruh neokolonialisme, kolonialisme dan imperialisme (Nekolim)²³ yang dibawa oleh negara-negara kapitalis.²⁴ Langkah politik Sukarno begitu taktis, karena efek Penemuan Kembali Revolusi Kita berhasil membangun dukungan penuh rakyat sekaligus memberi tempat strategis bagi Indonesia di kancah perpolitikan internasional. Secara bersamaan gagasan itu mengantisipasi persaingan politik yang dapat mengancam keberlangsungan sistem Demokrasi Terpimpin. Akibatnya, pandangan politik nasional dan internasional Sukarno menjadi visi berkelanjutan yang terus bergerak bersamaan dengan dinamika kenegaraan.

Reeve yang menafsirkan pidato Sukarno menilai, Penemuan Kembali Revolusi Kita merupakan serangan sinisme Sukarno terhadap liberalisme barat yang individualis. Lewat pidato itu, Sukarno menuntut upaya ditumbuhkannya semangat revolusi yang diperbarui untuk membawa perubahan dan peningkatan dalam segala lini kehidupan. Untuk itu, Sukarno mengusulkan *retooling* (menyusun ulang) semua institusi dan bidang kegiatan pemerintah, termasuk penyederhaan jumlah partai, dan konsentrasi kekuatan negara dalam satu barisan bernama Front Nasional. Strategi politik yang disebut Reeve sebagai “demokrasi kekeluargaan”.²⁵

Dari visi itulah Sukarno mengisi Manifesto Politik Republik Indonesia dengan lima sendi yang meliputi UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia. Lima inti sari Manifesto Politik (Manipol) itu kemudian dikenal dengan singkatan USDEK, keduanya erat tak terpisahkan hingga disebut Manipol-USDEK.²⁶ Gagasan inilah mendasari karakter Haluan Negara di era Demokrasi Terpimpin, bahwa arah daripada haluan pemerintahan Indonesia lebih berfokus pada pembangunan karakter negara-bangsa dengan menyatukan segala potensi politik dalam satu komando. Fenomena itu sejalan dengan suasana kebatinan yang mewarnai dua dekade awal kemerdekaan Indonesia, di mana basis kepercayaan rakyat menjadi modal politik rezim yang sejalan dengan orientasi Sukarno akan politik massa. Namun, sekalipun gagasan-gagasan Sukarno memperoleh legalitas konstitusional melalui TAP MPR dan dijalankan melalui rantai komando,

²²Lihat konsepsi Nasionalis, Agama dan Komunis (Nasakom) dalam “Re-So-Pim (Revolusi-Sosialisme Indonesia-Pimpinan Nasional)” dalam *Ibid*, h. 307.

²³Terma Nekolim bukan singkatan yang bersumber dari Sukarno, istilah itu diperkenalkan oleh Jenderal Ahmad Yani yang kemudian dipopulerkan oleh Sukarno, lihat “Tahun ‘Vivere Pericoloso’” dalam *Ibid*, h. 390.

²⁴Ahmad Sugiyono, *Akar-akar Demokrasi di Indonesia dan Perkembangannya Pada Masa Kini*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar, dan Pendidikan Menengah, 2020), h. 12.

²⁵David Reeve. 2013. *Golkar: Sejarah yang Hilang, Akar Pemikiran & Dinamika*, (Depok: Komunitas Bambu), h. 175.

²⁶Lihat “‘Laksana Malaikat yang Menyerbu Dari Langit’, Jalannya Revolusi Kita!” dalam Sukarno, *Dibawah Bendera Revolusi (Jilid Kedua)... Op.Cit*, h. 262.

konsepsi Haluan Negara yang dibangun menjadi tidak terstruktur dan jauh dari nilai sistematis.

Di satu sisi gagasan ideologis Sukarno memang berhasil memacu perkembangan Indonesia melalui penguasaan sumber daya di sektor vital yang menjadi modal pembangunan. Misalnya dari segi pengetatan aturan pertambangan minyak oleh perusahaan asing, persentase bagi hasil, berikut dengan besaran pajak.²⁷ Hanya saja di saat bersamaan pembangunan ideologis Sukarno memunculkan kutub paradoks ketika progres pembangunan hanya terpusat di Jakarta. Pembangunan model sentralistis ini pula yang pada tahapnya menuai gelombang perlawanan di beberapa daerah. Bahwa pembangunan yang dilakukan terpusat berimbas pada kesenjangan ekonomi, buruknya birokrasi, korupsi, stagnasi pembangunan daerah, yang keseluruhannya berujung pada hilangnya kontrol pemerintahan.²⁸ Pembangunan ideologis ini pula yang kelak dimanfaatkan sebagai anasir penggulingan Sukarno dan Demokrasi Terpimpin bersama semua visi politik yang dibangunnya.

2. Orde Baru

Perbedaan paling kentara antara Demokrasi Terpimpin dengan Orde Baru dapat ditinjau dari istilah dan sistem yang digunakan pada dua periode kekuasaan tersebut. Terma Demokrasi Terpimpin berasal dari gagasan filosofis yang telah dibangun Sukarno jauh hari sebelum kemerdekaan Indonesia diproklamlirkan, arti kata, Demokrasi Terpimpin bersumber asli dari pemikiran satu orang yang mengamati kaidah-kaidah sosiologis masyarakat Indonesia.²⁹ Genealogi ini mempengaruhi karakter Demokrasi Terpimpin yang bergantung pada sistem komando. Sedangkan terma Orde Baru, pertama kali tercatat dalam sejarah, berasal dari Seminar Angkatan Darat (AD) II yang dilaksanakan di Bandung 25-31 Agustus 1966. Dari seminar itu, AD mengajukan 3 pokok pikiran yang salah satunya menyatakan:³⁰ "TNI-AD menghendaki bahwa cara dan pemikiran lama ditinggalkan dan atas suatu tatanan baru (Orde Baru) diciptakan kehidupan politik, ekonomi, sosial, kultural berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang dilaksanakan secara murni dan konsekuen."

Hal senada diungkap Cribb dan Kahin, bahwa terma Orde Baru kemudian menjadi istilah yang digunakan untuk menyebut koalisi tentara, mahasiswa, intelektual serta muslim yang menentang Sukarno dan PKI. Terma Orde Baru pada tahapnya benar-benar menjadi gelombang oposisi total terhadap sistem Demokrasi Terpimpin yang lekas mengalihkan Indonesia dari visi politik

²⁷Lihat Pasal 15 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1963 Tentang Pengesahan "Perjanjian Karya" Antara P.N. Pertamina dengan P.T. Caltex Indonesia dan California Asiatic Oil Company (Calasiatic) Texaco Overseas Petroleum Company (Topco); P.N. Pertamina dengan P.T. Stanvac Indonesia, P.N. Permigan dengan P.T. Shell Indonesia

²⁸Selengkapnya dalam R.Z. Leirissa, *PRRI-PERRESTA... Op.Cit*, h. 36-42.

²⁹Akar idealis Demokrasi Terpimpin telah dirancang Sukarno sejak dekade 1920-an. Ia menilai, sebagai bangsa timur demokrasi barat tidak cocok untuk Indonesia. Lihat "Nasionalisme, Islamisme dan Marxisme" dalam Sukarno, *Dibawah Bendera Revolusi (Jilid 1)*, ed. Sigit Parikesit (Jakarta: Banana Books, 2016), h. 2-23.

³⁰Maraden Panggabean. 1993. *Berjuang dan Mengabdikan*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan), h. 361.

internasional Sukarno.³¹ Mulai dari menghentikan konfrontasi dengan Malaysia, meninggalkan pergaulan dengan negara-negara komunis di poros Jakarta-Peking, hingga membuka keran investasi asing yang kelak menjadi identitas rezim. Hal itu terlihat sejak dimulainya kudeta merangkak akibat malapetaka G30S dan krisis ekonomi yang kian melemahkan nilai tawar Sukarno. Suharto yang oportunistis beserta AD berhasil memanfaatkan momentum untuk meruntuhkan visi politik Sukarno. TAP MPR Nomor XXIII/MPRS/1966 Tentang Pembaharuan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan adalah langkah awal meloloskan konsep Haluan Negara yang berorientasi pada modal asing.

Secara konstitusional, Orde Baru memang memperoleh legitimasi di tahun 1968 ketika Sidang Umum MPR tanggal 27 Maret 1968 melantik Suharto sebagai Presiden berdasarkan TAP MPR Nomor XLIV/MPRS/1968. Namun sejatinya konsepsi Haluan Negara Orde Baru telah dimulai sejak TAP MPR Nomor XXIII/MPRS/1966 meski tanpa lafal GBHN, karena secara sistematis menyusun skala prioritas nasional³² dengan membagi pembangunan berdasarkan jangka pendek (Pasal 13-Pasal 24) dan jangka menengah (Pasal 25-Pasal 28). Meski secara konstitusional Sukarno masih menduduki kursi Presiden, namun dalam hal kebijakan negara, politik internasional, dan konsepsi Haluan Negara, TAP MPR Nomor XXIII/MPRS/1966 sejatinya telah menjadi legitimasi untuk melucuti kekuasaan eksekutorialnya. Dari sinilah jalan panjang Orde Baru dimulai.

TAP MPR Nomor XXIII/MPRS/1966 kemudian mendasari 2 produk hukum terpenting di hari-hari awal Orde Baru yang mengatur bidang ekonomi. *Pertama*, UU Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing yang memberi keleluasaan bagi korporasi asing untuk melakukan eksploitasi terhadap sumber daya alam yang sebelumnya tidak dikehendaki Sukarno. Beberapa ketentuan dalam UU Nomor 1 Tahun 1967, misalnya, adalah pembebasan terhadap pajak perseroan, pajak deviden, pajak keuntungan, bea masuk barang ke dalam wilayah Indonesia, dan bea materai modal atas penempatan modal yang berasal dari penanaman modal asing, berikut keringanan lainnya (Pasal 15 huruf a dan b). *Kedua*, Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 18 Tahun 1969 Tentang Pengendalian Operasi Pembangunan Lima Tahun 1969-1973. Keppres ini lahir untuk mengubah sistem kerja pemerintah dan menyesuaikannya dengan sasaran pembangunan berjangka 5 tahun,³³ sekaligus melahirkan terma politik baru, Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).

Strategi pembangunan Orde Baru pada Repelita I begitu terstruktur dan sistematis, terlihat dari Lampiran Keppres Nomor 18 Tahun 1969 yang membagi beban kerja berdasarkan 17 sektor sebagai tanggung jawab 11 menteri. Jumlah sektor itu dapat dibagi kepada 4 garis besar yang meliputi pembangunan fisik, politik, birokrasi dan ekonomi yang mendapat tempat terluas dalam 6 sektor.

³¹Robert Cribb dan Audrey Kahin. 2004. *Historical Dictionary of Indonesia*, Second Edi (Lanham, Maryland: The Scarecrow Press, Inc), h. 298.

³²Lihat pengaturan Pasal 11 TAP MPR Nomor XXIII/MPRS/1966: Usaha menanggulangi kemerosotan ekonomi dewasa ini yang sekaligus akan memungkinkan pembangunan ekonomi secara besar-besaran di hari depan harus menduduki tempat utama dalam keseluruhan skala prioritas nasional, sehingga kepentingan dalam negeri, khususnya kepentingan ekonomi, harus tegas-tegas didahulukan daripada kepentingan politik luar negeri.

³³Konsideran Menimbang huruf b Keppres Nomor 18 Tahun 1969.

Para menteri yang memimpin sektornya masing-masing kemudian dibantu oleh belasan departemen. Strategi ini begitu kentara dibandingkan dengan konsep Haluan Negara di era Demokrasi Terpimpin yang tidak terstruktur dan sistematis.

Suharto bersama Orde Baru lekas menorehkan prestasi atas visi pembangunannya selang 18 bulan sejak Repelita I dikeluarkan. Hal itu bisa dilihat dari pidato kenegaraan Presiden tanggal 16 Agustus 1970. Pada kesempatan itu Suharto melaporkan pertambahan kredit investasi perbankan hingga 16 miliar rupiah dan penanaman modal asing senilai 72 miliar rupiah, dan ekspor minyak bumi melampaui 1 juta dolar Amerika. Serapan dana itu kemudian dimanfaatkan untuk melakukan pembangunan di desa-desa yang menghabiskan dana senilai 13 miliar rupiah. Sehingga di tahun anggaran 1969-1970 pemerintah berinvestasi melalui pembangunan lebih dari 225 miliar rupiah. Pertumbuhan ekonomi terlihat juga dari belanja impor yang melampaui 1 miliar dolar Amerika, dan produksi beras yang mencapai 10,8 juta ton.³⁴

Ideologi pembangunan Orde Baru dilanjutkan dengan TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang melahirkan Keppres Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua (Repelita II) Tahun 1974-1979. Pada pokoknya Repelita II bertujuan untuk meningkatkan pembangunan di pulau-pulau selain Jawa, Bali dan Madura yang salah satunya dilakukan melalui transmigrasi. Keputusan ini selanjutnya diikuti oleh Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 1977 Tentang Program Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II yang ditujukan untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja melalui proyek-proyek pembangunan prasarana perhubungan dan prasarana produksi melalui Program Bantuan Daerah Tingkat II.³⁵

Setelah berhasil pada dua jilid Repelita, Orde Baru meneruskan GBHN melalui TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang berfokus pada sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang mengolah bahan baku menjadi barang jadi. TAP MPR ini diteruskan kepada Keppres Nomor 7 Tahun 1979 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (Repelita III) 1980-1984. Keberhasilan Repelita III telah terlihat sejak tahun 1982 dengan meningkatnya produksi beras hingga 13% atau mencapai 22,2 juta ton.³⁶ Pada TAP MPR Nomor II/MPR/1983 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, fokus pembangunan beralih pada penciptaan lapangan kerja baru dan industri. Hal ini pula yang menjadi fokus Repelita IV melalui Keppres Nomor 21 Tahun 1984 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat (Repelita IV) 1985-1989. Akan tetapi, pembukaan lapangan kerja baru dan industrialisasi berjalan seiring dengan kian derasny arus investasi asing.³⁷

³⁴Suharto. 1970. *Pidato Kenegaraan Presiden RI Djendral Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1970* (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia), h. 32-33.

³⁵Lihat konsideran Menimbang huruf a Inpres Nomor 2 Tahun 1977.

³⁶Suharto. 1992. *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1982* (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia), h. 24-25.

³⁷Lihat Suharto. 1984. *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1984* (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia), h. 36. Suharto, *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto di depan sidang DPR pada tanggal 16 Agustus 1988* (Jakarta: Departemen Penerangan Republik

TAP MPR Nomor II/MPR/1988 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara adalah bukti selamatnya Indonesia melalui krisis akibat jatuhnya harga minyak dunia. Pada periode ini pertumbuhan ekonomi Indonesia melesat. Melalui Keppres Nomor 13 Tahun 1989 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kelima (Repelita V) 1990-1994, Orde Baru berfokus pada pembangunan di bidang transportasi, komunikasi dan pendidikan. Namun semuanya tetap berorientasi pada investasi asing di tengah krisis ekonomi global yang mulai berimbas ke Indonesia.³⁸

TAP MPR Nomor II/MPR/1993 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara di keluarkan pada tahun yang sama ketika Bank Dunia memasukkan Indonesia ke dalam kelompok elit *High Performing Asian Economics* (HPAEs). Indonesia menjadi satu di antara delapan negara yang dinilai memiliki pertumbuhan ekonomi pesat terhitung 1965 hingga 1990. Keppres Nomor 17 Tahun 1994 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam (Repelita VI) 1995-1999, yang merupakan awal Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Kedua, dikeluarkan di tengah tahun-tahun ekonomi terbaik Indonesia yang rata-ratanya mencapai pertumbuhan hingga 7,3% per tahun.³⁹ Hanya saja kala itu ekonomi Indonesia tumbuh dalam keadaan sangat rentan karena diikuti laju inflasi yang begitu tinggi. Di tahun 1993, misalnya, inflasi pernah di angka 9,8% yang baru mereda selang 3 tahun kemudian di angka 6,5%.⁴⁰ TAP MPR Nomor II/MPR 1998 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara adalah GBHN terakhir rezim Orde Baru, dan seterusnya sejarah mencatat kejatuhan rezim berideologi pembangunan yang ditenggelamkan masa selang 2 bulan setelah TAP MPR tersebut dikeluarkan.

Narasi panjang Haluan Negara Orde Baru memang menampilkan sisi memukau, namun capaian ekonomi gemilang itu terjadi berbarengan dengan terstruktur dan sistematisnya korupsi beserta watak represif negara. Selama lebih 30 tahun kekuasaannya, Suharto memerintah secara militeristik sambil memasang garansi, bahwa kepatuhan dan ketertiban rakyat akan dibayar dengan kesejahteraan. Salah satu faktor yang mendukung terselenggaranya pemerintahan tiran kala itu bisa ditemukan pada struktur UUD 1945, di mana dari 37 pasal di dalamnya terdapat 12 pasal yang memberi kekuasaan hampir tidak terbatas kepada Presiden.⁴¹

Southwood dan Flanagan menilai, 'Relasi Kuasa' dapat dengan mudah dipahami dalam kerangka tujuan pemerintahan Orde Baru. Tujuan utama rezim Suharto adalah melanggengkan kekuasaan. Untuk itu, stabilitas perekonomian yang goyah pada 1965 perlu segera dipulihkan agar alat kelembagaan kekuasaan dapat dipertahankan sekaligus diperkuat. Rezim menentukan solusinya sendiri melalui peningkatan penanaman modal asing, ketergantungan pendapatan dari

Indonesia, 1988), h. 24; dan Suharto, *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto di depan sidang DPR pada tanggal 16 Agustus 1989*, (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1989), h. 37.

³⁸ Suharto. 1991. *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1991* (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia), h. 17.

³⁹Selengkapnya dalam World Bank, "The East Asian Miracle: Economy Growth and Public Policy" (Oxford-New York, 1993).

⁴⁰Lihat misalnya Bondan Winarno, J.B. Sumarlin. 2012. *Cabe Rawit yang Lahir di Sawah*, (Jakarta: Kompas), h. 282.

⁴¹Ilhamdi Putra. 2020. *Represi Mahasiswa: Dari Retrospeksi hingga Relevansi*, Garak.id, <https://garak.id/artikel/represi-mahasiswa-dari-retrospeksi-hingga-relevansi/>

minyak, industrialisasi yang berorientasi ekspor, bantuan dalam jumlah besar dari *Inter-Governmental Group on Indonesia* (IGGI), dan perampangan korupsi yang terlembaga.⁴²

Pesatnya pembangunan berskala nasional yang seiring dengan deprestisiasi negara, atau antara kebijakan ekonomi dan tindakan represif, terus menekan kemungkinan-kemungkinan hadirnya anasir penentang kebijakan negara. Anasir itu bisa muncul dari lapisan manapun dan dalam ruang apapun. Untuk mencegah kemungkinan yang akan mengganggu Orde Baru menekan organisasi-organisasi non-pemerintah. Persatuan buruh adalah salah satu yang dapat dijadikan contoh, bahkan pernah menjadi fokus pembicaraan dalam laporan Bank Dunia yang disampaikan pada IGGI 1979.⁴³ “Indonesia has the largest remaining pool of inexpensive, and relatively literate labor in East Asia. Even before the recent devaluation, wages for unskilled labor were amongst the lowest in the world; lower than in Singapore, Hong Kong, South Korea and Taiwan. Labor is not unionized and Government has largely refrained from intervening in the labor market.”

Kenyataan itu dipengaruhi oleh orientasi Orde Baru pada *Export-Oriented Industrialization* (EOI) yang menekankan pengetatan upah seminimal mungkin, sehingga untuk menghindari aksi pemogokan buruh, serikat pekerja harus dihapuskan atau berada di bawah kontrol pemerintah.⁴⁴ Ini hanya salah satu contoh dari kuatnya kontrol asing atas perekonomian Indonesia.

Meski pada awal berdirinya rezim, Orde Baru menarik garis tegas yang memisahkan identitasnya dari Demokrasi Terpimpin, namun pada arasnya kedua rezim ini menggunakan simbol-simbol kekuasaan yang sama untuk mencapai persatuan nasional hingga kesejahteraan ekonomi bagi Orde Baru. Julia menyoroti lemahnya instrumen pengawasan melalui rekayasa negara yang menonjolkan musyawarah sebagai sarana untuk mencapai mufakat. Dari instrumen itu Orde Baru menggunakan 3 golongan politik yang meliputi nasionalis, agama, dan tentara/birokrasi.⁴⁵ Orde Baru begitu kentara memanfaatkan birokrasi sebagai basis politik dan gagal menggunakan mesin administratif yang ada, sehingga untuk mencapai konsensus untuk melaksanakan kebijakannya, termasuk GBHN dan Repelita, rezim menciptakan organ-organ baru seperti Badan Koordinasi Intelijen (Bakin), dan Komando Operasi Pemulihan Keamanan (Kopkamtib). Akibatnya, rezim secara langsung melakukan penyalahgunaan kekuasaan untuk meloloskan program-program yang dirancangnya.⁴⁶

Gambaran itu menunjukkan aras strategi pembangunan ekonomi dan Haluan Negara Orde Baru yang tidak memberi ruang pada oposisi, dan pemberian hak kontrol kepada kalangan terbatas petinggi militer dan birokrat. Dari kontrol itu, rezim menciptakan hubungan antara keamanan dan ketertiban,

⁴²Julie Southwood dan Peter Flanagan. 2013. *Teror Orde Baru: Penyelewengan Hukum & Propaganda 1965-1981*, (Depok: Komunitas Bambu), h. 57.

⁴³ World Bank. 1979. “Indonesia: Growth Patterns, Social Progress and Development Prospects” (East Asia and Pacific Regional Office), h. 109-110.

⁴⁴Julie Southwood dan Peter Flanagan, *Teror Orde Baru... Op.Cit.*, h. 58.

⁴⁵Demokrasi Terpimpin: nasionalis, agama dan komunis. Julia Suryakusuma, *Ibuisme Negara: Konstruksi Sosial Keperempuanan Orde Baru*, (Depok: Komunitas Bambu, 2011), h. 14

⁴⁶*Ibid.*

serta kesejahteraan sesuai ideologi pembangunan. Hubungan itu memosisikan kesejahteraan yang hanya akan diperoleh bila masyarakat tertib, dan hal itu dapat dipastikan terjadi melalui kekuasaan terpusat. Di sini kekuasaan Orde Baru begitu efisien dengan rakyat yang dipaksa kooperatif akibat propaganda. Contohnya, rezim yang mewajibkan monoloyalitas pegawai negeri kepada Golkar melalui pembinaan kekarayaan. Untuk menjalankan sistem totaliter itu, Orde Baru memang menampilkan Suharto sebagai figur politik, namun rezim hanya dapat berjalan melalui oligarki⁴⁷ yang terdiri dari 3 golongan politik dengan bertumpu pada birokrat. Dengan rupa inilah Haluan Negara, pembangunan, dan ketahanan ekonomi Orde Baru dibangun.

B. Implikasi Pengaturan Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pascareformasi

1. Konsepsi Haluan Negara Pascareformasi

Gelombang reformasi Mei 1998 mengakhiri kekuasaan totaliter Orde Baru bersama sekelumit visi ideologi pembangunan Suharto. Berakhirnya kekuasaan despotik itu tidak serta merta mengakibatkan GBHN ditinggalkan pada hari-hari awal reformasi. Dalam masa transisi 1998-1999, memang terjadi kevakuman pembangunan yang ditenggarai oleh fokus pemerintah kepada visi menyelamatkan negara dari potensi perpecahan.⁴⁸ Amandemen konstitusi yang menjadi tuntutan utama reformasi pun harus dilakukan bertahap, hal ini mengakibatkan MPR masih perlu mengeluarkan ketetapan ihwal GBHN dalam masa transisi politik tersebut. Atas dasar itulah MPR terlebih dahulu mencabut TAP MPR Nomor II/MPR 1998 melalui TAP MPR Nomor X/MPR/1998 Tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. TAP MPR ini adalah GBHN pertama yang dikeluarkan dalam masa reformasi.

Sebagai kebijakan yang dikeluarkan dalam masa transisi, TAP MPR Nomor X/MPR/1998 berbeda dari tradisi GBHN Orde Baru yang berlaku secara berkala. TAP MPR tersebut diberlakukan dalam jangka waktu lebih singkat yang dibatasi dengan penyelenggaraan Sidang Umum MPR untuk mengesahkan hasil pemilu 1999. Setelahnya, dikeluarkanlah TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 yang menjadi GBHN terakhir sebelum pada akhirnya Pasal 3 UUD 1945 diubah, dan struktur perlembagaan negara menyejajarkan MPR dengan Presiden. TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 berbeda jauh dibandingkan GBHN Orde Baru yang dijadikan haluan pembangunan nasional, sedangkan reformasi mengarahkan TAP MPR tersebut menjadi haluan penyelenggaraan negara yang dijalankan oleh seluruh Lembaga Tinggi Negara. Perluasan subjek hukum penyelenggara GBHN ditujukan untuk menekan potensi kekuasaan sentralistik yang sebelumnya terjadi sepanjang masa kekuasaan Orde Baru, hal ini bertujuan untuk mewujudkan iklim demokratis yang menjadi tanggung jawab seluruh organ negara. Akibatnya,

⁴⁷Lebih jauh mengenai karakter oligarki Orde Baru, lihat Julie Southwood dan Peter Flanagan, *Teror Orde Baru...* *Op.Cit*, hlm. 61-62.

⁴⁸ Bacharuddin Jusuf Habibie, *Detik-Detik Yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, Cetakan Pertama (Jakarta: THC Mandiri, 2006), h. 92.

semua Lembaga Tinggi Negara wajib mempertanggungjawabkan penyelenggaraan GBHN kepada MPR.

Pada akhirnya amandemen UUD 1945 menghasilkan struktur kelembagaan negara yang saling melakukan kontrol dalam hubungan sejajar (*neben*).⁴⁹ Perubahan Pasal 3 UUD 1945 tidak dapat dikatakan sebagai berakhirnya konsepsi Haluan Negara, karena diskursus Haluan Negara sejatinya hanya berpindah nomenklatur, yang semula diatur dalam TAP MPR menjadi diatur dalam undang-undang sebagai akibat kesetaraan antarlembaga negara. UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah rupa baru dari Haluan Negara di era reformasi. Undang-undang ini kemudian dijabarkan lewat UU Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025. Skala waktu 20 tahun tersebut kemudian dirinci per 5 tahun melalui Peraturan Presiden (Perpres) yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari Presiden terpilih dengan mengacu pada RPJPN.⁵⁰

Pergeseran nomenklatur itu seyogianya mencerminkan karakter yang lebih terstruktur dan sistematis dibandingkan konsepsi Orde Baru yang sentralistik. Di era Orde Baru, negara mempersiapkan paket pembangunan melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun yang senapas dengan UU Nomor 17 Tahun 2007. Sementara reformasi memang menghapus kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN berjangka 5 tahun dan Keppres tentang Repelita, namun perubahan itu diikuti dengan pembaruan konsep melalui RPJMN.

Sampai di sini terdapat dua distingsi antara Orde Baru dan reformasi. *Pertama*, ihwal lembaga yang menetapkan konsep pembangunan. UUD 1945 di era Orde Baru yang meletakkan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara meniscayakan cabang kekuasaan legislatif itu untuk memberi acuan kerja Presiden. Namun struktur itu mengakibatkan MPR sebagai lembaga tunggal yang menetapkan apa yang harus dilakukan tanpa mekanisme saling kontrol antarlembaga negara. Sedangkan UUD 1945 pascaamandemen yang meletakkan konsep pembangunan melalui undang-undang dibarengi dengan mekanisme legislasi dua cabang kekuasaan.⁵¹ Akibatnya, produk hukum yang disahkan lahir dari konstruksi saling kontrol antara *policy making* dan *policy executing*. *Kedua*, ihwal jenis produk hukum yang mengatur visi pembangunan. Genealogi reformasi yang menghendaki Indonesia sebagai negara hukum dibarengi dengan ketersediaan mekanisme pengujian produk hukum. Di tengah diskursus itu, meletakkan visi pembangunan dalam TAP MPR (*beschikking*) sama artinya dengan menutup peluang pengujian terhadap norma yang dikandungnya. Lagi pula, visi pembangunan yang diatur melalui undang-undang menjadikannya dinamis karena dapat ditafsirkan melalui mekanisme *constitutional review*, bahkan dapat direvisi guna disesuaikan bilamana terjadi keadaan-keadaan yang tidak terprediksi ketika visi pembangunan dirancang.

⁴⁹Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2004. *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia), h. 15.

⁵⁰Lihat Perpres Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2020-2024.

⁵¹Lihat pengaturan Pasal 20 UUD 1945 Pascaamandemen.

Reformasi yang membawa semangat otonomi daerah juga memodifikasi rupa Haluan Negara. Sebelumnya rezim Orde Baru menjalankan visi pembangunan melalui rantai komando dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam hubungan itu pemerintah pusat menentukan apa yang akan menjadi fokus pembangunan di daerah-daerah. Konsep sentralisasi ini mengakibatkan banyak persoalan, salah satu yang paling kentara adalah potensi korupsi yang terlembaga melalui kebijakan satu arah. Kekuasaan terpusat inilah yang ditinggalkan oleh reformasi. Hal itu terlihat dari dipecahnya visi pembangunan yang mengakibatkan pemerintah daerah dapat pula menyusun visi pembangunan melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang sesuai dengan kebutuhannya, di mana penyusunan RPJPD dan RPJMD juga mengacu pada RPJPN. Kemandirian untuk melakukan pembangunan mengakibatkan hubungan pemerintah pusat dan daerah menjadi sebuah sinergi, bukan lagi penyeragaman visi.

Tersusunnya visi melalui SPPN, RPJPN, RPJMN, RPJPD dan RPJMD adalah refleksi terstruktur dan sistematisnya rencana pembangunan Indonesia, di mana kelimanya tidak lain adalah rupa baru Haluan Negara dalam iklim demokrasi. Sedangkan kendala-kendala yang dihadapi dalam perencanaan pembangunan itu sendiri tidak lain disebabkan oleh faktor politis dan jauh dari dalih teknis sebagaimana yang dialasankan MPR beserta pihak-pihak pendukung PPHN. Dengan kata lain, wacana PPHN sejatinya bukanlah perihal ketiadaan panduan kerja bagi pemerintah, melainkan wacana politik yang bertujuan mengembalikan sistem sentralistis Orde Baru. Akibatnya bilamana amandemen kelima dilakukan untuk mengakomodir PPHN, hal itu hanya akan menjadi potret dekadensi ketatanegaraan Indonesia yang gagal mempertahankan semangat reformasi.⁵²

2. Implikasi Pengaturan Haluan Negara Melalui Amandemen Kelima

Bagian ini akan mengulas dua diskursus. *Pertama*, perihal implikasi konstitusional bilamana Haluan Negara kembali diatur dalam UUD 1945 yang hanya dapat dilakukan melalui amandemen. Diskursus ini akan mengulas efek konstitusional berantai yang diakibatkan oleh pemberian kewenangan kepada MPR untuk kembali mengeluarkan regulasi tentang Haluan Negara. *Kedua*, perihal fenomena pemerintahan yang bernuansa *executive heavy*. Diskursus ini membicarakan pokok persoalan seputar potensi disruptif bilamana amandemen kelima dilakukan di tengah pemerintahan yang berjalan nyaris tanpa kontrol. Dua diskursus tersebut kemudian akan dihubungkan untuk memperlihatkan betapa dekadennya wacana yang tengah diurusutamakan tersebut.

Mengacu pada Keputusan MPR RI Nomor 8 Tahun 2019, sejatinya MPR belum secara tegas menyatakan jalan mana yang ditempuh untuk mengakomodir PPHN. Beberapa pilihan yang mencuat adalah melalui undang-undang, sebagaimana pandangan 3 fraksi yang dinyatakan pada Pasal 2 Keputusan MPR RI Nomor 8 Tahun 2019. Namun regulasi PPHN berdasarkan undang-undang tidak akan ada bedanya dengan SPPN dan RPJPN, undang-

⁵²Lihat Ilhamdi Putra, *Kandasnya Agenda Reformasi*, Hukumonline.com, 2021 <https://www.hukumonline.com/berita/a/kandasnya-agenda-reformasi-lt60bf0ccd6470f/?page=all>.

undang itu kelak hanya akan memperkeruh visi pembangunan. Di sisi lain pengundangan PPHN bisa saja terjadi, namun langkah paling konkret hanya dengan mekanisme *omnibus*. Akan tetapi sampai hari ini Indonesia masih belum memiliki aturan main tentang bagaimana mekanisme pengundangan secara *omnibus*.

Dalam *Focus Group Discussion* (FGD) tentang PPHN yang diselenggarakan MPR 11 Oktober 2021 lalu, jalan konsensus tampak mencuat.⁵³ Akan tetapi perlu dipahami lebih jauh, konsensus memang terbilang berhasil pada taraf idealis sebagaimana yang terjadi ketika amandemen pertama dilakukan dengan kesepakatan untuk tidak mengubah pembukaan UUD 1945. Namun demikian, konsensus bukanlah kesepakatan yang dapat digunakan dalam terminologi teknis seperti PPHN. Sebab kesepakatan itu akan terbentur mekanisme ketatanegaraan yang dapat mengikat Presiden untuk menjalankan PPHN, sedangkan kenyataannya Presiden tidak mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada MPR. Sehingga konsensus ketatanegaraan hanya akan menjadi langkah sia-sia.

Dibandingkan dua pilihan di atas, jalan amandemen kelima untuk mengakomodir PPHN dapat dikatakan lebih konkret. Hanya saja amandemen tidak akan mungkin dapat dilakukan secara terbatas pada satu pasal atau hanya satu ayat sekalipun. Bila ditelisik lebih jauh, UUD 1945 tersusun atas sistem norma yang berjejaring dan saling menopang, sehingga perubahan satu ayat akan menghasilkan efek domino yang mengharuskan perubahan pada ayat-ayat lainnya. Misalnya, perubahan Pasal 3 dengan memberi kewenangan kepada MPR untuk meregulasikan PPHN. Terlepas dari jenis produk hukum yang dikeluarkan MPR untuk meregulasikan PPHN,⁵⁴ ketentuan itu harus diikuti dengan perubahan pada pasal-pasal yang mengatur relasi Presiden dan MPR, relasi Presiden dengan DPR, mekanisme *check and balances*, pertanggungjawaban Presiden yang serta merta berimbas pada mekanisme pemakzulan. Bahkan sampai pada aturan ihwal rancangan APBN yang tentunya akan berisi nomenklatur anggaran penyelenggaraan PPHN.

Seluruh efek sistemik perubahan tersebut begitu kentara dari segi pertanggungjawaban penyelenggaraan negara. Bahwa konsekuensi atas peregulasian PPHN meniscayakan Presiden bertanggung kepada MPR, sehingga tidak dilaksanakannya ketentuan PPHN membawa sanksi konstitusional bagi mandataris sebagai efek mengikat peraturan. Maka tidak diterimanya pertanggungjawaban Presiden mengharuskan MPR untuk menjalankan mekanisme pemakzulan. Perubahan itu berimbas pada perubahan Pasal 7A UUD 1945 yang menjadikan MPR sebagai satu-satunya lembaga negara yang membawa Presiden memasuki proses pemakzulan tanpa perlu melibatkan DPR. Akibatnya, Pasal 24C Ayat (2) yang mengatur mekanisme pemakzulan Presiden

⁵³Administrator, *FGD MPR RI Tentang Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN), PPHN Bisa Dihadirkan Melalui Konsesus Politik*, Mpr.go.id, 2021, [https://www.mpr.go.id/berita/FGD-MPR-RI-Tentang-Pokok-Pokok-Haluan-Negara-\(PPHN\)--PPHN-Bisa-Dihadirkan-Melalui-Konsesus-Politik](https://www.mpr.go.id/berita/FGD-MPR-RI-Tentang-Pokok-Pokok-Haluan-Negara-(PPHN)--PPHN-Bisa-Dihadirkan-Melalui-Konsesus-Politik).

⁵⁴Pada rancangan amandemen kelima Tim UUI menawarkan penambahan produk hukum MPR melalui Peraturan Negara yang berjenis *regeling*, dalam peraturan inilah PPHN diletakkan. Lihat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, "Academic Constitutional Drafting: Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Dengan Pokok-Pokok Haluan Negara" (Jakarta, 2021), h. 126 dan h. 235.

melalui proses peradilan di MK juga harus diubah dengan memberi peran kepada MPR.

Simulasi ini membawa pembahasan pada diskursus kedua perihal fenomena pemerintahan hari ini yang bernuansa *executive heavy*. Jamak diketahui bahwa tuntunan hidup secara demokratis dalam bingkai negara hukum merupakan titik berangkat sekaligus titik tuju reformasi. Di sisi lain amandemen konstitusi merupakan keniscayaan agar negara dapat menyesuaikan diri dengan zaman. Dua kenyataan ini harus dilihat secara berbarengan dengan komposisi MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, berikut dengan fenomena politik pada kedua lembaga legislatif itu. Telaah ini diperlukan untuk melihat kecenderungan MPR sebagai lembaga negara yang berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar.

Sebagai negara yang menganut sistem parlemen bikameral, Indonesia memosisikan DPR di kamar pertama. Posisi tersebut mengharuskan DPR untuk menjalankan fungsi *check and balances* untuk mengawasi kerja eksekutif. Akan tetapi fungsi ideal itu terganjal oleh menggelembungnya kelompok pendukung pemerintah hingga 81,91%. Besaran dukungan itu tidak akan mungkin dapat diimbangi oleh oposisi yang tersudut di angka 18,09%. Sebenarnya memang tidak ada aturan hukum yang melarang ketimpangan atau bahkan menetapkan perbandingan antara koalisi dan oposisi, dengan kata lain keberimbangan antara kelompok pendukung dan penentang pemerintah di parlemen digaransikan secara etis. Namun pada taraf yang wajar seharusnya parlemen memiliki komposisi proporsional agar berfungsi sebagai pengawas kerja eksekutif. Sedangkan persentase mencolok 81,91% berbanding 18,09% mustahil menghasilkan mekanisme *check and balances*. Fenomena inilah yang menjadikan Indonesia hari ini bernuansa *executive heavy*.⁵⁵

Sementara DPD yang berada di kamar kedua tidak akan mampu menandingi besaran suara DPR karena perbedaan jumlah anggota yang menjurang. Di mana DPR terdiri dari 575 anggota, sedangkan DPD hanya 136, artinya dari jumlah 711 anggota MPR, DPD hanya mengisi 19,12%.⁵⁶ Pada praktiknya bilamana amandemen diselenggarakan, sekalipun seluruh anggota DPD satu suara menolak suatu isu, cukuplah sepertiga jumlah anggota DPR untuk menguapkan 19,12% suara DPD. Bila simulasi ini dihubungkan dengan besaran dukungan kepada pemerintah di DPR, amandemen dapat dipastikan bakal menghasilkan struktur penyelenggaraan negara yang sesuai dengan kehendak partai dan kelompok penguasa.

Beberapa dampak amandemen yang dilaksanakan di tengah fenomena *executive heavy* juga bisa disimulasikan. Misalnya, penambahan periode jabatan Presiden yang ramai disuarakan elit politik. Simulasi ini bukan sekadar kekhawatiran semata, sebab terdapat ketentuan Pasal 37 Ayat (3) UUD 1945 yang mensyaratkan 2/3 jumlah anggota MPR untuk dapat mengubah pasal-pasal lainnya, sekalipun kesepakatan awal hanya mengubah ketentuan seputar pemberian legitimasi kepada MPR untuk meregulasikan PPHN. Potensi disruptif

⁵⁵Ilhamdi Putra, *Apa yang Tersisa dari Reformasi?*, Garak.id, 2021, <https://garak.id/artikel/apa-yang-tersisa-dari-reformasi/>.

⁵⁶Ilhamdi Putra. 2021. *Rekonstruksi Kapabilitas DPD-RI*, Garak.id, <https://garak.id/artikel/rekonstruksi-kapabilitas-dpd-ri/>.

diperparah dengan manifesto salah satu partai politik di DPR yang ingin kembali ke undang-undang dasar lama. Manifesto ini terbilang cukup mengkhawatirkan mengingat partai tersebut telah bertransformasi sebagai pendukung pemerintah dan memiliki 12,57% kursi parlemen. Kenyataan itu menjadikan momentum amandemen kelima berpotensi besar diselewengkan, mengingat ketentuan Pasal 37 Ayat (4) UUD 1945 yang mensyaratkan persetujuan dari 50%+1 orang anggota MPR untuk kembali pada undang-undang dasar yang disahkan 18 Agustus 1945. Hal ini sangat mungkin terjadi karena tidak ada larangan undang-undang dasar lama diberlakukan kembali, terlebih konstitusi usung itu mengakomodir GBHN dan tidak membatasi periode jabatan Presiden.⁵⁷

III. KESIMPULAN

Dari dua rezim yang pernah berkuasa dalam masa keberlakuan UUD 1945 lama dengan pengaturan ihwal GBHN melalui TAP MPR, terdapat distingsi karakter Haluan Negara hingga visi pembangunan. Demokrasi Terpimpin membangun konsep Haluan Negara di atas karakter pembangunan ideologis yang didasari visi politik Sukarno. Sedangkan Orde Baru membangun konsep Haluan Negara yang berkarakter pembangunan fisik dan ekonomi yang didasari oleh kepentingan kelompok yang meliputi militer dan birokrat. Namun kedua rezim ini sama-sama memanfaatkan pemerintahan totaliter untuk menjamin terselenggaranya visi pembangunan. Sementara era reformasi memodifikasi konsep Haluan Negara melalui pengaturan yang terstruktur berdasarkan undang-undang. Dengan kata lain, UUD 1945 hasil amandemen memang tidak mengatur GBHN sebagai Haluan Negara, namun visi pembangunan ditempatkan dalam produk perundang-undangan yang mencerminkan sifat-sifat otonomi daerah. Sedangkan wacana amandemen kelima untuk mengakomodasi Haluan Negara yang bersalin rupa menjadi PPHN berpotensi merusak sistem ketatanegaraan pascareformasi. Karena amandemen yang dilaksanakan ketika pemerintahan bernuansa *executive heavy* hanya akan merusak iklim demokrasi dan cita negara hukum, sedangkan wacana PPHN dapat ditafsirkan sebatas dalih guna mengembalikan sistem despotik.

DAFTAR PUSTAKA

- Adams, Cindy, *Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat Indonesia* (Jakarta: Yayasan Bung Karno dan Media Pressindo, 2014).
- Bank, World. "Indonesia: Growth Patterns, Social Progress and Development Prospects." East Asia and Pacific Regional Office, 1979.
- . "The East Asian Miracle: Economy Growth and Public Policy." Oxford-New York, 1993.
- Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. "Academic Constitutional Drafting: Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Dengan Pokok-Pokok Haluan Negara." Jakarta, 2021.
- Fatwa, A.M., *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kompas, 2009).
- Habibie, Bacharuddin Jusuf. *Detik-Detik Yang Menentukan: Jalan Panjang*

⁵⁷Ilhamdi Putra, *Tentang Penambahan Periode Jabatan Presiden*, Garak.id, 2021 <https://garak.id/artikel/tentang-penambahan-periode-jabatan-presiden/>.

- Indonesia Menuju Demokrasi*. Cetakan Pe. Jakarta: THC Mandiri, 2006.
- Isra, Saldi, Fahmi Idris, and Hilaire Tegan. "Designing a Constitutional Presidential Democracy in Indonesia." *Journal of Politics and Law* 13, no. 2 (2020): 22. <https://doi.org/10.5539/jpl.v13n2p22>.
- Ilhamdi Putra, *Represi Mahasiswa: Dari Retrospeksi hingga Relevansi*, Garak.id, 2020, <https://garak.id/artikel/represi-mahasiswa-dari-retrospeksi-hingga-relevansi/>.
- Ilhamdi Putra, *Kandasnya Agenda Reformasi*, Hukumonline.com, 2021 <https://www.hukumonline.com/berita/a/kandasnya-agenda-reformasi-lt60bf0ccd6470f/?page=all>.
- Ilhamdi Putra, *Apa yang Tersisa dari Reformasi?*, Garak.id, 2021, <https://garak.id/artikel/apa-yang-tersisa-dari-reformasi/>.
- Ilhamdi Putra, *Rekonstruksi Kapabilitas DPD-RI*, Garak.id, 2021, <https://garak.id/artikel/rekonstruksi-kapabilitas-dpd-ri/>.
- Ilhamdi Putra, *Tentang Penambahan Periode Jabatan Presiden*, Garak.id, 2021 <https://garak.id/artikel/tentang-penambahan-periode-jabatan-presiden/>.
- Leirissa, R.Z., *PRRI-PERRESTA: Strategi Membangun Indonesia Tanpa Komunis*, (Jakarta: Grafiti, 1997).
- Kahin, Robert Cribb dan Audrey. *Historical Dictionary of Indonesia*. Second Edi. Lanham, Maryland: The Scarecrow Press, Inc., 2004.
- (Editor), *Governments and Politics of Southeast Asia*, (New York: Cornell University Press, 1965).
- Kuala, Fakultas Hukum Universitas Syiah. *Academic Constitutional Drafting: Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Dengan Pokok-Pokok Haluan Negara*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR-RI, 2021.
- Kusnardi, Moh., dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi HTN UI, 1980).
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004.
- Panggabean, Maraden, *Berjuang dan Mengabdikan*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993).
- Putra, Ilhamdi. "Karakteristik Dan Dampak Pembatasan Pengujian Norma Undang-Undang Melalui Permohonan Yang Tidak Dapat Diajukan Kembali Di Mahkamah Konstitusi Terhadap Gagasan The Living Constitution." *Andalas University*, 2021.
- Rahayu, Minto, *Pendidikan Kewarganegaraan: Perjuangan Menghidupi Jati Diri Bangsa* (Jakarta: Grasindo, 2007).
- Reeve, David Golkar: *Sejarah yang Hilang, Akar Pemikiran & Dinamika*, (Depok: Komunitas Bambu, 2013).
- Redi, Ahmad, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017).
- Sugiyono, Ahmad, *Akar-akar Demokrasi di Indonesia dan Perkembangannya Pada Masa Kini*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar, dan Pendidikan Menengah, 2020).
- Southwood, Julie, dan Peter Flanagan, *Teror Orde Baru: Penyelewengan Hukum*

- & Propaganda 1965-1981*, (Depok: Komunitas Bambu, 2013).
- Suryakusuma, Julia, *Ibuisme Negara: Konstruksi Sosial Keperempuanan Orde Baru*, (Depok: Komunitas Bambu, 2011).
- Sukarno. *Di Bawah Bendera Revolusi (Jilid 2)*. Jakarta: Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi, 1965.
- . *Dibawah Bendera Revolusi (Jilid 1)*. Edited by Sigit Parikesit. Jakarta: Banana Books, 2016.
- Suharto. *Pidato Kenegaraan Presiden RI Djendral Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1970*. Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1970.
- , *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto di depan sidang DPR pada tanggal 16 Agustus 1988* (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1988).
- , *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto di depan sidang DPR pada tanggal 16 Agustus 1989*, (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1989).
- . *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1982*. Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1982.
- . *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1984*. Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1984.
- . *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto Di Depan Sidang DPR-GR Pada Tanggal 16 Agustus 1991*. Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1991.
- Tegnan, Hilaire, Charles Simabura, and Saldi Isra. "Indonesian National Development Planning System Based on State Policy Guidelines (GBHN): A Return to the Future?" *International Journal of Law Reconstruction* 2, no. 1 (2018): 31. <https://doi.org/10.26532/ijlr.v2i1.2976>.
- Universitas Bung Hatta. *Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2019.
- Universitas Makassar. *Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2019.
- Winarno, Bondan, J.B. Sumarlin, *Cabe Rawit yang Lahir di Sawah*, (Jakarta: Kompas, 2012).

KOMPATIBILITAS KEBERADAAN HALUAN NEGARA DENGAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL INDONESIA

Lutfil Ansori

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Jl. Achmad Yani No. 117 Surabaya, Jawa Timur

Email: fil.ansori@gmail.com

ABSTRAK

Keberadaan haluan negara ditengah sistem presidensial kerap kali menghadirkan kontroversi dan persoalan ketatanegaraan karena beririsan dengan praktik parlementarisme. Pada sisi lain, terdapat persoalan fundamental sistem perencanaan pembangunan nasional yang membutuhkan perbaikan sistemik agar dapat memperkuat arah dan kepastian pembangunan di Indonesia. Artikel ini bertujuan untuk menelaah kompatibilitas haluan negara dengan sistem presidensial di Indonesia. Fokus permasalahan yang dikaji adalah pertama, apa urgensi haluan negara; dan kedua, bagaimana bentuk haluan negara yang kompatibel dengan sistem presidensial Indonesia. Untuk melihat urgensi dan ketersediaan haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, perlu didudukkan kembali hakikat haluan negara sebagai pedoman kebijakan dasar negara. Hasil telaah menunjukkan bahwa urgensi haluan negara tampak dari kebutuhan untuk memberikan arah, pedoman, dan kepastian pembangunan negara. Keberadaan haluan negara diharapkan dapat memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan sistem perencanaan pembangunan nasional, meliputi perbaikan pada aspek politik perencanaan pembangunan, aspek desain konstitusional, dan aspek ideologis. Kompatibilitas haluan negara dengan sistem presidensial adalah bentuk haluan negara yang tidak merusak pakem sistem presidensial, yaitu (i) keberadaan haluan negara tidak boleh memperlemah posisi presiden dalam relasi dengan parlemen, dan (ii) keberadaan haluan negara tidak boleh menyebabkan keharusan pertanggungjawaban presiden kepada MPR. Kompatibilitas bentuk haluan negara dapat terformulasikan dalam tiga model, yaitu (i) model DPSP; (ii) model undang-undang induk sebagai haluan negara; dan (iii) model penetapan haluan negara oleh MPR dengan beradaptasi pada prinsip-prinsip presidensialisme.

Kata Kunci : **Kompatibilitas; Haluan Negara; Sistem Presidensial.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan negara Indonesia telah ditetapkan dengan jelas dalam Pembukaan UUD 1945, dan hal itu menjadi landasan filosofis dalam pembangunan negara di segala bidang. Pada masa Orde Lama dan Orde Baru tujuan pembangunan itu dijabarkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dijadikan

sebagai haluan negara yang berfungsi sebagai pedoman dan arah pembangunan negara.

Pada masa pasca Reformasi, arah pembangunan negara tidak lagi disandarkan pada GBHN, tetapi digantikan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang ditandai dengan terbitnya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Lahirnya undang-undang ini merubah rezim pembangunan nasional, dari rezim GBHN ke rezim SPPN. Keberadaan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 ini memang dimaksudkan untuk menggantikan kedudukan GBHN dalam rangka memberikan pengaturan dalam menyusun perencanaan pembangunan.

Setelah berjalan selama hampir dua dekade, SPPN dirasa belum dapat memperkuat arah dan kepastian pembangunan nasional. Beberapa kalangan menengarai bahwa sistem perencanaan pembangunan saat ini bersifat pragmatis, karena pada akhirnya pelaksanaannya bergantung pada visi dan misi presiden,¹ dimana visi misi presiden itu kerap kali disusun tidak berbasiskan pada konstitusi dan falsafah negara, namun lebih didasarkan pada kebutuhan rakyat pemilih yang bersifat sesaat. Hal ini menyebabkan pembangunan negara tidak tentu arah. Apalagi jika dikaitkan dengan kesinambungan pembangunan antar periode pemerintahan dan integrasi perencanaan pembangunan di daerah. Selain itu, apabila dikaitkan dengan filosofi negara, model perencanaan pembangunan dalam SPPN dinilai belum mencerminkan sebagai sebuah haluan negara yang bersifat ideologis.²

Kegelisahan sebagian kalangan terkait arah pembangunan negara memunculkan wacana untuk menghadirkan kembali haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dalam bentuk Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN).³ Ketua MPR, Bambang Soesatyo menegaskan, bahwa ide menghadirkan PPHN dilatarbelakangi oleh ketidakpastian keberlanjutan pembangunan nasional dalam setiap periode pemerintahan, dan ketidakselarasan pembangunan antara pusat dan daerah.⁴ Dalam konteks ini, tampak ada urgensi keberadaan PPHN yang diharapkan ke depan dapat memperkuat arah dan kepastian pembangunan negara.

¹ Visi dan misi presiden tersebut kemudian diadopsi dalam RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) untuk masa lima tahun ke depan. Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

² Yudi Latif menuturkan. 2019. bahwa haluan negara itu mengandung dua tuntunan, yaitu *pertama*, haluan yang bersifat ideologis yang berisi prinsip-prinsip dasar sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan pembangunan; dan *kedua*, haluan yang bersifat strategis-teknokratis yang berisi pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh, terpadu, dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, dengan memperhatikan prioritas bidang dan ruang. Yudi Latif, *Memahami GBHN*, Kompas, <https://www.kompas.id/baca/utama/2019/08/22/114226121>

³ PPHN merupakan nomenklatur yang terdapat dalam rekomendasi MPR masa jabatan 2014-2019, dan saat ini digunakan oleh MPR untuk merujuk pada reformulasi GBHN agar sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945.

⁴ Bambang Soesatyo. 2021. *Negara Tanpa Arah: Restorasi Haluan Negara Dalam Paradigma Pancasila: Reposisi Haluan Negara Sebagai Wadah Aspirasi Rakyat*, Cetakan pertama (Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia), h.68.

Namun, keberadaan PPHN apabila dihadapkan dengan sistem pemerintahan presidensial dinilai memunculkan persoalan. Menurut Saldi Isra, sistem perencanaan pembangunan model GBHN tidak lagi sesuai dengan bangunan sistem pemerintahan presidensial yang dikehendaki oleh UUD 1945 pasca amandemen.⁵ Argumentasi ini didasarkan pada tiga hal. *Pertama*, pasca amandemen UUD 1945, MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara sehingga tidak lagi berwenang untuk mengatur penyelenggaraan negara oleh presiden; *kedua*, presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat, sehingga presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR; dan *ketiga*, keberadaan haluan negara yang ditetapkan oleh MPR akan menghadirkan pola sistem pertanggungjawaban presiden kepada MPR, dan hal ini bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial.

Argumentasi di atas memunculkan pertanyaan mendasar, yaitu bagaimana menempatkan PPHN di tengah sistem pemerintahan presidensial di Indoensia. Secara teori, salah satu ciri sistem pemerintahan presidensial adalah presiden dan parlemen mempunyai kedudukan dan legitimasi yang sama kuat, dan bersifat saling mandiri (*mutual independence*), karena keduanya dipilih melalui pemilihan umum. Presiden dan parlemen secara prinsip tidak dapat saling menjatuhkan.⁶ Oleh sebab itu, presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, tetapi bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Aspek ini perlu menjadi perhatian dalam menempatkan PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini karena akan sangat berpengaruh terhadap relasi legislatif-eksekutif dalam desain sistem presidensial.

Apabila berkaca pada penggunaan haluan negara di berbagai negara, dapat ditemukan bahwa ada kecenderungan beberapa negara di dunia untuk memasukkan haluan negara dalam konstitusinya, baik secara langsung maupun tidak langsung seperti Irlandia, Belgia, India, Filipina, Afrika Selatan, dan Korea Selatan.⁷ Artinya, keberadaan haluan negara sejatinya tidak bergantung pada sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara, tetapi karena merupakan kebutuhan ketatanegaraan untuk mewujudkan tujuan negara, terutama di negara-negara berkembang (*developing countries*) yang difungsikan sebagai arah dan pedoman kebijakan negara dalam pembangunan.

Namun demikian, keberadaan haluan negara tetap harus menyesuaikan dengan desain ketatanegaraan suatu negara. Negara dengan sistem pemerintahan parlementer tentu mempunyai formulasi yang berbeda dalam penerapan haluan negara dengan negara yang bersistem presidensial. Oleh sebab itu, hal penting yang perlu mendapat perhatian adalah kompatibilitas keberadaan haluan negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Artinya, formulasi bentuk haluan negara yang kompatibel dengan sistem pemerintahan presidensial Indonesia menjadi penting untuk dikaji, agar keberadaan haluan negara ke depan tidak kontraproduktif dengan bangunan sistem pemerintahan presidensial.

⁵ Saldi Isra. 2016. *Wacana Menahidunkan GBHN*. Kompas. <https://nasional.kompas.com/read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GBHN?page=all>.

⁶ Fitra Arsil. 2017. *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara* (Depok: Rajawali Pers), h.23.

⁷ Jimly Asshiddiqie. 2016. *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Kompas Media Nusantara), h.102-107.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, masalah yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah (1) apa urgensi keberadaan haluan negara dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia? dan (2) apakah keberadaan haluan negara tidak bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial dan bagaimana bentuk haluan negara yang kompatibel dengan sistem presidensial Indonesia?

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analisis, yaitu penelitian yang berusaha mendeskripsikan suatu gejala peristiwa, kejadian yang terjadi saat sekarang, dengan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengkaji kaidah-kaidah hukum yang berkaitan erat dengan objek masalah yang diteliti⁸. Jenis data yang dipilih dan sesuai dengan jenis penelitian hukum ini adalah jenis data kualitatif yang berupa data deskriptif, yakni sumber data yang diambil dari kata-kata, tindakan, data tertulis, dan dokumen lainnya yang diambil dari buku-buku penunjang dalam tulisan ini⁹. Selanjutnya analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis kualitatif terhadap data primer dan data sekunder yang sesuai dengan bahasan.

II. PEMBAHASAN

A. Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia

Bentuk dan aksentuasi haluan negara di setiap negara dapat saja berbeda tergantung pada kebutuhan negara dan desain ketatanegaraan, termasuk kompatibilitasnya dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Oleh sebab itu, dapat dimengerti apabila haluan negara di Indonesia kerap kali berubah bentuk seiring perjalanan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pasca perubahan UUD 1945, Indonesia secara tegas menganut sistem pemerintahan presidensial, di mana titik berat kekuasaan dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan negara berada di tangan presiden.¹⁰ Presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Presiden dan parlemen mempunyai kedudukan dan basis legitimasi yang sama kuat,¹¹ sehingga presiden tidak dapat membubarkan parlemen, dan parlemen tidak dapat menjatuhkan presiden diluar prosedur konstitusional.

Sejalan dengan karakteristik sistem presidensial yang dikemukakan oleh para ahli. Denny Indrayana menyebutkan bahwa ciri utama sistem presidensial antara lain:¹² (i) presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan; (ii) presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi dipilih langsung oleh rakyat (*populer elected*); (iii) presiden bukan bagian dari parlemen, dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses pemakzulan (*impeachment*); dan (iv) presiden tidak dapat membubarkan parlemen.

⁸ Soerjono Soekanto. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, h. 52.

⁹ Lexy J. Moleong. 1995. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, h. 112

¹⁰ Jimly Asshiddiqie. 2005. *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia), h.9-10.

¹¹ Moh. Mahfud MD. 2021. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta), h.74.

¹² Denny Indrayana. 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas), h.198.

Paul C Manuel dan Anne M Cammisa menyampaikan ciri-ciri utama sistem presidensial yaitu sebagai berikut:¹³

- a. *Separation of legislative and executive powers;*
- b. *Direct populer election of the president;*
- c. *The chief executive may be neither appointed nor dismissed by a legislative vote;*
- d. *The president is in exclusive charge of the executive branch;*
- e. *Separate elections (and separate bases of legitimacy) for the president and congress.*

Kesepakatan untuk mempertahankan sistem presidensial pada saat perubahan UUD 1945 diiringi dengan langkah untuk memperkuat sistem presidensial yang ditunjukkan dalam beberapa aspek, antara lain: (i) MPR tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat,¹⁴ sehingga MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara; (ii) presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat;¹⁵ (iii) presiden tidak bertanggungjawab kepada MPR, dan presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR karena alasan pelanggaran hukum yang ditentukan dalam UUD 1945;¹⁶ (iv) masa jabatan presiden dibatasi;¹⁷ (v) presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR;¹⁸ (vi) UUD 1945 tidak menganut pembedaan kepala pemerintahan dan kepala negara; dan (vii) tanggung jawab pemerintahan berada di tangan presiden,¹⁹ dan presiden berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para menteri.²⁰

Langkah penguatan sistem presidensial yang dituangkan dalam perubahan UUD 1945 di atas sejalan dengan karakteristik utama sistem presidensial yang dikemukakan oleh para ahli. Saldi Isra menegaskan bahwa fitur penting dari purifikasi sistem pemerintahan presidensial hasil perubahan UUD 1945 adalah berupa:²¹ (i) mengubah proses pemilihan presiden/wakil presiden dari dipilih MPR menjadi dipilih langsung oleh rakyat; (ii) menata ulang posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan menghapus pertanggungjawaban presiden kepada lembaga perwakilan; dan (iii) memperjelas mekanisme pemberhentian (pemakzulan) presiden/wakil presiden di tengah masa jabatan.

Ketiga hal yang dikemukakan oleh Saldi Isra di atas berpangkal dari perubahan pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat. Sebelum perubahan UUD 1945, MPR ditempatkan sebagai pemegang kedaulatan rakyat,²² dengan penegasan bahwa kekuasaan negara tertinggi berada di tangan MPR (*die gezamte staatsgewalt liege allein bei der Majelis*). Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan tidak lagi meletakkan kedaulatan rakyat di tangan MPR, tetapi

¹³ Paul Christopher Manuel. 1999. dan Anne Marie Cammisa, *Checks and Balances: How a Parliamentary System Could Change American Politics* (Colorado: Westview Press), h.16.

¹⁴ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945

¹⁵ Pasal 6A ayat (1) UUD 1945

¹⁶ Pasal 7A UUD 1945

¹⁷ Pasal 7 UUD 1945

¹⁸ Pasal 7C UUD 1945

¹⁹ Pasal 4 ayat (1) UUD 1945

²⁰ Pasal 17 ayat (2) UUD 1945

²¹ Saldi Isra. 2018. *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Edisi Kedua (Depok: Rajawali Pers), h.9.

²² Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

dilaksanakan menurut UUD 1945. Perubahan ini berimplikasi pada kedudukan MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara yang berkedudukan setara dengan lembaga negara lainnya.

MPR tidak lagi diberi wewenang untuk memilih presiden/wakil presiden, sehingga presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR dan tidak mempunyai garis pertanggungjawaban kepada MPR dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. UUD 1945 setelah perubahan menempatkan setiap lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat sehingga tunduk dan bertanggungjawab pada rakyat.²³

B. Urgensi Haluan Negara Dalam Kehidupan Ketatanegaraan Indonesia

Haluan negara adalah pedoman arah bagi penyelenggaraan negara.²⁴ Haluan negara mengandung prinsip-prinsip direktif (*directive principles*) yang berfungsi sebagai pedoman kebijakan dasar dalam pembangunan negara.²⁵ Ada pula yang menyebut haluan negara sebagai peta jalan seluruh bangsa dan negara yang mencakup seluruh bidang, baik ekonomi, politik, sosial, dan budaya yang merupakan penerjemahan dari ideologi bangsa dan konstitusi negara.²⁶ Dengan pengertian seperti itu, maka haluan negara dapat dituangkan dalam konstitusi, undang-undang, atau TAP MPR seperti pada era sebelum reformasi. Di Filipina, ketentuan tentang haluan negara diatur secara tegas dalam Konstitusi Filipina 1987 dengan judul '*Declaration of Principles and State Policies*'.²⁷ India juga mencantumkan dengan tegas haluan negara dalam konstitusi yang diberi judul '*Directive Principles of State Policies*'.²⁸ Bahkan, konstitusi Irlandia sejak 1937 telah mencantumkan *Directive Principles of State Policy* yang berisikan panduan kebijakan ekonomi, mekanisme pasar bebas, intervensi negara, dan lain sebagainya.²⁹

Berdasarkan pelaksanaan haluan negara di beberapa negara, Susi Dwi Harijanti dkk membagi kaedah pelaksanaan haluan negara dalam dua model, yaitu model DPSP (*Directive Principles of State Policies*) dan model Parlemen-super. Model DPSP adalah perumusan haluan negara dalam pasal-pasal konstitusi, sedangkan pada model Parlemen-super haluan negara tidak ditentukan dalam teks konstitusi, namun konstitusi memberikan kewenangan kepada lembaga negara Parlemen-super untuk merumuskan haluan negara. Lembaga negara Parlemen-super adalah lembaga negara yang dinyatakan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, dan memiliki kedudukan sebagai organ

²³ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), h. 74.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, h.17.

²⁵ Lutfil Ansori. 2019. "Haluan Negara sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan," *Justicia Islamica* 16 no. 1: h.98, <https://doi.org/10.21154/justicia.v16i1.1613>.

²⁶ Bambang Sadono dan Lintang Ratri Rahmaji. 2020. "Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar," *Masalah-Masalah Hukum* 49, no. 2: h.216, <https://doi.org/10.14710/mmh.49.2.2020.213-221>.

²⁷ *The 1987 Constitution of The Republic of The Philippines, Article II*

²⁸ *The Constitution of India, Part IV*

²⁹ *Ireland's Constitution of 1937 with Amandemens through 2015, Article 45*

tertinggi negara. Model haluan negara seperti ini diadopsi oleh Cina dan Indonesia sebelum perubahan UUD 1945.³⁰

Di Indonesia, pemaknaan haluan negara diberi aksentuasi berbeda-beda oleh setiap rezim pemerintahan. Sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan, bahwa keberadaan haluan negara di Indonesia kerap kali mengalami perubahan wajah dan bentuk seiring perubahan rezim pemerintahan dan sistem ketatanegaraan. Di era Orde Lama, terdapat dua jenis haluan negara, yakni GBHN sebagai haluan politik dan PNSB (Pembangunan Nasional Semesta Berencana) sebagai haluan pembangunan.³¹ Pada masa Orde Lama, haluan negara yang dimaksud dalam UUD 1945 dalam pelaksanaannya lebih diartikan sebagai garis-garis besar haluan politik yang dipisahkan dengan garis-garis besar haluan pembangunan. Isi GBHN lebih menekankan pada konsolidasi politik,³² yang bertujuan untuk memberikan arah dan pedoman yang menyeluruh dalam rangka melancarkan revolusi Indonesia pasca kemerdekaan. Sedangkan perencanaan dan pedoman pembangunan nasional dituangkan secara tersendiri dalam dokumen PNSB, seperti yang tertuang dalam Tap MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. PNSB dalam hal ini dapat disebut sebagai penjabaran GBHN di bidang pembangunan.

Di era Orde Baru, titik tekan haluan negara adalah pada pembangunan nasional,³³ dengan bentuk formal juga berupa GBHN. Artinya, GBHN difungsikan sebagai haluan pembangunan yang bertujuan untuk memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara, di mana pelaksanaannya dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).³⁴ Pada masa ini bangsa Indonesia dianggap berhasil menyusun rencana pembangunan secara sistematis dan berkelanjutan. Tahapan pembangunan yang disusun dianggap telah meletakkan dasar-dasar bagi pembangunan berkelanjutan.³⁵

Eksistensi GBHN dalam konstitusi menjadi hilang setelah dilakukan perubahan Pasal 3 UUD 1945 pada 2001. GBHN yang lahir pada masa reformasi sebagai GBHN terakhir, adalah TAP MPR/No. IV/MPR/1999 tentang Garis-

³⁰ Susi Dwi Harijanti, dkk. 2020. *Konstitusionalisasi Haluan Negara pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI), h.23-24.

³¹ Istilah 'haluan negara' dan 'haluan pembangunan' telah diperkenalkan dalam Tap MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.

³² GBHN lebih banyak bersumber pada pidato politik Presiden Soekarno, seperti manifesto politik Republik Indonesia yang diucapkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959. Isi dari manifesto tersebut memuat dua hal yang mendasar dalam pembangunan Indonesia pada saat itu, yaitu: *pertama*, persoalan-persoalan pokok dari revolusi Indonesia, dan *kedua*, program umum revolusi Indonesia, yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial, mental dan kebudayaan, keamanan, dan pembentukan badan-badan baru. Intisari dari manifesto itu terangkum dalam konsep USDEK, yang berisi: (1) UUD 1945; (2) Sosialisme Indonesia; (3) Demokrasi Terpimpin; (4) Ekonomi Terpimpin; dan (5) Kepribadian Bangsa. Lihat Roeslan Abdulgani, *Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi* (Jakarta: Yayasan Prapantja, 1964), h.116.

³³ Penekanan pada pembangunan nasional dapat dilihat dari rumusan pengertian GBHN seperti yang tertuang dalam TAP MPR No. IV/MPR/1973 yang merumuskan pengertian GBHN sebagai "Haluan Negara dalam garis-garis besar yang pada hakikatnya adalah suatu pola Umum Pembangunan Nasional yang ditetapkan oleh MPR".

³⁴ Pada masa Orde Baru, sejak 1968 hingga 1998, tercatat ada 6 Ketetapan MPR tentang GBHN, yaitu: (1) TAP MPR No. IV/MPR/1973; (2) TAP MPR No. IV/MPR/1978; (3) TAP MPR No. II/MPR/1983; (4) TAP MPR No. II/MPR/1988; (5) TAP MPR No. II/MPR/1993; dan (6) TAP MPR No. II/MPR/1998.

³⁵ Bab I angka 2 Lampiran Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. Menurut Aidul Fitriadi Azhari, GBHN ini mempunyai peran penting untuk memulihkan krisis ekonomi dan mengawal proses transisi demokrasi pada 1998-1999.³⁶

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) lahir sebagai pengganti kedudukan GBHN dalam rangka memberikan pengaturan dalam menyusun perencanaan pembangunan. UU SPPN dimaksudkan untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan ber sasaran. Lahirnya undang-undang ini menandai era baru perencanaan pembangunan nasional, dari rezim GBHN menjadi rezim SPPN.

SPPN kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D), dan Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Daerah (RKP/D). Sehingga ada tiga pola rencana kebijakan pembangunan dalam SPPN, yaitu RPJPN/D dengan jangka waktu 20 tahun,³⁷ RPJMN/D dengan jangka waktu 5 tahun, dan RKP jangka waktu tahunan. RPJPN dimaknai sebagai penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dalam bentuk rumusan visi, misi, dan arah pembangunan nasional.³⁸ Sedangkan RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN,³⁹ dan ditetapkan dalam bentuk Peraturan Presiden.⁴⁰

Untuk memudahkan pembacaan berikut disajikan tabel perbandingan konstruksi GBHN-PNSB (Orde Lama), GBHN (Orde Baru), dan SPPN (Pasca Reformasi).

Tabel 1
Perbandingan Konstruksi GBHN-PNSB (Orde Lama), GBHN (Orde Baru), dan SPPN (Pasca Reformasi)

Kategori	GBHN-PNSB	GBHN	SPPN
Fungsi	Sebagai haluan politik, dan pembangunan	Sebagai haluan pembangunan nasional	Sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional
Pola Pembangunan	Terdiri dari: 1) GBHN 2) PNSB	Terdiri dari: 1) Pola dasar pembangunan	Terdiri dari: 1) RPJP 2) RPJM

³⁶ Aidul Fitriadi Azhari, "Reformulasi Sistem Perencanaan Negara Berbasis GBHN pada Abad 21," dalam *Reformulasi Kebijakan Haluan Negara Antara Realita dan Cita-Cita*, Fitriani, dkk, (ed.), (Medan: Enam Media, 2019), h.7.

³⁷ Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional menentukan RPJPN sampai tahun 2025.

³⁸ Pasal 3 Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional jo. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

³⁹ Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

⁴⁰ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

	3) Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan dan Pembangunan Negara	nasional 2) Pola umum pembangunan jangka panjang 3) Pola umum pembangunan lima tahun	3) RKP
Tujuan	Arah dan pedoman pembangunan negara	Arah pembangunan nasional	Pedoman perencanaan pembangunan nasional
Sifat	Top down	Top down	Bottom up
Bentuk Hukum	TAP MPRS	TAP MPR	UU
Lembaga perumus	Depernas	Bappenas	Kementerian PPN/Bappenas
Subjek yang diatur	Kekuasaan Eksekutif, Yudikatif, dan Legislatif	Kekuasaan Eksekutif	Kekuasaan Eksekutif
Tuntunan	GBHN bersifat ideologis, PNSB bersifat strategis-teknokratis	Ideologis, strategis-teknokratis	Strategis-teknokratis
Pertanggung jawaban	Hukum	Hukum	Politik

Sumber: Diolah penulis dari berbagai sumber

Sejak diberlakukan UU SPPN pada tahun 2004, pembangunan negara berdasarkan SPPN telah berjalan selama hampir dua dekade. Dalam masa itu, SPPN dinilai oleh banyak pihak belum dapat memperkuat arah dan kepastian pembangunan negara. Pola perencanaan pembangunan dalam SPPN ditengarai memiliki banyak kelemahan, setidaknya tampak dalam dua aspek, yaitu: (i) aspek praktik politik dalam penyusunan perencanaan pembangunan, dan (ii) aspek desain konstitusional.

Dari segi praktik politik, penyusunan RPJMN oleh pemerintah kerap kali tidak menyentuh RPJPN, karena presiden dan wakil presiden lebih fokus pada visi misi yang telah dijanjikan ketika berstatus sebagai pasangan calon presiden dan wakil presiden. Persoalannya adalah visi misi presiden yang menjadi dasar RPJMN itu disusun tidak berbasiskan pada konstitusi dan falsafah negara, namun lebih didasarkan pada kebutuhan rakyat pemilih yang bersifat sesaat, di mana program-program yang diajukan merupakan komoditas politik yang ditujukan untuk memperoleh suara. Hal ini menyebabkan perencanaan pembangunan bersifat pragmatis. Apalagi jika dikaitkan dengan integrasi perencanaan pembangunan di daerah, tampak bahwa visi, misi, dan program kerja presiden ternyata kerap kali berbeda dengan visi, misi, dan program kerja kepala daerah. Akibatnya, sering terjadi perbedaan implementasi RPJMN dengan

RPJMD yang berdampak pada pembangunan oleh pemerintah pusat dan daerah menjadi tidak sinkron. Kondisi ini diperparah dengan kenyataan adanya perbedaan partai politik presiden dan kepala daerah dalam sistem multi partai.

Dari segi desain konstitusional, dapat dilihat dalam dua hal, antara lain: (i) desain SPPN bersifat *executive centris* atau *executive perspective*, karena pembangunan negara hanya digantungkan pada presiden sebagai kepala eksekutif tanpa mengatur keterlibatan lembaga negara lain. Artinya, pembangunan negara disimplifikasi menjadi domain eksekutif. RPJMN yang dibentuk berdasarkan visi misi presiden dan dituangkan dalam bentuk peraturan presiden memperkuat dominasi eksekutif, karena fleksibilitas regulasi membuat perencanaan pembangunan mudah berubah sesuai kehendak presiden.⁴¹ (ii) Terjadi inkonsistensi dan diskontinuitas pelaksanaan RPJPN dikarenakan proses politik pergantian presiden lima tahun sekali. Artinya, tidak ada jaminan keberlanjutan pembangunan antar periode pemerintahan.

Selain persoalan di atas, apabila dikaitkan dengan filosofi negara, terdapat persoalan prinsipil berkenaan dengan SPPN, yaitu model perencanaan pembangunan dalam SPPN dinilai belum mencerminkan sebagai sebuah haluan negara yang bersifat ideologis. Yudi Latif menjelaskan bahwa haluan negara yang bersifat ideologis berisi prinsip-prinsip dasar sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan pembangunan.⁴²

Perihal haluan negara bersifat ideologis sebenarnya bukan hal baru, karena telah lama digagas oleh para pendiri bangsa, setidaknya terlihat dari kerangka berfikir para pendiri bangsa yang menempatkan haluan negara sebagai pedoman kebijakan dasar dari negara, yang bersanding dengan UUD 1945 sebagai konstitusi negara dan Pancasila sebagai falsafah negara. Para pendiri bangsa sepakat bahwa haluan negara dibentuk sebagai perangkat guna menuntun penyelenggaraan negara dalam upaya mewujudkan tujuan bernegara.⁴³

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa tradisi haluan negara yang disebut sebagai *Directive Principles of State Policy (DPSP)* ini biasa dipraktikkan di negara-negara yang tidak menganut paham sosialis-komunis. Tujuan utamanya adalah untuk memberikan bimbingan dan panduan arah agar kebijakan-kebijakan operasional di bidang pembangunan ekonomi, sosial, dan budaya tidak bertentangan dengan cita-cita yang terkandung dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi.⁴⁴ Bambang Sadono menegaskan, bahwa haluan negara dipandang urgen untuk memastikan bahwa pembangunan nasional merupakan manifestasi dan implementasi dari ideologi negara dan falsafah Pancasila.⁴⁵ Sehingga dalam ranah konstitusi, keberadaan haluan negara bukan diukur semata-mata dalam konteks demokrasi langsung atau karena presiden bukan mandataris MPR, namun didasarkan pada pemikiran bahwa haluan negara

⁴¹ Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 2, (2017): h.434, <https://doi.org/10.30641/dejure.2017.V17.427-445>.

⁴² Yudi Latif, *Memahami GBHN*.

⁴³ Alam pemikiran para pendiri bangsa ini dapat dilihat dari perdebatan dalam sidang-sidang BPUPKI-PPKI. Lihat Risalah Sidang BPUPKI- PPKI 25 Mei 1945-22 Agustus 1945.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, h.25-27.

⁴⁵ Bambang Sadono. 2016. *Amandemen Jalan Tengah*, Kompas, h.6.

sebagai instrumen atau ruang penjabaran tujuan negara yang tertuang dalam konstitusi.

Mahfud MD menyebut dihapusnya GBHN dari UUD 1945 sebagai sebuah ketegesaan politik.⁴⁶ Peran vital keberadaan haluan negara digambarkan oleh A.M. Fatwa dengan menyebut bahwa GBHN merupakan haluan negara yang memandu segala pelaksanaan pembangunan negara oleh seluruh cabang-cabang kekuasaan negara.⁴⁷ Dalam konsepsi pembangunan negara, cabang-cabang kekuasaan negara harus turut terlibat dalam pelaksanaan pembangunan. Artinya, pengaturan subjek haluan negara seharusnya meliputi seluruh cabang kekuasaan negara, eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Uraian di atas memperlihatkan secara terang ada tiga masalah mendasar dalam SPPN saat ini, yaitu persoalan dari aspek praktik politik, aspek desain konstitusional, dan aspek ideologis. Ketiga hal ini perlu menjadi perhatian serius dalam merekonstruksi haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini. Artinya, menghadirkan PPHN sebagai haluan negara harus bertolak pada perbaikan persoalan tersebut, bukan menghadirkan GBHN versi terdahulu, tetapi mengambil hal yang baik dari praktik masa lampau, yakni dengan memadukan warisan positif dari berbagai rezim pemerintahan untuk perbaikan pembangunan negara di masa depan.

Uraian di atas sekaligus memperjelas urgensi keberadaan haluan negara dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Oleh sebab itu, keberadaan haluan negara harus dibaca dalam kerangka perbaikan sistem perencanaan pembangunan nasional dengan tetap berpijak pada bangunan sistem ketatanegaraan Indonesia dalam UUD 1945.

C. Kompatibilitas Haluan Negara Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia

Pembicaraan mengenai haluan negara seringkali diperhadapkan dengan sistem pemerintahan presidensial. Namun, apabila dilihat dalam spektrum yang lebih luas, keberadaan haluan negara jamak ditemui di berbagai negara, baik yang bersistem parlementer maupun presidensial. Artinya, keberadaan haluan negara sesungguhnya tidak bergantung pada sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara, tetapi lebih karena merupakan kebutuhan ketatanegaraan dalam mewujudkan cita-cita pembangunan negara, terutama di negara-negara berkembang. Hal ini bukan berarti penerapan haluan negara di setiap negara sama. Keberadaan haluan negara tetap harus menyesuaikan desain ketatanegaraan suatu negara.

Seiring perubahan UUD 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Oleh sebab itu, keberadaan haluan negara harus menyesuaikan dengan prinsip-prinsip sistem presidensial. Atas dasar itu, keberadaan PPHN harus ditempatkan dalam kerangka menghadirkan visi haluan negara dalam bingkai sistem pemerintahan presidensial. Dalam konteks ini, hal penting yang perlu dijawab adalah perihal kompatibilitasnya dengan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

⁴⁶ Moh. Mahfud MD. 2007. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers), h.45.

⁴⁷ A.M. Fatwa. 2009. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, cet. II (Jakarta: Kompas Publishing), h.92.

Merujuk pada hasil perubahan UUD 1945, ada tiga fitur yang hendak digunakan dalam tulisan ini untuk mengukur kompatibilitas haluan negara dengan sistem pemerintahan presidensial, yaitu perubahan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden, pertanggungjawaban presiden, dan keberadaan MPR sebagai lembaga tinggi negara.

Perubahan UUD 1945 telah mengantarkan pada perubahan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden di Indonesia. Sebelum perubahan, Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa, “presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak”. Setelah perubahan, sistem pemilihan presiden dan wakil presiden berganti dengan sistem pemilihan langsung. Pasal 6A UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Pemberian hak kepada rakyat secara langsung dalam memilih presiden dan wakil presiden tidak sekedar menunjukkan pengakuan atas paham kedaulatan rakyat, tetapi menjadi bukti bahwa presiden dan wakil presiden mendapat mandat langsung dari rakyat. Dengan cara seperti ini, pemilihan langsung dapat menciptakan perimbangan kekuasaan, *checks and balances* antara presiden dan parlemen, karena keduanya dipilih langsung oleh rakyat. Presiden dan parlemen mempunyai kedudukan yang sama kuat. Legitimasi presiden bukan diperoleh dari mandat MPR, tetapi mandat langsung dari rakyat, sehingga presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR.

Perubahan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden ini selalu mengiringi diskursus keberadaan haluan negara di Indonesia. Setidaknya dapat dilihat dari perdebatan dalam sidang Badan Pekerja MPR saat perubahan UUD 1945, di mana penghapusan GBHN dikaitkan dengan perubahan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden. Muncul pandangan bahwa dengan dipilih langsung oleh rakyat, maka tidak dibutuhkan lagi GBHN, karena presiden bukan mandataris MPR. Oleh karena itu, penentuan rencana pembangunan dianggap menjadi wewenang presiden sendiri.⁴⁸ Hal yang sama dapat ditemukan dalam Penjelasan Umum UU SPPN, yang menyatakan bahwa perubahan UUD 1945 yang mengatur presiden dipilih langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman presiden untuk menyusun rencana pembangunan, maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan nasional.

Apabila mencermati konstruksi haluan negara sebagai pedoman kebijakan dasar dalam pembangunan, maka akan tampak haluan negara sebenarnya tidak memiliki keterkaitan langsung dengan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden. Artinya, keberadaan haluan negara tidak berimplikasi kepada perubahan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden, selama Pasal 6A UUD 1945 tetap mengamanatkan pemilihan langsung oleh rakyat. Pemilihan langsung menekankan pada sistem pengisian jabatan, sedangkan haluan negara menekankan pada sistem perencanaan pembangunan. Oleh sebab itu, menghadirkan PPHN harus semata untuk menghadirkan visi haluan negara sebagai arah dan pedoman pembangunan, bukan dibarengi dengan mengembalikan pemilihan presiden kembali oleh MPR.

⁴⁸ Risalah Sidang Perubahan UUD 1945 Badan Pekerja MPR tanggal 5 Juli 2001.

Pemikiran mengenai haluan negara tidak lagi dibutuhkan karena presiden dipilih langsung oleh rakyat lebih banyak dipengaruhi praktik ber hukum masa lampau, di mana haluan negara, berupa GBHN, dijadikan instrumen oleh MPR untuk menilai pertanggungjawaban presiden. Sehingga dipahami dengan dipilih langsung oleh rakyat, pertanggungjawaban presiden tidak lagi kepada MPR tetapi langsung kepada rakyat. Perbedaan model pertanggungjawaban itu tidak lepas dari sistem pemerintahan yang dianut oleh negara Indonesia.

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia cenderung mengarah kepada sistem parlementer yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara (supremasi parlemen). Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Pasal 3 menyatakan MPR menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara. Berdasarkan konstruksi dua pasal tersebut, MPR mempunyai peran sentral dalam desain ketatanegaraan Indonesia, dan berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara pelaksana kedaulatan rakyat. Artinya, pendulum kekuasaan negara ada di tangan MPR. Oleh sebab itu, Pasal 6 ayat (2) memberi kuasa kepada MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden.

Dengan konstruksi demikian, maka dapat dimengerti apabila presiden harus bertanggungjawab kepada MPR. Pada masa sebelum amandemen UUD 1945, haluan negara selain digunakan sebagai dasar pijakan dalam pembangunan, juga dijadikan sebagai dasar pemberhentian presiden dalam masa jabatannya. TAP MPR No. III Tahun 1978 menegaskan bahwa presiden dapat diberhentikan dengan alasan melanggar haluan negara. Dalam lintasan sejarah ketatanegaraan Indonesia, penggunaan haluan negara sebagai dasar pemakzulan presiden dapat dilihat pada kasus pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid, di mana presiden dimakzulkan dengan alasan melanggar haluan negara.⁴⁹ Artinya, praktik pada masa itu menempatkan haluan negara dalam dua dimensi, yaitu sebagai pedoman pembangunan (dimensi ideologis-teknokratis) dan sebagai tolok ukur pertanggungjawaban presiden (dimensi politik).

Pasca perubahan UUD 1945, seiring penegasan sistem pemerintahan presidensial, haluan negara tidak lagi dapat dijadikan sebagai tolok ukur pertanggungjawaban presiden, sehingga dimensi politik haluan negara harus ditanggalkan. Keberadaan haluan negara dalam sistem presidensial hanya memiliki satu dimensi, yaitu sebagai pedoman kebijakan dasar dalam pembangunan.

Beranjak dari konstruksi Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 serta Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, Saldi Isra menyimpulkan bahwa pembentukan GBHN di masa sebelum reformasi tidak terlepas dari posisi MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan sebagai lembaga tertinggi negara.⁵⁰ Dengan perkataan lain, perubahan posisi MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia saat ini tidak memungkinkan untuk memberi kewenangan kepada MPR untuk menetapkan haluan negara serupa GBHN. Bahkan, Hilaire Tegnau dkk, secara lebih tegas mengatakan bahwa kehadiran GBHN saat ini dapat membahayakan

⁴⁹ Hamdan Zoelva. 2005. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945* (Jakarta: Konstitusi Press), h.103.

⁵⁰ Saldi Isra. 2016. *GBHN dan Perubahan Konstitusi*, Kompas, h.6.

demokrasi, rule of law, dan otonomi daerah.⁵¹ Seperti yang dikemukakan Susi Dwi Harijanti dkk, bahwa terdapat dua model kaedah pelaksanaan haluan negara, yakni model DPSP dan model Parlemen-super.⁵² Model DPSP diadopsi oleh negara-negara bersistem presidensial dan parlementer dengan berbagai varian turunan perencanaan pembangunan, sedangkan model Parlemen-super hanya diadopsi oleh negara dengan sistem pemerintahan parlementer dengan memberi kewenangan kepada lembaga tertinggi negara untuk mengatur perencanaan pembangunan. Artinya, pemberian kewenangan kepada MPR untuk mengatur perencanaan pembangunan sesungguhnya merupakan praktik parlementarisme dalam bernegara.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa haluan negara yang kompatibel dengan sistem pemerintahan presidensial adalah bentuk haluan negara yang tidak merusak pakem sistem presidensial, setidaknya dalam dua aspek, yaitu (i) keberadaan haluan negara tidak boleh memperlemah posisi presiden dalam relasi dengan parlemen, dan (ii) keberadaan haluan negara tidak boleh menyebabkan keharusan pertanggungjawaban presiden kepada MPR.

Atas dasar rumusan di atas, ada tiga bentuk model kaedah pelaksanaan haluan negara yang memungkinkan untuk dilakukan dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, yaitu (1) model DPSP; (2) model undang-undang induk sebagai haluan negara; dan (3) model kombinasi penetapan MPR berprinsip presidensialisme.

Pertama, pada model DPSP, perumusan haluan negara dituangkan dalam pasal-pasal konstitusi yang merupakan penjabaran dari tujuan negara dalam Pembukaan UUD 1945. Model DPSP lazim diadopsi oleh konstitusi negara-negara dengan karakter *sosial constitutionalism* yang bercorak demokrasi konstitusional, seperti Brazil, Filipina, dan India. Pasca perubahan UUD 1945, Indonesia terkategori dalam lingkup negara-negara ini dengan karakter sosialistik dan penguatan sistem demokrasi konstitusional pada UUD 1945.⁵³ Terkait penstrukturan DPSP dalam konstitusi, dapat dilakukan melalui penjabaran tujuan bernegara (*supreme goals*) dalam pembukaan UUD 1945 ke dalam prinsip-prinsip direktif. Tujuan bernegara dalam Pembukaan UUD 1945 dapat ditemukan pada alinea keempat yang berbunyi, “untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.” Tujuan negara tersebut dijabarkan dalam satu bab tertentu yang berisi prinsip-prinsip dasar bernegara dan kebijakan dasar negara dalam memenuhi hak-hak fundamental warga negara.

Kedua, model undang-undang induk sebagai haluan negara. Pada model ini, haluan negara dituangkan dalam bentuk undang-undang, dan berkedudukan sebagai undang-undang induk dalam penyelenggaraan negara dan perencanaan

⁵¹ Hilaire Tegnan, dkk. 2018. “Indonesian National Development Planning System Based on State Policy Guidelines (GBHN): A Return to the Future?” *International Journal of Law Reconstruction* II, Issue 1: h.34, <http://doi.org/10.26532/ijlr.v2i1.2976>.

⁵² Susi Dwi Harijanti, dkk., *Konstitusionalisasi Haluan*, h.23.

⁵³ Susi Dwi Harijanti, dkk., *Konstitusionalisasi Haluan*, h.115.

pembangunan negara. Undang-undang ini berisi penjabaran lebih lanjut dari Pembukaan UUD 1945 yang memuat prinsip-prinsip dasar bernegara dan kebijakan dasar pembangunan negara. Sebagai haluan negara yang bersifat ideologis, materi muatan undang-undang ini berisi nilai-nilai, norma, dan prinsip-prinsip pengarah dan pembimbing (*directive principles*) yang bersifat umum, abstrak, dan fundamental yang mengatur tidak saja lembaga eksekutif tetapi bagi semua lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari konstitusi. Undang-undang ini menjadi landasan dan rujukan dari berbagai undang-undang yang bermuatan pembangunan, termasuk UU SPPN dan UU RPJPN. Sebagai tindak lanjut model ini, RPJMN yang sebelumnya dituangkan dalam peraturan presiden perlu diubah dalam bentuk undang-undang menjadi UU RPJMN, dan menjadi dokumen perencanaan periodik lima tahunan, namun dibuat oleh presiden bersama DPR. Desain seperti ini menjadikan RPJMN tidak hanya menjadi wadah visi misi presiden dan wakil presiden, tetapi menjadi penjabaran haluan negara yang pembentukannya dapat dikontrol oleh legislatif, sehingga diharapkan dapat menjamin kepastian dan keberlanjutan pembangunan.

Ketiga, model penetapan haluan negara oleh MPR dengan beradaptasi pada prinsip-prinsip presidensial. Pada model ini haluan negara ditetapkan dalam bentuk TAP MPR, namun tidak menyebabkan presiden harus bertanggungjawab kepada MPR. Bentuk kontrol atas pelaksanaan haluan negara bukan berbentuk laporan pertanggungjawaban yang berimplikasi hukum, tetapi laporan kinerja kepada rakyat dari lembaga-lembaga negara dalam suatu forum sidang MPR. Tidak ada konsekuensi hukum terhadap laporan kinerja tersebut, karena pada akhirnya penilaian atas kinerja lembaga negara itu tetap berada di tangan rakyat melalui mekanisme demokrasi yang dijamin UUD 1945.⁵⁴ Oleh karena haluan negara mengatur tidak hanya bagi presiden, maka semua lembaga negara diwajibkan untuk mengacu kepada haluan negara dalam merumuskan arah kebijakan masing-masing lembaga.⁵⁵

Pandangan serupa dikemukakan oleh Sutan Sorik dan Dian Aulia, dengan mengatakan bahwa sebagai upaya penerapan prinsip *checks and balances*, dokumen haluan negara sebaiknya disusun antara MPR dan presiden, dan bentuk pertanggungjawaban pencapaian pembangunan nasional dilakukan secara koordinasi antara MPR dan presiden, sehingga evaluasi pencapaian pembangunan tidak hanya terpusat pada eksekutif.⁵⁶

Jimly Asshiddiqie mengusulkan TAP MPR yang mengatur haluan negara harus dianggap sebagai TAP MPR yang bersifat *beschikking*, bukan sebagai produk regulasi yang bersifat *regeling*. Statusnya hanya sebagai aturan kebijakan atau *beleidsregel* yang bersifat mengatur, tetapi bukan bentuk peraturan

⁵⁴ Gagasan mengenai forum laporan kinerja lembaga negara ini dikemukakan oleh MPR melalui Badan Pengkajian MPR pada 2017 dalam salah satu kajiannya mengenai urgensi GBHN dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Lihat MPR RI, *Urgensi GBHN dalam Penyelenggaraan Pembangunan Nasional* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR, 2017), h.139.

⁵⁵ MPR RI, *Urgensi GBHN*, h.280.

⁵⁶ Sutan Sorik dan Dian Aulia. 2020. "Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2: h.384, <https://doi.org/10.31078/jk1727>.

perundang-undangan.⁵⁷ Argumentasi Jimly Asshiddiqie tersebut didasarkan pada kedudukan MPR pasca perubahan UUD 1945 yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara di atas presiden dan DPR sebagai pembentuk undang-undang, karena itu saat ini tidak dikenal produk hukum peraturan perundang-undangan yang berkedudukan di atas undang-undang dan di bawah UUD.

Dalam pandangan penulis, penggunaan model yang ketiga rawan disalahgunakan oleh para aktor politik untuk kepentingan kekuasaan, di mana pertanggungjawaban kinerja dapat saja dimaknai sebagai pertanggungjawaban hukum. Apalagi realitas politik multipartai kerap kali menghadirkan hubungan DPR dengan presiden tidak harmonis dan menyebabkan ketidakstabilan pemerintahan yang berujung pada terganggunya efektifitas pemerintahan. Ditambah kekuasaan DPR yang terlalu besar dalam desain ketatanegaraan Indonesia (*legislative heavy*).⁵⁸ Sebagai contoh, relasi pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)-Jusuf Kalla (JK) dengan DPR selama periode 2004-2009 lebih banyak diwarnai perselisihan yang sering kali berujung pada penggunaan hak interpelasi dan hak angket DPR. Tercatat selama periode 2004-2009 Presiden SBY harus menghadapi sekurang-kurangnya 14 usulan hak interpelasi dan 9 hak angket yang diajukan DPR. Situasi ini berdampak pada tidak efektifnya pemerintahan. Apabila hal itu terjadi, keberadaan haluan negara akan menjadi kontra produktif dengan tujuan pembangunan negara.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa keberadaan haluan negara yang berisi prinsip-prinsip direktif sebagai pedoman kebijakan dasar negara dibutuhkan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia untuk memberikan arah, pedoman, dan kepastian pembangunan negara. Keberadaan haluan negara akan dapat memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan sistem perencanaan pembangunan nasional, meliputi perbaikan pada aspek politik dalam penyusunan perencanaan pembangunan, aspek desain konstitusional, dan aspek ideologis. Secara konseptual, haluan negara tidak bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial, tetapi keberadaan haluan negara tetap harus menyesuaikan desain ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD 1945. Kompatibilitas haluan negara dengan sistem pemerintahan presidensial adalah bentuk haluan negara yang tidak merusak pakem sistem presidensial, yaitu (i) keberadaan haluan negara tidak boleh memperlemah posisi presiden dalam relasi dengan parlemen, dan (ii) keberadaan haluan negara tidak boleh menyebabkan keharusan pertanggungjawaban presiden kepada MPR. Bentuk haluan negara yang memungkinkan untuk dilakukan dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia terformulasikan dalam tiga model, yaitu (i) model DPSP; (ii) model undang-undang induk sebagai haluan negara; dan (iii) model penetapan haluan negara oleh MPR dengan beradaptasi pada prinsip-prinsip presidensialisme.

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie. 2019. *Konstitusionalisme Haluan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila*, Academia.edu, https://www.academia.edu/41009096/KONSTITUSIONALISME_HALUAN_NEGARA

⁵⁸ Harry Setya Nugraha. 2018. "Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Jurnal Lex Renaissance* 3, no. 1: h.68, <https://doi.org/10.20885/JLR.vol3.iss1.art11>.

Pilihan model DPSP dan model undang-undang induk merupakan pilihan rasional ditengah sistem pemerintahan presidensial, karena model penetapan haluan negara oleh MPR beririsan dengan praktik parlementarisme dalam bernegara yang rawan disalahgunakan oleh para aktor politik di tengah realitas politik multi partai.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansori, Lutfil. 2019. "Haluan Negara sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan". *Justicia Islamica* 16 no. 1: 79-102, <https://doi.org/10.21154/justicia.v16i1.1613>.
- Abdulgani, Roeslan. 2017. *Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi*. Jakarta: Yayasan Prapantja, 1964
- Arsil, Fitra. *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*. Depok: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- _____. *Konstitusi Ekonomi*. 2016. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Azhari, Aidul Fitriadi. 2019. "Reformulasi Sistem Perencanaan Negara Berbasis GBHN pada Abad 21," dalam *Reformulasi Kebijakan Haluan Negara Antara Realita dan Cita-Cita*, Fitriani, dkk, (ed.), Medan: Enam Media.
- Asshiddiqie, Jimly. 2019. *Konstitusionalisme Haluan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila*. *Academia.edu*. https://www.academia.edu/41009096/KONSTITUSIONALISME_HALUAN_NEGARA.
- Fatwa, A.M. 2009. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. cet. II. Jakarta: Kompas Publishing.
- Harijanti, Susi Dwi. dkk. 2020. *Konstitusionalisasi Haluan Negara pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.
- Indrayana, Denny. 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Isra, Saldi. 2018. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Edisi Kedua. Depok: Rajawali Pers.
- Ireland's Constitution of 1937 with Amandemens through 2015*.
- Isra, Saldi. 2016. *GBHN dan Perubahan Konstitusi*. Kompas.
- _____. *Wacana Menahidupkan GBHN*. Kompas. 2016. <https://nasional.kompas.com/read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GBHN?page=all>
- Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.
- Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan dari Presiden Soekarno.
- Ketetapan MPR/No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.
- Latif, Yudi. 2019. *Memahami GBHN*. Kompas. <https://www.kompas.id/baca/utama/2019/08/22/114226121>.
- Manan, Bagir. 2003. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press.

- Manuel, Paul Christopher, dan Anne Marie Cammisa. 1999. *Checks and Balances: How a Parliamentary System Could Change American Politics*. Colorado: Westview Press.
- MD, Moh. Mahfud. 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____.2007. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- MPR RI. 2017. *Urgensi GBHN dalam Penyelenggaraan Pembangunan Nasional*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR.
- Nugraha, Harry Setya. 2018. "Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Jurnal Lex Renaissance* 3, no. 1: 61-85, <https://doi.org/10.20885/JLR.vol3.iss1.art11>.
- Risalah Sidang BPUPKI- PPKI 25 Mei 1945-22 Agustus 1945.
- Sadono, Bambang. 2016. *Amandemen Jalan Tengah*. Kompas.
- Sadono, Bambang, dan Lintang Ratri Rahmiaji. 2020. "Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar". *Masalah-Masalah Hukum* 49, no. 2: 213-221, <https://doi.org/10.14710/mmh.49.2.2020.213-221>
- Soesatyo, Bambang. 2021. *Negara Tanpa Arah: Restorasi Haluan Negara Dalam Paradigma Pancasila: Reposisi Haluan Negara Sebagai Wadah Aspirasi Rakyat*, Cetakan pertama. Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- Sorik, Sutan, dan Dian Aulia. 2020. "Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara". *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2: 373-387, <https://doi.org/10.31078/jk1727>
- Susanto, Mei. 2017. "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia". *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 2.: 427-445, <https://doi.org/10.30641/dejure.2017.V17.427-445>
- Tegnan, Hilaire, dkk. 2018. "Indonesian National Development Panning System Based on State Policy Guidelines (GBHN): A Return to the Future?". *International Journal of Law Reconstruction* II, Issue 1: 31-40, <http://doi.org/10.26532/ijlr.v2i1.2976>
- The 1987 Constitution of The Republic of The Philippines*.
- The Constitution of India*.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
- Zoelva, Hamdan. 2005. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.

KLAUSUL PENCEGAHAN KONFLIK KEPENTINGAN PENYELENGGARA NEGARA DI DALAM KONSTITUSI

Ibnu Sina Chandranegara

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta
Jln. KH. Ahmad Dahlan, Cirendeui, Jakarta Selatan

Email : ibnusinach@umj.ac.id

ABSTRAK

Studi ini berangkat dari kenyataan bahwa Indonesia telah mengadopsi pemisahan kekuasaan setelah reformasi sistem ketatanegaraan. Namun, pemisahan kekuasaan yang terjadi setelah dua puluh tahun hanya menerapkan kekuasaan negara secara formal. Sementara itu, kekuasaan absolut tidak terpisah. Pertanyaannya adalah pengaruh dan keterlibatan kekuatan ekonomi dalam penyelenggara negara. Banyak penyelenggara negara yang berafiliasi dengan pengusaha, sehingga menimbulkan konflik kepentingan dalam pembuatan undang-undang dan pengambilan keputusan. Oleh karena itu, artikel ini bertujuan untuk menjawab mengapa konstitusi perlu mencantumkan klausul konflik kepentingan. Selain itu, artikel ini juga bermaksud untuk merumuskan klausul ideal untuk menentukan tindakan apa yang dianggap menimbulkan konflik kepentingan yang berpotensi berdampak pada pembuatan undang-undang dan pengambilan keputusan.

Kata Kunci : **Konflik kepentingan; Penyelenggara Negara; Konstitusi.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu bentuk paradigma yang dibangun pasca perubahan UUD 1945 periode 1999-2002 adalah berlakunya presidensialisme yang ditransplantasi dari sistem pemerintahan Amerika Serikat.¹ Berlakunya presidensialisme Amerika jelas membawa beragam dampak seperti asas-asas, mekanisme, serta nilai-nilai yang tertanam dalam presidensialisme Amerika tersebut. Dampak yang paling utama adalah berlakunya asas pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), mekanisme pemeriksaan dan keseimbangan (*checks and balances*). Pemisahan kekuasaan yang bersifat formil ini membawa dampak signifikan yaitu adanya pemisahan kekuasaan di antara cabang-cabang kekuasaan utama, yakni

¹ Aidul Fitriadi Azhari. 2012. "Paradigma Kekuasaan Kehakiman Sebelum Dan Sesudah Reformasi," in *Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman* (Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2019); Aidul Fitriadi Azhari, "Ideologi Dan Konstitusi Dalam Perkembangan Negara-Bangsa Indonesia: Rekonstruksi Tradisi, Dekolonisasi, Dan Demokratisasi," *Jurnal Media Hukum* 20, no. 1, 2013: 19; Djayadi Hanan, *Making Presidentialism Work: Legislative and Executive Interaction in Indonesian Democracy* (The Ohio State University).

legislatif, eksekutif dan yudisial.² Akan tetapi, pemisahan secara formil yang demikian itu dalam kenyataannya tidak mampu memisahkan relasi yang tegas antara penguasa dalam artian formil dengan sumber-sumber kekuasaan yang riil.³ Kondisi ini yang kemudian berdampak menciptakan kesenjangan yang tajam dalam praktik bernegara. Hubungan interaksi antar kekuasaan secara riil kerap kali mengalami benturan konflik kepentingan, seperti dalam hal pembentukan produk hukum maupun pengambilan keputusan menjadi sesuatu hal yang sulit dihindari. Konflik kepentingan yang kerap kali terjadi adalah bagaimana meleburnya relasi penguasa dan pengusaha.⁴ Hal ini ditenggarai akan mampu meregresi demokrasi.⁵

Barrington Moore menyimpulkan bahwa “sebuah kelas dan penduduk kota yang besar dan independent telah menjadi elemen sangat diperlukan dalam pengembangan demokrasi.”⁶ Menurutnya demokrasi akan tumbuh dan berkembang jika kelas borjuis menjadi kuat dan aktif dalam proses demokratisasi, “*no bourgeoisie no democracy*.”⁷ Dewasa ini banyak pengusaha menyepakati doktrin Moore ini dan bahkan ditandai dengan banyaknya pengusaha berbondong-bondong terjun dalam dunia politik dan masuk sebagai penyelenggara negara. Hal ini merupakan trend yang berkembang dengan banyaknya pengusaha menguasai jabatan publik.⁸

Pada masa Orde Baru, peran pengusaha hanya sebatas *supporting system* belaka, dari jejaring politik dan ekonomi. Hal ini disebabkan pemerintah pada waktu itu dihadapkan pada permasalahan kekurangan modal sehingga pemerintah memberikan insentif kepada pemilik kapital swasta atau pengusaha berupa kepercayaan mau bekerjasama dengan pemerintah.⁹ Pada masa itu, modal, kontrak, konsesi, dan kredit dari negara diberikan secara langsung kepada pengusaha, namun pada kesempatan yang sama pengusaha-pengusaha swasta itu telah menjalankan atau memanfaatkannya.¹⁰ Mereka diatur dibawah aparat birokrasi dan biasanya sangat tergantung dengan modal asing. oleh

² Ibnu Sina Chandranegara and Syaiful Bakhri. 2018. “Designing Presidentialism Cabinet Under a Multiparty System in Indonesia,” *International Journal of Innovation, Creativity and Change* 15, no. 2 (2021): 908–22; Marco Bünte and Mark R Thompson, “Perilous Presidentialism in Southeast Asia?,” .

³ DJ Levinson and RH Pildes. “Separation of Parties, Not Powers,” *Harvard Law Review* 119, no. 8 (2006): 2311–86; Torsten Persson, Gerard Roland, and Guido Tabellini, “Separation of Powers and Political Accountability,” *The Quarterly Journal of Economics* 112, no. 4 (1997): 1163–1202.

⁴ Ahmad Safar Tosungku La Ode, “Struktur Modal Dan Patronase Politik Di Indonesia” (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2021); Aisah Putri Budiatri et al., *Personalisasi Partai Politik Di Indonesia Era Reformasi* (Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018).

⁵ Ibnu Sina Chandranegara, “Regresi Demokrasi Pasca Pemilu,” in *Menata Ulang Sistem Pemilu*, ed. Zainudin and Muhammad Taufik Nasution (Medan: Pustaka Prima, 2021), 1–16.

⁶ Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, vol. 268 (Beacon Press, 1993).

⁷ Moore.

⁸ Jeffrey M Chwieroth, “How Do Crises Lead to Change? Liberalizing Capital Controls in the Early Years of New Order Indonesia,” *World Politics* 62, no. 3 (2010): 496–527; Michael T Rock, “The Politics of Development Policy and Development Policy Reform in New Order Indonesia,” *Available at SSRN* 470082, 2003.

⁹ Jeffrey M Chwieroth, “How Do Crises Lead to Change? Liberalizing Capital Controls in the Early Years of New Order Indonesia,” *World Politics* 62, no. 3 (2010): 496–527; Budi Rajab, “Negara Orde Baru: Berdiri Di Atas Sistem Ekonomi Dan Politik Yang Rapuh,” *Sosiohumaniora* 6, no. 3 (2004): 182.

¹⁰ Julianto Ibrahim, “Militer Dan Kapitalisme Ersatz: Bisnis ABRI Pada Masa Orde Baru,” *Humaniora* 14, no. 3 (2002): 286–94; Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru* (Kencana, 2019).

sebab itu mereka hanya sebagai pemain pendukung dibelakang pemerintah.¹¹ Namun, dewasa ini kesempatan itu telah masuk ke wilayah politik dengan terbuka lebar. Dalam beberapa menunjukkan, dengan daya pikat finansial yang besar, nominasi bisa dibeli agar mereka dicalonkan sebagai anggota legislatif.¹²

Setelah orde baru runtuh konstelasi politik dan ekonomi pasca-Soeharto membuat kekuasaan tersebar kemana mana serta pengaruh politiknya yang luas. Akibatnya, upaya untuk mendapatkan kemudahan dan proteksi politik dalam berbisnis makin lebar dan berbiaya tinggi. Semakin banyak kelompok pengusaha mendekati pusat kekuasaan dengan cara menyuap, sehingga menimbulkan biaya transaksi keuntungan pemburuan rente dalam kekuasaan.¹³ Selain itu, penerapan sistem multi partai -disaat yang bersamaan menggunakan sistem presidensialisme- setelah perubahan UUD 1945, membuka peluang yang sangat luas bagi para pengusaha untuk terjun dan berkiprah di dalam dunia politik.¹⁴ Sistem multi partai ini mengharuskan setiap partai untuk menghidupi diri sendiri. Kekuatan finansial partai menjadi salah satu penentu kekuatan partai untuk bersaing memperebutkan kekuasaan di parlemen yang selanjutnya berdampak pada “*bargaining*” bagi penempatan orang-orang partai di parlemen. Salah satu akses bagi kekuatan finansial itu didapatkan dari para pengusaha.¹⁵ Sebagai konsekuensi sistem partai politik seperti ini melahirkan suatu hubungan bernama patron-klien. Edward Espinall mendefinisikan hubungan patron-klien atau patronase sebagai “distribusi sumber daya material untuk tujuan tertentu dan memberikan manfaat politik, dan secara khusus sumber daya material didistribusikan melalui jaringan klientelistik yang berbasis pada relasi kekuasaan personal.”¹⁶ Paul Hutchcroft mendefinisikan klientelisme sebagai “relasi kekuasaan personal dengan status sosial yang lebih tinggi (patron) dengan mereka yang memiliki status sosial lebih rendah (klien) dalam ikatan timbal balik.”¹⁷ Dalam hubungan patron-klien, politisi memiliki kewenangan untuk mendistribusikan sumber daya kepada pemilih dan pengusaha melalui relasi personal dan bersifat subjektif, bukan melalui skema yang objektif, adil, dan terbuka. Sebagai imbalan, pemilih memberikan dukungan politik dan pengusaha memberikan dukungan finansial untuk politisi.

Kondisi diatas jelas akan melahirkan situasi yang berpotensi terjadinya konflik kepentingan. Konflik kepentingan akan melahirkan penyelenggaraan negara yang “terkelola” oleh sebagian pihak (oligarki) dan justru *the rule of law*

¹¹ Rajab, “Negara Orde Baru: Berdiri Di Atas Sistem Ekonomi Dan Politik Yang Rapuh.”

¹² Bambang Widjojanto, “Relasi Korupsi Korporasi Dan Korupsi Politik: Kajian Awal Melacak Korupsi Politik Di Korporasi,” *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 3, no. 1 (2017): 31-52.

¹³ Ian Douglas Wilson, *Politik Jatah Preman: Ormas Dan Kuasa Jalanan Di Indonesia Pasca Orde Baru* (Marjin Kiri, 2018).

¹⁴ Chandranegara and Bakhri, “Designing Presidentialism Cabinet Under a Multiparty System in Indonesia”; Paul Chaisty, Nic Cheeseman, and Timothy J Power, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems* (Oxford University Press, 2018); Wilson, *Politik Jatah Preman: Ormas Dan Kuasa Jalanan Di Indonesia Pasca Orde Baru*.

¹⁵ Hanan, *Making Presidentialism Work: Legislative and Executive Interaction in Indonesian Democracy*; Marcus Mietzner, “Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption,” *Contemporary Southeast Asia*, 2007, 238-63.

¹⁶ Edward Aspinall, “When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia,” *Critical Asian Studies* 46, no. 4 (2014): 545-70.

¹⁷ Paul D Hutchcroft, “The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development,” *Political Studies* 45, no. 3 (1997): 639-58.

*masks the true sources of power in society.*¹⁸ Ketiadaan klausul pencegahan konflik kepentingan di dalam konstitusi dianggap sebagai penulis sebagai “bagian yang hilang” yang perlu untuk dilengkapi. Artikel ini bermaksud untuk menjawab dua pertanyaan, yaitu *pertama*, mengapa klausa pencegahan penting untuk dimuat di dalam UUD 1945, dan *kedua*, bagaimana klausula itu dirumuskan di dalam UUD 1945.

B. Perumusan Masalah

1. Mengapa Pencegahan Konflik Kepentingan itu Penting?
2. Berbagai Norma Perihal Konflik Kepentingan?
3. Bagaimana Pemuatan Klausul Pencegahan Konflik Kepentingan di Konstitusi?

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum Yuridis Normatif (*Legal Research*) dengan tiga jenis pendekatan, yaitu: pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*). Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Adapun metode analisis kualitatif merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan.

II. PEMBAHASAN

A. Pencegahan Konflik Kepentingan

Menghindari konflik kepentingan dalam penyelenggaraan negara merupakan bagian yang fundamental dalam etika publik.¹⁹ Etika publik sendiri merupakan sebuah prinsip yang mesti dipegang oleh pejabat publik sebagai penyelenggara negara.²⁰ Dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik, pejabat publik diharuskan berpegang pada prinsip etika publik, di mana kesadaran dalam mengambil keputusan atau kebijakan tertentu, harus didasarkan pada nilai-nilai luhur dan kepentingan publik. Hal ini disebabkan bahwa konflik kepentingan mampu menimbulkan bias dalam pertimbangan/penilaian keputusan.²¹ Konflik kepentingan dapat mempengaruhi proses berpikir (*kognitif*) melalui dua cara berbeda; sadar dan bawah sadar (*self interest*).²² Sehingga keadaan yang demikian itu akan melahirkan dilema moral, individu cenderung akan lebih mementingkan dirinya dibandingkan

¹⁸ Sheldon S Wolin, *Democracy Incorporated* (Princeton University Press, 2017); Jeffrey A Winters, “Oligarchy and Democracy in Indonesia,” in *Beyond Oligarchy* (Cornell University Press, 2014), 11–34; Howard Zinn, “The Conspiracy of Law,” in *Contemporary Anarchism* (Routledge, 2017), 273–88.

¹⁹ Gordon Boyce and Cindy Davids, “Conflict of Interest in Policing and the Public Sector: Ethics, Integrity and Social Accountability,” *Public Management Review* 11, no. 5 (2009): 601–40.

²⁰ H George Frederickson and John A Rohr, *Ethics and Public Administration* (Routledge, 2015).

²¹ Don A Moore, Lloyd Tanlu, and Max H Bazerman, “Conflict of Interest and the Intrusion of Bias,” *Judgment and Decision Making* 5, no. 1 (2010): 37.

²² Don A Moore and George Loewenstein, “Self-Interest, Automaticity, and the Psychology of Conflict of Interest,” *Social Justice Research* 17, no. 2 (2004): 189–202.

kepentingan bersama.²³ Padahal pilihan moral (*moral choices*) dilakukan tidak dalam ruang tertutup, namun merupakan bagian dari interaksi sosial.²⁴ Pada akhirnya, keputusan yang diambil didasari atas motif sosial seperti kesetiaan, mempertahankan kepercayaan, balas budi atau menolong seseorang dalam situasi sulit.²⁵ Sekurang-kurangnya terdapat tiga tipe utama konflik kepentingan, pertama, *actual conflict of interest*, yaitu konflik kepentingan yang ada di antara tugas/tanggung jawab resmi dan kepentingan pribadi (*where a conflict exists between your official duties or responsibilities and your private interests*). Kedua, *perceived conflict of interest*, yaitu konflik kepentingan yang dipandang bercampur dengan tugas/tanggung jawab resmi yang nyatanya menjadi suatu kasus atau bukan (*where it could be seen by others that your private interests could improperly interfere with or influence you in the performance of your official duties or responsibilities, whether or not this is in fact the case*). Ketiga, *Potential conflict of interest*, yaitu kepentingan pribadi bercampur dengan tugas/ tanggung jawab resmi di masa mendatang (*where your private interests could interfere with or influence your official duties or responsibilities in the future*).²⁶

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dipahami bahwa konflik kepentingan dapat muncul ketika pembuat keputusan mewakili kepentingan banyak orang lain, dan kepentingan tersebut bertentangan satu sama lain. Konflik juga dapat muncul ketika kepentingan pembuat keputusan sendiri dipertaruhkan. Sebagai contoh pengambil keputusan menghadapi konflik antara kepentingan yang berbeda dari orang lain, misalnya, seorang dokter diminta untuk menjatah tempat tidur unit perawatan intensif secara tunggal, namun disaat yang bersamaan ada pasien dari dokter lain yang notabene adalah istri dari dokter yang pertama memerlukan perawatan intensif. Dokter pertama menganggap kewajiban profesional untuk mengutamakan kebutuhan pasiennya, "tetapi, dalam kasus ini, dokter pertama hanya dapat mengutamakan satu kebutuhan pasien namun salah satu pasien lainnya ternyata keluarganya. Atau, misalkan seorang pengacara memberikan perencanaan warisan untuk suami dan istri dan pasangan itu memutuskan untuk bercerai. Pengacara memiliki tugas advokasi yang giat untuk kedua klien, tetapi dia akan mengalami kesulitan untuk sepenuhnya melaksanakan tugas itu apabila suami dan istri tersebut ternyata merupakan klien dari advokat tersebut.

Meskipun konflik semacam ini penting di banyak bidang hukum, dan juga dalam profesi lain dengan disusun serangkaian aturan tertentu dalam kode etik, namun hal semacam itu tidak menjadi perhatian nyata di dalam konstitusi. Doktrin mengenai konstitusi khususnya berkenaan dengan pemisahan kekuasaan menerima gagasan bahwa Presiden, legislator, dan hakim akan mempertimbangkan dan menyeimbangkan kepentingan yang saling

²³ Philippa Foot, *Moral Dilemmas: And Other Topics in Moral Philosophy* (Clarendon Press, 2002).

²⁴ Silvina Alvarez, "Constitutional Conflicts, Moral Dilemmas, and Legal Solutions," *Ratio Juris* 24, no. 1 (2011): 59-74.

²⁵ IADB OECD, "Managing Conflict of Interest in the Public Service," 2004, 5-6.

²⁶ OECD; Alvarez, "Constitutional Conflicts, Moral Dilemmas, and Legal Solutions."

bertentangan.²⁷ Bahkan, merupakan bagian penting dari peran pejabat negara untuk menimbang kebutuhan beberapa konstituen atau partai dengan kebutuhan konstituen atau partai lain.²⁸ Lebih jauh, terdapat doktrin yang menjelaskan motivasi pembentukan produk hukum yang dikenal dengan doktrin politik positif. Doktrin ini mengasumsikan bahwa aktor politik dan birokrasi yang mementingkan diri sendiri yang berperilaku strategis untuk memajukan tujuan mereka.²⁹ Fokusnya adalah pada motif pemilihan kembali aktor politik pada periode mendatang dan keinginan pejabat pemerintahan untuk promosi serta *moonlighting* di sektor swasta. Perspektif ini menonjol dalam banyak sarjana dalam menjelaskan motivasi perilaku aktor legislatif dan aktor lembaga eksekutif dalam pembentukan produk hukum.³⁰

Persoalan konflik kepentingan dapat juga diperluas dalam hal penafsiran konstitusi, khususnya dalam melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi.³¹ Hubungan antar kekuasaan negara yang dijabat oleh wewenang-wewenang menjadi persoalan tambahan apabila dikaitkan dengan adanya konflik kepentingan. Umumnya konflik kepentingan yang dalam penafsiran konstitusi terjadi apabila salah satu lembaga negara memperluas kewenangannya melebihi batasan yang ditentukan oleh konstitusi.³² Perluasan ini umumnya akan berdampak direduksinya wewenang lembaga lain, diabaikannya, atau bahkan merubah alur proses wewenang yang sejatinya telah ditentukan oleh konstitusi. Kondisi yang demikian ini umumnya tercermin dalam pembentukan undang-undang dan pengujiannya oleh pengadilan (*judicial review*).³³

B. Norma Perihal Konflik Kepentingan

Dalam sistem hukum Indonesia, pengaturan perihal pencegahan konflik kepentingan tersebar dalam berbagai produk hukum namun memiliki konsentrasi khusus pada prosedur administrasi pemerintahan, khususnya dalam hal pembuatan keputusan atau tindakan. Pembuatan keputusan atau tindakan seringkali melibatkan benturan (konflik) kepentingan, yang pada akhirnya memengaruhi pemenuhan asas-asas umum pemerintahan yang baik.³⁴ Maka Pasal 42 s/d Pasal 45 UU No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut sebagai UU Administrasi Pemerintahan) menentukan “Konflik kepentingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 terjadi apabila

²⁷ David Orentlicher, “Conflicts of Interest and the Constitution,” *Washington & Lee Law Review* 59 (2002): 713; Lorenzo Zucca, “Constitutional Dilemmas: Conflicts of Fundamental Legal Rights in Europe and the USA,” 2007.

²⁸ Ibnu Sina Chandranegara, “Architecture of Indonesia’s Checks and Balances,” *Constitutional Review* 2, no. 2 (February 2016): 270–91, <https://doi.org/10.31078/consrev226>.

²⁹ Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, and James Fowkes, *Due Process of Lawmaking* (Cambridge University Press, 2015).

³⁰ Rose-Ackerman, Egidy, and Fowkes.

³¹ Orentlicher, “Conflicts of Interest and the Constitution.”

³² Ibnu Sina Chandranegara and Zainal Arifin Hoessein, “Defining Judicial Accountability Post Political Transition in Indonesia,” *Proceedings of the International Conference on Law Reform (INCLAR 2019)*, 2020, <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200226.004>.

³³ Ibnu Sina Chandranegara, “Defining Judicial Independence and Accountability Post Political Transition,” *Constitutional Review* 5, no. 2 (2019): 294–329.

³⁴ Muhammad Yasin et al., “Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan,” *Jakarta: UI-CSGAR*, 2017.

dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dilatarbelakangi:

- a. adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis;
- b. hubungan dengan kerabat dan keluarga;
- c. hubungan dengan wakil pihak yang terlibat;
- d. hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat;
- e. hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat; dan/atau
- f. hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 42 UU Administrasi Pemerintahan mengatur larangan menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan bagi pejabat pemerintahan yang berpotensi memiliki konflik kepentingan, sehingga keputusan dan/atau tindakan tersebut harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh atasan pejabat atau pejabat lain. Pelanggaran atas ketentuan tersebut pada diancam dengan sanksi administratif ringan.³⁵ Begitu pula dengan pejabat yang tidak menginformasikan kepada atasannya perihal potensi konflik kepentingan atau atasan pejabat yang tidak segera memeriksa, meneliti, dan menetapkan keputusan perihal konflik kepentingan tersebut dalam waktu 5 (lima) hari, keduanya sama-sama diancam dengan sanksi administratif ringan. Sementara itu, Pasal 43 UU Administrasi Pemerintahan mengatur kriteria latar belakang konflik kepentingan yang mengakibatkan seorang pejabat pemerintahan tidak boleh menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. Apabila terdapat dugaan konflik kepentingan, maka Warga Masyarakat berhak melaporkan dugaan tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 44 UU Administrasi Pemerintahan. Pejabat yang menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan yang mengandung konflik kepentingan dan menyebabkan kerugian negara dikenai sanksi administratif berat.³⁶

Pengaturan terhadap konflik kepentingan pada level UU Administrasi Pemerintahan sesungguhnya memberikan rambu yang jelas kepada Pejabat Pemerintahan agar dapat menahan diri dari melakukan dan/atau menetapkan tindakan dan/atau keputusan. Meskipun tidak semua kasus penetapan keputusan yang memiliki latar belakang berpotensi konflik kepentingan benar-benar berujung kepada keputusan yang bertentangan dengan asas-asas administrasi pemerintahan, namun pembatasan secara normatif tetap dibutuhkan untuk meminimasi risiko penyalahgunaan wewenang sekaligus melindungi Pejabat Pemerintahan dari kesalahan.

Sebelum lahirnya UU Administrasi Pemerintahan pembatasan ini sebenarnya diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-RB) Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Penanganan Benturan Kepentingan. Dalam Peraturan tersebut, disebutkan beberapa bentuk benturan kepentingan yang sering terjadi dan dihadapi oleh penyelenggara negara, yaitu:

³⁵ "Pasal 80 Ayat 1 Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan" (n.d.).

³⁶ "Pasal 80 Ayat 3 Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan" (n.d.).

- a. situasi yang menyebabkan seseorang menerima gratifikasi atau pemberian/penerimaan hadiah atas suatu keputusan/ jabatan;
- b. situasi yang menyebabkan penggunaan aset jabatan/instansi untuk kepentingan pribadi/golongan;
- c. situasi yang menyebabkan informasi rahasia jabatan/instansi dipergunakan untuk kepentingan pribadi/golongan;
- d. perangkapan jabatan di beberapa instansi yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, sejenis atau tidak sejenis, sehingga menyebabkan pemanfaatan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lainnya;
- e. situasi di mana seorang penyelenggara negara memberikan akses khusus kepada pihak tertentu misalnya dalam rekrutmen pegawai tanpa mengikuti prosedur yang seharusnya;
- f. situasi yang menyebabkan proses pengawasan tidak mengikuti prosedur karena adanya pengaruh dan harapan dari pihak yang diawasi;
- g. situasi di mana kewenangan penilaian suatu objek kualifikasi dan objek tersebut merupakan hasil dari si penilai;
- h. situasi di mana adanya kesempatan penyalahgunaan jabatan;
- i. *moonlighting* atau *outside employment* (bekerja lain di luar pekerjaan pokoknya); dan
- j. situasi yang memungkinkan penggunaan diskresi yang menyalahgunakan wewenang.

Selain dari aspek prosedur administrasi pemerintahan, di bidang peradilan dikenal adanya Asas *nemo iudex in propria causa*. Asas ini dimaknai bahwa hakim tidak membuat putusan-putusan yang menyangkut kepentingannya sendiri baik secara langsung maupun secara tidak langsung, dengan kata lain hakim tidak memeriksa dan memutus atau menjadi hakim dalam hal-hal yang terkait dengan dirinya.³⁷ Atau sederhananya bahwa tidak seorang pun menjadi hakim dalam kasusnya sendiri.³⁸ Prinsip ini merupakan prinsip yang melekat dalam hakikat fungsi, dalam hal ini Hakim Konstitusi sebagai pihak yang diharapkan dapat memberikan pemecahan terhadap perkara konstitusional yang diajukan kepadanya. Prinsip imparialitas melekat dan harus tercermin dalam tahapan proses pemeriksaan perkara sampai kepada tahap pengambilan keputusan, sehingga putusan pengadilan dapat benar-benar diterima sebagai solusi hukum yang adil bagi semua pihak yang berperkara dan oleh masyarakat luas pada umumnya.³⁹

Asas ini berdekatan dengan asas imparialitas hakim dimana para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta di persidangan, bukan atas dasar keterkaitan dengan salah satu pihak yang berperkara, bukan pula menjadi pemutus perkaranya sendiri. Imparialitas hakim konstitusi telah diatur dalam Pasal 17 ayat (5) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yaitu: “Seorang Hakim atau Panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung

³⁷ Ibnu Sina Chandranegara, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, 1st ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2021).

³⁸ Moh Mahfud MD, *Konstitusi Dalam Kontroversi Dan Isu* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009).

³⁹ Ibnu Sina Chandranegara, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik* (Jakarta: Radjawali Press, 2019).

dengan perkara yang sedang diperiksa, baik atas kehendaknya sendiri maupun atas permintaan pihak yang berperkara.” Dalam penjelasan pasal 17 ayat (5), yang dimaksud dengan kepentingan langsung atau tidak langsung adalah termasuk apabila hakim atau panitera atau pihak lain pernah menangani perkara tersebut pernah terkait dengan pekerjaan atau jabatan yang bersangkutan sebelumnya. ketentuan ini juga telah diturunkan dalam Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial No 047/KMA/SKB/IV/2009 dan No 02/SKB/P.KY/IV/2009 serta Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 09/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi. Imparsialitas proses peradilan hanya dapat dilakukan, jika hakim dapat melepaskan diri dari konflik kepentingan atau faktor semangat pertemanan (*collegial*) dengan pihak yang berperkara, karenanya hakim harus mengundurkan diri dari proses persidangan jika melihat adanya potensi imparsialitas. Dalam konteks sistem hukum Indonesia, hakim harus mengundurkan diri kalau dirinya memiliki hubungan semenda dengan salah satu pihak yang berperkara atau diperiksa di muka pengadilan. Karenanya, hakim harus mengundurkan diri dari proses persidangan jika ia melihat ada potensi imparsialitas.⁴⁰

C. Pemuatan Klausul Pencegahan Konflik Kepentingan di Konstitusi

Pemuatan klausul pencegahan konflik kepentingan sesungguhnya pernah diatur dalam Pasal 79 Ayat (2) Konstitusi RIS yang menyatakan:

- (1) Djabatan Presiden dan Menteri tidak boleh dipangku bersama-sama dengan mendjalankan djabatan umum apapun didalam dan diluar Republik Indonesia Serikat.
- (2) Presiden dan Menteri² tidak boleh, langsung atau tak langsung, turut serta dalam ataupun mendjadi penanggung untuk sesuatu badan perusahaan jang berdasarkan perdjandjian untuk memperoleh laba atau untung jang diadakan dengan Republik Indonesia Serikat atau dengan sesuatu bagian dari Indonesia.
- (3) Mereka tidak boleh mempunjai piutang atas tanggungan Republik Indonesia Serikat, ketjuali surat²-utang umum.
- (4) Jang ditetapkan dalam ajat (2) dan (3) pasal ini tetap berlaku atas mereka selama tiga tahun sesudah mereka meletakkan djabatannja.

Kemudian ketentuan tersebut dalam Pasal 55 UUD Sementara 1950 juga masih tetap dimuat yang menentukan:⁴¹

- (1) Jabatan Presiden, Wakil-Presiden dan Menteri tidak boleh dipangku bersama-sama dengan menjalankan jabatan umum apapun di dalam dan di luar Republik Indonesia.
- (2) Presiden, Wakil-Presiden dan Menteri-menteri tidak boleh, langsung atau tak langsung turut-serta dalam ataupun menjadi penanggung untuk sesuatu badan perusahaan yang berdasarkan perjanjian untuk memperoleh laba atau untung yang diadakan dengan Republik Indonesia atau dengan sesuatu daerah otonom dari Indonesia.

⁴⁰ Mas Ahmad Sentosa and Sulaeman Sembiring, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)* (Jakarta: ICEL, 1997).

⁴¹ R Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia* (Noordhoff-Kolff, 1950).

- (3) Mereka tidak boleh mempunyai piutang atas tanggungan Republik Indonesia, kecuali surat-surat-utang umum.
- (4) Yang ditetapkan dalam ayat (2) dan (3) pasal ini tetap berlaku atas mereka selama tiga tahun sesudah mereka meletakkan jabatannya.

Akan tetapi, setelah diterbitkannya Dekrit Presiden Tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945, maka klausul yang demikian itu menjadi tidak diterapkan kembali. Hilangnya klausul konflik kepentingan mengakibatkan dampak buruk dari dimungkinkannya pengambilan keputusan yang rentan dipengaruhi dengan kepentingannya secara langsung.

Kisah tentang pengusaha yang menerobos kekuasaan, baik karena kedekatan, kolusi, maupun peran ganda, sesungguhnya telah masuk dalam kajian ekonomi politik sejak medio tahun 1970an. Pada akhirnya memperkenalkan teori perburuan rente ekonomi (*Theory of Economic Rent-seeking*).⁴² Teori tersebut menjelaskan fenomena perilaku pegusaha untuk mendapatkan lisensi khusus, monopoli dan fasilitas lainnya dari pihak yang berwenang, yang mempunyai kekuasaan atas bidang tersebut. Dengan lisensi khusus, maka dengan mudah pelaku yang lain tidak bisa masuk pasar.⁴³ Karena itu, perilaku pemburu rente ekonomi biasanya merupakan perilaku anti persaingan atau menghindari persaingan. Setumpuk penelitian secara empiris dan komparatif menunjukkan bahwa para pengusaha khususnya di negara berkembang masuk ke lingkaran elit kekuasaan karena pengusaha ingin menikmati rente dari penguasa dengan memberikan imbalan finansial serta dukungan politik.⁴⁴ Penelitian empiris di India, Pakistan, Malaysia, Thailand, dan Korea Selatan mengurai hubungan mesra penguasa dan pengusaha dalam mengejar rente ekonomi untuk membangun kelompok *business-politico*,⁴⁵ Yoshihara Kunio menyebut kapitalis yang berkembang di Asia Tenggara ini sebagai kapitalis semu (*ersatz capitalist*), yaitu pengusaha yang tumbuh karena bergandeng mesra dengan rezim. Pengusaha semu ini membangun bisnis dengan memperoleh kemudahan (*privilese*) dan proteksi politik.⁴⁶ Di Thailand, Pasuk Phongpaichit dan Chris Baker membedah sejarah perkembangan bisnis Shin Corporation.⁴⁷ Thaksin Sinawatra mantan perdana menteri Thailand memulai bisnis sebagai mantan perwira polisi yang memasok peralatan komputer dan ATK bagi institusi polisi. Pada awal 1990-an, dia mendapat konsesi *cable TV*, telekomunikasi (*paging, telepon seluler, card-phone*), satelit, dan datanet sebesar 1,3 miliar baht.⁴⁸

⁴² Anne O Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *The American Economic Review* 64, no. 3 (1974): 291-303.

⁴³ Krueger; Hutchcroft, "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development."

⁴⁴ Sheldon Wolin, "Inverted Totalitarianism," *The Nation* 19 (2003).

⁴⁵ Mushtaq Khan, "The Political Economy of Industrial Policy in Pakistan 1947-1971," 1999; Mushtaq H Khan, "State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform" (ABCDE Conference Europe, Oslo, Citeseer, 2002).

⁴⁶ Yoshihara Kunio, "Kapitalisme Semu Asia Tenggara," *Jakarta: LP3ES*, 1990.

⁴⁷ Krirkkiat Phipatseritham and Kunio Yoshihara, *Business Groups in Thailand* (ISEAS Publishing, 2019); Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, "Pluto-Populism in Thailand: Business Remaking Politics," *Populism and Reformism in Southeast Asia*, New Haven, 2004.

⁴⁸ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, "Challenge and Change in East Asia: Business Populism" in Thailand," *Journal of Democracy* 16, no. 2 (2005): 58-72.

Di Amerika Serikat, Kevin Phillips membedah Dinasti Bush yang dibangun dari fondasi bisnis finansial, perminyakan, dan industri militer. Prescott Bush, kakek Presiden Bush, adalah pengusaha yang menjadi senator dari Connecticut dan teman main golf favorit Presiden Eisenhower. Dari relasi bisnis-politik ini, dinasti Bush berkembang pengusaha minyak terbesar di Amerika Serikat. Di Korea Selatan, para *chaebol* membangun perusahaan multinasional mereka dengan sokongan penuh dari rezim yang berkuasa saat itu.⁴⁹ Mereka menjalin hubungan mesra (*cozy relationship*) dengan penguasa untuk memperoleh konsesi dan lisensi. Para *Chaebol* mencari rente tidak dalam menanamkan modalnya pada industri-industri yang menghasilkan barang untuk mendapatkan keuntungan tetapi mereka mencari rente dengan kata lain diinvestasikan *portofolio invest*.⁵⁰ Di Filipina, pengusaha menguasai ranah politik dan bisnis yang dibangun dengan cara yang sama, dengan memusatkan perhatian kepada presiden sebagai patron pengusaha. Ditemukan apparatus negara yang semua komponennya terbuka untuk dijarah oleh kekuatan-kekuatan sector privat yang kuat. Sistem ini dikenal dengan istilahnya *booty capitalism*.⁵¹

Fenomena di atas dapat menjadi ilustrasi bagaimana karakteristik bisnis yang murni pencari laba bertemu dengan kepentingan kekuasaan. Besarnya komposisi sumbangan pengusaha dapat dipandang sebagai besarnya kepentingan bisnis dalam mempengaruhi kebijakan parpol. Transaksi ini terjadi biasa pada saat proses untuk mencapai kekuasaan lewat pemilu dan berlanjut ketika kekuasaan didapat dan diimplementasikan.⁵² Hal ini berdampak pada otoritas penguasa parpol dalam mengimplementasikan kebijakan dapat mudah dipengaruhi kepentingan pengusaha sebagai pamrih dukungan saat pemilu. Disinilah kemudian terjadi distorsi yang seharusnya posisi bisnis sebenarnya berada di luar lingkup kekuasaan namun ternyata dapat membalikan kenyataan. Akibatnya, peran kekuasaan berubah yang seharusnya berwatak pelayanan menjadi berorientasi keuntungan. Hal ini menjadi pertanda lonceng kematian demokrasi. Hal itu terkait dengan terjadinya komplikasi karena menyatunya tiga karakter sumber daya politik yakni pada diri pengusaha, bisnis, dan partai politik.

Pemuatan klausul pencegahan konflik kepentingan, bukan hanya masuk akal melainkan juga untuk menghindari konflik juga mengikat prinsip-prinsip dasar konstitusi yaitu persamaan kedudukan di hadapan hukum. hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh John Locke bahwa "*no man in civil society can be exempted from the laws of it*".⁵³ Dengan pemuatan klausul pencegahan konflik kepentingan di Konstitusi setidaknya-tidaknya dapat menghindari konflik

⁴⁹ David C Kang, "Bad Loans to Good Friends: Money Politics and the Developmental State in South Korea," *International Organization* 56, no. 1 (2002): 177-207.

⁵⁰ Ha-Joon Chang and Hong-Jae Park, "An Alternative Perspective on Government Policy towards the Chaebol in Korea: Industrial Policy, Financial Regulations, and Political Democracy," *Competition and Corporate Governance in Korea: Reforming and Restructuring the Chaebol*, 2004, 24-61.

⁵¹ Paul David Hutchcroft, *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines* (Cornell University Press, 1998).

⁵² Mietzner, "Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption"; Allen Hicken and Erik Martínez Kuhonta, "Shadows from the Past: Party System Institutionalization in Asia," *Comparative Political Studies* 44, no. 5 (2011): 572-97.

⁵³ John Locke, *Two Treatises of Government* (Yale University Press, 2008).

kepentingan membantu memastikan bahwa pejabat pemerintah tidak dapat mengeksploitasi posisi mereka untuk mengamankan keuntungan institusional atau pribadi lainnya yang tidak menjadi hak mereka. Klausul ini juga akan mendorong diadanya pemisahan kekuasaan yang substansial dibandingkan hanya pemisahan kekuasaan dalam artian formil semata. Oleh karena itu, pemuatan klausul pencegahan konflik kepentingan dapat dilakukan dengan cara merumuskan seperti yang dirumuskan dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950 yaitu penjabat negara, *pertama*, tidak boleh adanya rangkap jabatan dengan menjalankan jabatan umum apapun di dalam dan di luar Republik Indonesia. *kedua*, tidak boleh secara langsung dan tidak langsung menjadi penanggung jawab pada badan usaha yang memperoleh laba-rugi, *ketiga* tidak boleh memiliki piutang terhadap negara dan *keempat*, terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden serta kepala daerah tidak seseorang yang mempunyai hubungan darah atau konflik kepentingan dengan petahana tidak diperbolehkan maju dalam proses pemilihan. Adapun yang dimaksud ‘tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana’ adalah tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan.

III. KESIMPULAN

Pada akhirnya artikel menekankan bahwa pencegahan konflik kepentingan layak mendapatkan peran yang jauh lebih besar dalam konstitusi. Norma pencegahan ini memerlukan perhatian inti yang sama tentang penyalahgunaan kekuasaan yang pada akhirnya mendasari doktrin pemisahan kekuasaan. Sehingga pemisahan kekuasaan tidak dimaknai sebagai dalam bentuknya dan formal namun juga substansial. Oleh karena itu, argumen ini dapat membulatkan prinsip-prinsip dasar konstitusionalisme, yaitu pembatasan kekuasaan, pemenuhan etika bernegara, dan persamaan di hadapan hukum. Beberapa klausul terkait dengan pencegahan konflik kepentingan di konstitusi antara lain adalah larangan pejabat negara untuk, *pertama*, tidak boleh adanya rangkap jabatan di dalam dan di luar negara. *kedua*, tidak boleh secara langsung dan tidak langsung menjadi penanggung jawab pada badan usaha, *ketiga* tidak boleh memiliki piutang terhadap negara dan *keempat*, adanya larangan politik dinasti.

DAFTAR PUSTAKA

- Alvarez, Silvina. 2011. “Constitutional Conflicts, Moral Dilemmas, and Legal Solutions.” *Ratio Juris* 24, no. 1, h: 59–74.
- Aspinall, Edward. 2014. “When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia.” *Critical Asian Studies* 46, no. 4, h: 545–70.
- Azhari, Aidul Fitriadi. “Ideologi Dan Konstitusi Dalam Perkembangan Negara-Bangsa Indonesia: Rekonstruksi Tradisi, Dekolonisasi, Dan Demokratisasi.” *Jurnal Media Hukum* 20, no. 1 (2013): 19.
- . “Paradigma Kekuasaan Kehakiman Sebelum Dan Sesudah Reformasi.” In *Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman*. Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2019.

- Boyce, Gordon, and Cindy Davids. "Conflict of Interest in Policing and the Public Sector: Ethics, Integrity and Social Accountability." *Public Management Review* 11, no. 5 (2009): 601–40.
- Budiatri, Aisah Putri, Syamsuddin Haris, Lili Romli, Sri Nuryanti, Moch Nurhasim, Luky Sandra Amalia, Devi Darmawan, and Ridho Imawan Hanafi. *Personalisasi Partai Politik Di Indonesia Era Reformasi*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018.
- Bünthe, Marco, and Mark R Thompson. "Perilous Presidentialism in Southeast Asia?" 2018.
- Chaisty, Paul, Nic Cheeseman, and Timothy J Power. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*. Oxford University Press, 2018.
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Architecture of Indonesia's Checks and Balances." *Constitutional Review* 2, no. 2 (February 2016): 270–91. <https://doi.org/10.31078/consrev226>.
- . "Defining Judicial Independence and Accountability Post Political Transition." *Constitutional Review* 5, no. 2 (2019): 294–329.
- . *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. 1st ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.
- . *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik*. Jakarta: Radjawali Press, 2019.
- . "Regresi Demokrasi Pasca Pemilu." In *Menata Ulang Sistem Pemilu*, edited by Zainudin and Muhammad Taufik Nasution, 1–16. Medan: Pustaka Prima, 2021.
- Chandranegara, Ibnu Sina, and Syaiful Bakhri. "Designing Presidentialism Cabinet Under a Multiparty System in Indonesia." *International Journal of Innovation, Creativity and Change* 15, no. 2 (2021): 908–22.
- Chandranegara, Ibnu Sina, and Zainal Arifin Hoessein. "Defining Judicial Accountability Post Political Transition in Indonesia." *Proceedings of the International Conference on Law Reform (INCLAR 2019)*, 2020. <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200226.004>.
- Chang, Ha-Joon, and Hong-Jae Park. "An Alternative Perspective on Government Policy towards the Chaebol in Korea: Industrial Policy, Financial Regulations, and Political Democracy." *Competition and Corporate Governance in Korea: Reforming and Restructuring the Chaebol*, 2004, 24–61.
- Chwieroth, Jeffrey M. "How Do Crises Lead to Change? Liberalizing Capital Controls in the Early Years of New Order Indonesia." *World Politics* 62, no. 3 (2010): 496–527.
- Foot, Philippa. *Moral Dilemmas: And Other Topics in Moral Philosophy*. Clarendon Press, 2002.
- Frederickson, H George, and John A Rohr. *Ethics and Public Administration*. Routledge, 2015.
- Hanan, Djayadi. *Making Presidentialism Work: Legislative and Executive Interaction in Indonesian Democracy*. The Ohio State University, 2012.
- Hicken, Allen, and Erik Martínez Kuhonta. "Shadows from the Past: Party System Institutionalization in Asia." *Comparative Political Studies* 44, no. 5 (2011): 572–97.

- Hutchcroft, Paul D. "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development." *Political Studies* 45, no. 3 (1997): 639–58.
- Hutchcroft, Paul David. *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Cornell University Press, 1998.
- Ibrahim, Julianto. "Militer Dan Kapitalisme Ersatz: Bisnis ABRI Pada Masa Orde Baru." *Humaniora* 14, no. 3 (2002): 286–94.
- Kang, David C. "Bad Loans to Good Friends: Money Politics and the Developmental State in South Korea." *International Organization* 56, no. 1 (2002): 177–207.
- Khan, Mushtaq. "The Political Economy of Industrial Policy in Pakistan 1947–1971," 1999.
- Khan, Mushtaq H. "State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform." Citeseer, 2002.
- Krueger, Anne O. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *The American Economic Review* 64, no. 3 (1974): 291–303.
- Kunio, Yoshihara. "Kapitalisme Semu Asia Tenggara." Jakarta: LP3ES, 1990.
- La Ode, Ahmad Safar Tosungku. "Struktur Modal Dan Patronase Politik Di Indonesia." Universitas Islam Indonesia, 2021.
- Levinson, DJ, and RH Pildes. "Separation of Parties, Not Powers." *Harvard Law Review* 119, no. 8 (2006): 2311–86.
- Locke, John. *Two Treatises of Government*. Yale University Press, 2008.
- Mahfud MD, Moh. *Konstitusi Dalam Kontroversi Dan Isu*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009.
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Kencana, 2019.
- Mietzner, Marcus. "Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption." *Contemporary Southeast Asia*, 2007, 238–63.
- Moore, Barrington. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Vol. 268. Beacon Press, 1993.
- Moore, Don A, and George Loewenstein. "Self-Interest, Automaticity, and the Psychology of Conflict of Interest." *Social Justice Research* 17, no. 2 (2004): 189–202.
- Moore, Don A, Lloyd Tanlu, and Max H Bazerman. "Conflict of Interest and the Intrusion of Bias." *Judgment and Decision Making* 5, no. 1 (2010): 37.
- OECD, IADB. "Managing Conflict of Interest in the Public Service," 5–6, 2004.
- Orentlicher, David. "Conflicts of Interest and the Constitution." *Washington & Lee Law Review* 59 (2002): 713.
- Pasal 80 ayat 1 Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (n.d.).
- Pasal 80 ayat 3 Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (n.d.).
- Persson, Torsten, Gerard Roland, and Guido Tabellini. "Separation of Powers and Political Accountability." *The Quarterly Journal of Economics* 112, no. 4 (1997): 1163–1202.

- Phipatseritham, Krirkkiat, and Kunio Yoshihara. *Business Groups in Thailand*. ISEAS Publishing, 2019.
- Phongpaichit, Pasuk, and Chris Baker. "Challenge and Change in East Asia: Business Populism in Thailand." *Journal of Democracy* 16, no. 2 (2005): 58–72.
- . "Pluto-Populism in Thailand: Business Remaking Politics." *Populism and Reformism in Southeast Asia*, New Haven, 2004.
- Rajab, Budi. "Negara Orde Baru: Berdiri Di Atas Sistem Ekonomi Dan Politik Yang Rapuh." *Sosiohumaniora* 6, no. 3 (2004): 182.
- Rose-Ackerman, Susan, Stefanie Egidy, and James Fowkes. *Due Process of Lawmaking*. Cambridge University Press, 2015.
- Sentosa, Mas Ahmad, and Sulaeman Sembiring. *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*. Jakarta: ICEL, 1997.
- Soepomo, R. *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*. Noordhoff-Kolff, 1950.
- Widjojanto, Bambang. "Relasi Korupsi Korporasi Dan Korupsi Politik: Kajian Awal Melacak Korupsi Politik Di Korporasi." *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 3, no. 1 (2017): 31–52.
- Wilson, Ian Douglas. *Politik Jatah Preman: Ormas Dan Kuasa Jalanan Di Indonesia Pasca Orde Baru*. Marjin Kiri, 2018.
- Winters, Jeffrey A. "Oligarchy and Democracy in Indonesia." In *Beyond Oligarchy*, 11–34. Cornell University Press, 2014.
- Wolin, Sheldon. "Inverted Totalitarianism." *The Nation* 19 (2003).
- Wolin, Sheldon S. *Democracy Incorporated*. Princeton University Press, 2017.
- Yasin, Muhammad, L Rudita, SD Utomo, M Rostanty, MIA Syarien, and N Khafian. "Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Jakarta: UI-CSGAR*, 2017.
- Zinn, Howard. "The Conspiracy of Law." In *Contemporary Anarchism*, 273–88. Routledge, 2017.
- Zucca, Lorenzo. "Constitutional Dilemmas: Conflicts of Fundamental Legal Rights in Europe and the USA," 2007.

MATERI MUATAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA SEBAGAI HALUAN NEGARA BARU PASCA BERAKHIRNYA PERIODE SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL TAHUN 2024

Indah Dwi Qurbani^{1*}, Dorra Prisilia²

*Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. MT. Haryono No.169, Ketawanggede, Kec. Lowokwaru, Kota Malang.

*Email : indah.qurbani80@ub.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini membahas mengenai materi muatan yang tepat dalam Pokok-Pokok Haluan Negara jika haluan negara akan kembali dalam versi lama setelah berakhirnya Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) pada tahun 2024 mendatang. Pembahasan ini penting guna menemukan inovasi baru terkait haluan pembangunan dengan sistem mana yang paling cocok diterapkan di Indonesia, serta bagaimana substansinya yang tepat sehingga tidak mempengaruhi tatanan ketatanegaraan yang telah berjalan. Untuk mengetahui substansi dan materi muatan yang tepat bagi PPHN, penelitian ini berangkat dari perbandingan antara kedua sistem haluan negara yang pernah berlaku di Indonesia, yakni GBHN dan SPPN, serta membandingkan pula dengan haluan negara yang ada di negara-negara lain seperti India dan Brazil. Oleh karena itu rumusan masalah yang di angkat dalam penelitian ini yang pertama, mengenai bagaimana kelebihan dan kekurangan GBHN serta SPPN? kedua, bagaimana bentuk serta kaidah pelaksanaan haluan negara yang diterapkan di negara-negara lain seperti India dan Brazil? dan yang ketiga, bagaimana sistem dan substansi haluan negara yang tepat untuk diterapkan di Indonesia? Jenis penelitian yang akan digunakan adalah yuridis-normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan konsep (*conseptual approach*), serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Kata Kunci : GBHN; SPPN; PPHN.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada perubahan ketiga dan keempat Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam penyusunan Garis-garis Besar Haluan Negara dihilangkan. Berdasarkan perubahan tersebut kewenangan MPR adalah sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 (tiga) UUD NRI Tahun 1945 amademen ke-IV yaitu : “(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. (2). Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. (3). Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan

Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar”¹

Inti perubahan yang terjadi dalam amandemen ketiga terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 ini adalah Bentuk dan Kedaulatan Negara, Kewenangan MPR, Kepresidenan, Impeachment (pemakzulan), Keuangan Negara dan Kekuasaan Kehakiman. Pada amandemen ketiga ini ditetapkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, sekaligus dihapusnya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Dengan perubahan mendasar dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut, maka dapat dilihat bahwa tugas dan fungsi MPR telah banyak ter-reduksi, sehingga terkesan MPR hanya lembaga negara simbolis yang bekerja lima tahunan. Selain itu setelah amandemen Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 tersebut arah pembangunan tidak lagi ditetapkan melalui Garis-garis Besar Haluan Negara. GBHN terakhir dibentuk pada Tahun 1999 dan berakhir pada Tahun 2004. Selepas tahun 2004 pasca reformasi agar dapat disusun rencana pembangunan nasional demi tercapainya tujuan nasional dan menjalankan amanat Undang-Undang Dasar 1945, maka disusunlah Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan selanjutnya disebut UU SPPN.

Namun ada yang menjadi catatan dalam pelaksanaan GBHN pada orde baru. Kepemimpinan di bawah Presiden Soeharto saat itu sangat otoriter. Seperti halnya kebebasan tidak terpenuhi karena semua serba dibatasi, termasuk soal media. Saat itu tidak dapat dengan bebas memberi berita seperti yang terjadi saat ini. Stabilitas politik pada masa Orde Baru dibangun dengan membungkam lawan-lawan politik, membatasi partisipasi publik yang berpotensi kuat mengganggu jalannya roda pemerintahan dan pembangunan yang sudah dicanangkan.² Bahkan Todung Mulya Lubis yang dikutip oleh bahaudin dalam jurnalnya menyatakan bahwa GBHN tidak secara tegas menyatakan keberpihakan kepada pengembangan hukum yang berkeadilan sosial.

Hal yang terjadi hukum harus menjadi alat legitimasi bagi pembangunan ekonomi. Alasan untuk stabilitas politik, pembangunan nasional, dan integrasi nasional selalu digaungkan untuk menjaga keutuhan pemerintahan era orde baru, semua nampak dibuat untuk alat pembenar bagi pemerintah untuk melakukan tindakan politik, termasuk yang bertentangan dengan demokrasi. Seperti mewajibkan semua PNS untuk memilih Golkar dalam dalam setiap pemilihan umum, hal tersebut dilakukan untuk melindungi pemerintahan orde baru dari musuh-musuhnya, termasuk untuk mencegah partai politik lain keluar sebagai pemenang dalam pemilihan umum.³ Keterpurukan masa pelaksanaan GBHN pada orde baru ini harus dihilangkan, pemerintah dalam menetapkan haluan negara kedepan, jika ingin menghidupkan kembali sebagaimana model

¹ Lihat, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen.

² Moh. Hudi. 2018. Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional), Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

³ Miriam Budiardjo. 2010. Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, h.132.

lama yaitu GBHN maka harus belajar dari kekurangan-kekurangan yang ada pada masa lalu.

Beberapa tahun terakhir, keinginan menafsirkan kembali serta urgensi kembalinya haluan negara dengan model GBHN telah dilakukan oleh berbagai kalangan, banyak pro dan kontra yang mewarnai isu dan rencana MPR untuk menghidupkan lagi sistem haluan negara yang lama, pasalnya beberapa ahli berpendapat tidak ada urgensi untuk mengembalikan sistem haluan negara yang lama karena setelah GBHN dihapuskan, haluan negara langsung diganti dengan SPPN (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional). Namun sebagian ahli dan politisi yang setuju dengan wacana kembalinya GBHN mengungkapkan, bahwa dalam perjalanan berlakunya sejak tahun 2004 hingga sekarang banyak sekali koreksi terhadap haluan pembangunan dalam sistem SPPN.

Perencanaan pembangunan adalah suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijaksanaan (policy) dari pembuat keputusan berdasarkan sumber daya yang tersedia dan disusun secara sistematis.⁴ Bagi mereka yang menginginkan GBHN dihidupkan kembali karena melihat pembangunan tidak dapat dijalankan secara keberlanjutan atau kesinambungan, atau bahasa lainnya pembangunan “jalan di tempat.” Setiap masa pencalonan Presiden selalu diiringi dengan pembuatan visi misi untuk pembangunan lima tahunan, hal tersebut dimaksudkan untuk menarik masyarakat supaya memilihnya. Namun yang terjadi justru banyak visi misi atau janji yang tidak dijalankan sesuai yang diucapkan sebelumnya.⁵ Meskipun reformasi sudah berjalan selama kurang lebih tujuhbelas tahun, namun nampaknya belum menunjukkan adanya perubahan yang signifikan dalam hal pembangunan untuk mencapai tujuan negara.⁶

Nyatanya pembangunan dalam berbagai sektor baik dari segi ekonomi, politik, hukum, sosial budaya, pendidikan dan agama masih tampak tidak sesuai harapan. Hal ini salah satunya dikarenakan dalam proses perumusan haluan pembangunan kurang memperhatikan sosialisasi kepada elemen masyarakat, terkait dengan pembentukan kebijakan, sehingga aspirasinya kurang partisipatif dan hanya terkesan formalitas, ini sering terjadi dalam proses musrenbang di daerah. Masyarakat yang berkedudukan sebagai objek pembangunan sebenarnya adalah pihak yang tahu betul akan kebutuhan dan pembangunan-pembangunan apa saja yang diperlukan. Tetapi justru pembangunan yang ada dengan sistem ini mengorbankan kepentingan rakyat karena arah pembangunan cenderung mengikuti kepentingan partai politik pengusung Presiden maupun Kepala Daerah masing-masing, akhirnya selain negara berjalan tanpa haluan, masyarakat juga menjadi korban.

Pembangunan yang baik seharusnya berorientasi pada kesejahteraan rakyat, kesejahteraan tersebut dapat dicapai dengan melibatkan elemen masyarakat secara maksimal. Terlebih dahulu dilakukan sosialisasi tentang bagaimana arah

⁴ Budhi Setianingsih, Endah Setyowati, Siswidiyanto, Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda) (Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang), Jurnal, Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, h. 1932-1933.

⁵ Moh. Hudi, Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional), op.cit.

⁶ Ibid.

dan tujuan rencana pembangunan baik tingkat daerah mulai dari kelurahan sampai provinsi hingga pembangunan berskala nasional, maka pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah akan sesuai dengan sasaran yang dituju. Kegagalan pembangunan dapat kita lihat melalui banyaknya kasus-kasus kriminalitas, permusuhan antar kelompok agama, korupsi semakin marak di Indonesia serta egoisme masing-masing lembaga negara semakin meningkat, misalnya seperti ketegangan KPK dengan Kepolisian beberapa waktu lalu menjadi salah satu contoh gagalnya haluan pembangunan, dimana seharusnya diatur sedemikian rupa agar antar lembaga negara saling bekerja sama untuk rakyat, tapi justru disibukkan dengan permasalahan-permasalahan ego sektoral masing-masing. Gagalnya pembangunan dapat dipengaruhi oleh dua faktor utama, pertama karena kesalahan pelaksana (eksekutor) atau kesalahan sistem yang sedang diberlakukan.

Dari pernyataan di atas maka sudah barang tentu perlu dilakukan evaluasi bersama atas sistem yang pernah diterapkan di Indonesia. Penting sekali untuk melihat kembali kepada sejarah GBHN dan SPPN karena untuk membangun kembali haluan negara yang baik, maka wajib hukumnya bagi pembentuk kebijakan belajar melalui kegagalan masa lampau, mengapa GBHN ada, dan mengapa GBHN dihapus hingga diganti oleh SPPN, begitu pula SPPN yang tidak boleh luput dari kritikan. Hal ini semata-mata untuk menyusun kembali haluan negara yang sesuai dengan kebutuhan kita saat ini.

Tidak lepas dari salah satu tuntutan reformasi yang menginginkan kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, maka banyak kalangan yang pada waktu itu menyoroti keberadaan MPR sebagai lembaga negara tertinggi sebagai dampak dari kewenangannya dalam membentuk GBHN serta pemegang kedaulatan rakyat. Dimana setiap lembaga negara harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan GBHN tersebut kepada MPR. Salah satu tuntutan reformasi sebagaimana dijelaskan di atas harus dipertahankan agar dalam bernegara kita tidak mengalami kemunduran. Dalam penyusunan haluan negara yang baru seluruh lembaga negara harus tetap dalam posisi sejajar, tidak boleh ada lembaga tertinggi untuk menghindari otoritarianisme lembaga, ego sektoral serta memperkuat fungsi check and balance dalam bernegara. Perubahan harus melalui proses amandemen UUD NRI Tahun 1945 namun terbatas pada penambahan kewenangan MPR untuk membentuk kembali haluan negara, tanpa merubah substansi yang lain.

Dalam momentum menuju akhir berlakunya SPPN yakni tahun 2024 ini, maka evaluasi dan kajian-kajian sangat tepat untuk dilakukan. Hal ini semata untuk menemukan sebuah inovasi baru terkait haluan pembangunan dengan model mana yang paling cocok diterapkan di Indonesia tanpa mempengaruhi tatanan sistem-sistem lain yang telah ada. Untuk mengetahui hal tersebut pertama-tama kita harus berangkat melalui evaluasi atas kelebihan dan kekurangan haluan negara model lama dan model baru, sehingga kita dapat memperoleh gambaran utuh terkait bangunan haluan negara yang dapat diterapkan untuk Indonesia. Selain itu kita juga dapat belajar dari berbagai negara yang juga menempatkan haluan negaranya pada konstitusi seperti India dan Brazil. Sehingga dengan demikian dapat di formulasikan haluan negara baru yang diharapkan dapat membawa harapan baru bagi Indonesia.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah diantaranya sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kelebihan dan kekurangan GBHN serta SPPN?
2. Bagaimana bentuk serta kaidah pelaksanaan haluan negara yang diterapkan di negara-negara lain seperti India dan Brazil?
3. Bagaimana sistem dan substansi haluan negara yang tepat untuk diterapkan di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Sesuai dengan latar belakang di atas, maka jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-normatif. Penelitian yuridis-normatif berfungsi untuk memberi argumentasi yuridis ketika terjadi kekosongan hukum, kekaburan, dan konflik norma hukum. karenanya penelitian hukum normatif berperan untuk mempertahankan aspek kritis dari keilmuan hukum sebagai ilmu normatif yang *sui generis* (khas) dengan menitikberatkan relevansi asas, teori dan berbagai penjelasan yang terkait dengan sistem perencanaan pembangunan nasional. Sehingga landasan teoritis yang digunakan adalah landasan teoritis yang terdapat dalam tataran hukum normatif.⁷

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan, yakni pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*) serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. TAP MPR tentang GBHN;
3. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700);
5. Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4817);
7. Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010 - 2014;
8. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan;
9. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2011 tentang Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia;

⁷ I Made Pasek Diantha. 2016. Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori, Prenada Media Group, Jakarta, h: 390.

10. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan Yang Berkeadilan.

II. PEMBAHASAN

A. Kelebihan dan Kekurangan Masing-Masing Model Haluan Negara

Secara umum Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) memiliki arti haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu, yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Maksud dan tujuan ditetapkannya GBHN adalah untuk memberikan arah penyelenggaraan negara dengan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju, dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun kedepan.⁸

Jika dilihat dari pengertian di atas, maka GBHN yang dibentuk untuk acuan pembangunan yang bersifat nasional yang diamanatkan langsung oleh Undang-Undang Dasar membuat perencanaan pembangunan di Indonesia yang lebih terorganisir ketimbang SPPN. Perencanaan pembangunan baik yang berjangka panjang maupun pendek baik yang berskala nasional maupun daerah seluruhnya berpegang pada perencanaan pembangunan yang telah disusun dalam GBHN. Arah pembangunan dalam GBHN yang menjadi prioritas utama dan tujuan dari repelita kesatu sampai dengan repelita ketujuh selalu berbeda-beda. Dari perbedaan prioritas dan tujuan dalam pembangunan nasional yang termaktub dalam GBHN tersebut menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan dapat mengikuti perubahan, perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada zamannya.

Dengan demikian pembangunan yang mengacu pada GBHN tersebut dapat merespon kebutuhan masyarakat, mengakomodasi perkembangan dan dinamika yang berkembang di masyarakat, dan bersifat responsif terhadap problem-problem masyarakat, serta sesuai dengan sifatnya yakni untuk pembangunan yang kontinuitas atau berkesinambungan.⁹ Hal ini tidak dapat terjadi pada sistem SPPN, karena arus kepentingan lebih deras, banyak pihak yang terlibat dalam menentukan arah pembangunan, berakibat pada banyaknya kepentingan yang harus didahulukan di atas kebutuhan untuk men-sejahterakan rakyat.

Peran Eksekutif dalam perencanaan pembangunan sistem GBHN juga tidak besar, karena perencanaan pembangunan tidak dibentuk melalui Peraturan Presiden ataupun kepala daerah sebagaimana RPJMN dan RPJMD. Dengan adanya kewenangan membentuk RPJMN kedudukan Presiden menjadi sangat *power full* dalam menentukan perencanaan pembangunan jangka menengah 5 (lima) tahunan (RPJMN). Belum lagi jika ada ketidak-samaan visi dan misi antara Presiden dengan Kepala Daerah dengan demikian dapat menyebabkan pembangunan antara pusat dan daerah tidak dapat berjalan selaras. Menurut

⁸ Pemerintah Negara Republik Indonesia, UUD 1945 dan GBHN.

⁹ Moh. Hudi, Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional), op.cit.

kusmito Gunawan, kesan pembangkangan itu dapat dilihat dari banyaknya rancangan peraturan daerah (raperda) yang tidak dilaporkan pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah pusat.¹⁰ Pada tahun 2007, sekitar 1.366 raperda tentang pajak dan retribusi tidak dilaporkan kepada pemerintah pusat dalam hal ini adalah kementerian dalam negeri dan kementerian keuangan. Pada Tahun 2016 Mendagri membatalkan Perda sebanyak 3.143 termasuk peraturan kepala daerah.¹¹ Hal inilah yang di awal menjadi kritik utama, karena perencanaan pembangunan menjadi *Presiden sentris* atau *executive minded* yang itu tidak sejalan dengan basis sosial rakyat Indonesia yang majemuk, beragam dengan sistem multi partai.

Sebenarnya dalam segi teknis SPPN juga memiliki beberapa kelebihan, sistem ini dapat memberikan peluang bagi pembangunan yang lebih menjamin apabila dilaksanakan dengan kontrol yang baik. Pemahaman mengenai pentingnya koreksi baik lembaga penyusun peraturan, eksekutor maupun objek pembangunan sangat diperlukan untuk memperbaiki kekurangan yang dapat terjadi selama proses pembangunan. Sistem SPPN juga memberikan peluang luas kepada masing-masing daerah di seluruh Indonesia untuk menentukan pembangunan daerah masing-masing. Hal tersebut lebih memungkinkan pemerataan pembangunan di seluruh Indonesia, potensi daerah lebih dapat dimaksimalkan oleh pemerintah daerah karena yang paling mengetahui keadaan masing-masing daerah adalah pemerintah daerah itu sendiri.¹² Potensi pengembangan daerah ini menjadi problem ketika pemerintah daerah menyusun rencana pembangunannya tidak berdasarkan acuan nasional, melainkan visi dan misi nya saat kampanye. Sehingga akan tercipta ketimpangan pembangunan di pusat dan di daerah. Hal ini tidak terjadi dalam sistem pembangunan yang lama karena skala acuannya hanya satu yakni GBHN.

Dengan sistem haluan negara lama, kemungkinan adanya sekat antara pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut sangat kecil, karena acuan pembangunan hanya satu dan tidak memuat visi dan misi masing-masing eksekutif baik ditingkat pusat maupun daerah. Belum lagi jika menyangkut masalah politis dimana antara Presiden dengan Kepala Daerah diusung oleh partai yang berbeda, maka kemungkinan adanya perbedaan visi dan misi sangatlah tinggi.

Inilah yang kemudian ditakutkan oleh beberapa ahli bahwa akan terjadi ketidak sinambungan pembangunan ditingkat Pusat dan Daerah. Kemungkinan-kemungkinan terjadinya kemandekan dalam pembangunan karena habisnya masa jabatan presiden terpilih atau kepala daerah terpilih juga dapat diminimalisir jika menggunakan sistem haluan negara lama. Karena GBHN diperbaharui selama 5 Tahun sekali oleh MPR dan tetap memperhatikan kepentingan nasional, bukan kepentingan atau keinginan sementara presiden atau kepala daerah terpilih sebagaimana dalam sistem SPPN.

¹⁰ Bahaudin, Menghidupkan Kembali GBHN, Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan, Jurnal Keamanan Nasional Vol. III, No. 1, Mei2017, hlm. 90.

¹¹ Mahfud MD, Kemendagri Tidak Bisa Sepihak Batalkan Perda, Kompas.com, Kamis, 16 Juni 2016, Pukul 12:15 WIB.

¹² 2009. Kedeputian Evaluasi Kinerja Pembangunan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Pedoman Evaluasi dan Indikator Kinerja Pembangunan, (Jakarta: Bappenas), hal. 91-93.

Di tingkat daerah permasalahan yang sering muncul yakni mengenai kewenangan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang berbeda-beda. Ditambah dengan kemampuan keuangan daerah yang juga tidak sama maka hal tersebut menyebabkan sistem perencanaan ditentukan oleh Kepala Daerah berdasarkan terjemahan dari visi misi yang diusung yang terkadang bertentangan dengan arah pembangunan hukum nasional. Sebagai contoh perubahan dokumen RTRW pada kasus lapindo dan juga perubahan dokumen RTRW yang dimaksudkan untuk mempermudah izin pertambangan.

B. Implikasi Tidak Terlaksananya Haluan Negara Terhadap Presiden Sebagai Eksekutor Serta Perbandingannya Dengan Negara Lain

Yang menjadi soal adalah implikasi hukum pelanggaran GBHN khususnya oleh Presiden. Apakah pelanggaran GBHN secara hukum dapat berimplikasi pada penjatuhan Presiden? Padahal sesuai dengan prinsip sistem presidensil, masa jabatan Presiden adalah tetap (*fixed term*) dalam rangka mendukung eksekutif yang kuat dan stabil (Strong, 1966: 364). Hal tersebut juga sejalan bahwa Presiden bukan bagian dari lembaga perwakilan sehingga Presiden tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan dari jabatannya oleh lembaga perwakilan. Begitu pula sebaliknya, Presiden pun tidak dapat membubarkan lembaga perwakilan. Dalam sistem presidensil, Presiden hanya dapat diberhentikan pada masa jabatan karena alasan hukum dalam proses *impeachment*.¹³ Berpedoman pada hal tersebut, maka kurang tepat kiranya jika pelanggaran GBHN oleh Presiden dipergunakan sebagai alat untuk melakukan pemberhentian karena akan merusak bangunan sistem presidensil itu sendiri. Tetapi tanpa adanya implikasi hukum, maka wibawa GBHN yang telah dimasukkan kedalam konstitusi menjadi hilang, karena pelanggaran terhadap GBHN yang hanya bersifat moral dan tidak mengikat.

Adapun implikasi pelanggaran GBHN oleh Presiden dapat berupa sanksi sosial, politik dan hukum. Implikasi sosial dan politik dapat dikeluarkan oleh MPR, sehingga Presiden dianggap tidak cakap dan tidak pantas lagi menduduki jabatannya pada pemilihan berikutnya. Yang kedua yakni pranata hak *budget* parlemen, apabila Presiden dan Wakil Presiden, serta lembaga-lembaga negara lainnya melakukan pelanggaran terhadap GBHN, maka MPR dapat memerintahkan DPR (dimana sebagian anggota MPR adalah anggota DPR), untuk menolak RAPBN yang diajukan Presiden. Melalui mekanisme ini, Presiden dan Wakil Presiden serta lembaga-lembaga negara lainnya dipaksa untuk membuat rencana program pembangunan dalam RAPBN yang sesuai dengan GBHN, jika tidak sesuai maka proposal anggaran tersebut dapat ditolak.¹⁴

¹³ Bagir Manan. 1993. Politik Perundang-undangan, Makalah, Jakarta.

¹⁴ Jurnal De Jure, Op.cit.

Berikut tabel perbandingan implikasi pelanggaran GBHN di negara Brazil dan India.¹⁵

Negara dengan Haluan Negara dalam Konstitusinya	Penegakan Hukum Haluan Negara
India	Dalam Konstitusi India ditegaskan jika Haluan Negara tidak dapat ditegakkan melalui pengadilan, namun Mahkamah Agung India berpendapat bahwa Haluan Negara dapat saja ditegakkan di pengadilan, tetapi penegakannya bukanlah karena kekuatan dari Haluan Negara tersebut, melainkan hanya apabila Haluan Negara berisikan hak asasi manusia. Dengan demikian, yang ditegakkan adalah konteks Hak asasi manusia itu sendiri.
Afrika Selatan	Afrika Selatan pada awalnya hanya mengenal penegakan hukum di pengadilan hanya untuk hak asasi manusia bidang sipil dan politik, sementara hak ekonomi, sosial dan budaya tidak dapat ditegakkan di pengadilan. Dalam perkara Irene Grootboom and others, Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan memutuskan hak perumahan yang layak yang merupakan bagian dari hak ekonomi harus dipenuhi karena merupakan haluan negara. Dengan demikian, haluan negara yang bertalian dengan hak asasi manusia dapat ditegakkan di pengadilan.

C. Bentuk Hukum Haluan Negara Serta Tatanan Presidensial di Indonesia

Apabila kita melihat kepada beberapa negara, maka kita akan menemukan beberapa negara yang mencantumkan haluan pembangunannya ke dalam konstitusinya misalnya Finlandia, Korea Selatan, India, Brazil dll. Dengan melihat ke beberapa negara tersebut, maka wacana untuk menempatkan GBHN ke dalam konstitusi merupakan hal yang wajar. Karenanya, materi muatan konstitusi sebagaimana pendapat J.G. Steenbeek yakni (1) Jaminan hak-hak asasi manusia dan warga Negara; (2) Susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental; dan (3) Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental, sudah tidak cukup lagi. Selain 3 materi muatan yang prinsip tadi, maka materi muatan yang berisikan haluan

¹⁵ Ibid.

pembangunan negara juga menjadi kebutuhan yang layak dimasukkan.

Dengan menempatkan haluan negara dengan sistem lama (GBHN) dalam UUD NRI 1945, maka status hukum GBHN akan sangat kuat. Sesuai dengan ajaran supremasi konstitusi yang dianut Indonesia, maka kedudukan GBHN-pun menjadi *supreme*. Sejalan dengan sistem presidensial yang dianut Indonesia, maka Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam kampanye pemilihan umum, memberikan janji kampanye yang merupakan terjemahan dari GBHN yang tercantum dalam UUD NRI 1945.

Dengan demikian, setelah terpilih pun, Presiden dan Wakil Presiden akan bekerja sesuai dengan janji kampanye yang selaras dengan GBHN, sehingga pembangunan berkelanjutanpun dapat dilaksanakan serta tidak ada lagi istilah pembangunan yang maju-mundur. Atas dasar hal tersebut, maka sistem presidensial yang dianut adalah sistem presidensial yang dipimpin oleh konstitusi yang didalamnya termuat garis-garis besar haluan negara (GBHN).¹⁶

Dr. Jimmy Usfunan memberikan 7 rambu-rambu apabila ingin menghidupkan kembali Haluan Negara dengan nama lain yang dikehendaki oleh MPR yakni PPHN:¹⁷

1. MPR tidak boleh kembali menjadi lembaga tertinggi negara seperti yang di atur dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen.
2. Apabila haluan negara diadakan kembali maka ia merupakan haluan negara yang mengatur perencanaan secara nasional secara menyeluruh yang berkelanjutan baik di tingkat pusat maupun daerah, bukan haluan pemerintah.
3. Kembalinya haluan negara tidak boleh merusak tatanan presidensial yang telah ada, misalnya Presiden tetap dipilih oleh rakyat bukan dipilih kembali oleh MPR, apabila haluan negara tersebut tidak bisa dilaksanakan dengan baik maka MPR tidak boleh melakukan (*impeachment*) terhadap Presiden.
4. Haluan negara harus bersifat umum dan dapat dijadikan panduan umum dalam perencanaan kebijakan masing-masing lembaga negara, baik dalam kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudisial serta pemerintahan daerah dalam mewujudkan cita-cita konstitusional.
5. Penyusunan perencanaan pembangunan nasional harus didasarkan pada tuntutan dan kebutuhan masyarakat.
6. Dalam evaluasi atas pelaksanaan atas haluan negara tersebut maka perlu adanya mekanisme laporan kinerja, bukan laporan pertanggungjawaban.
7. Seluruhnya dilaksanakan demi menjaga sistem presidensial sebagai amanat dari reformasi.

Terlepas dari catatan di atas, menurut Jimmy, ada alasan mendasar mengapa masih diperlukan Haluan Negara. Sampai saat ini, Indonesia tidak memiliki perencanaan pembangunan nasional secara menyeluruh yang meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial serta pemerintah daerah. Padahal, pembangunan negara tidak dapat dilaksanakan secara parsial. Karena akan berpotensi pada konflik kewenangan antara lembaga negara dalam mengimplementasikan tugasnya. Begitu juga ke-tidak sinkronan pembangunan.

¹⁶ Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17 Nomor 3, September 2017.

¹⁷ Soal GBHN. 2020. Ahli: Jangan Jadikan MPR Lembaga Tertinggi, <https://news.detik.com/berita/d-4664642/soal-gbhn-ahli-jangan-jadikan-mpr-lembaga-tertinggi>.

Perbedaan warna-warni politik antara kepala pemerintahan, kepala daerah provinsi, dan kepala daerah kabupaten/kota. Mengakibatkan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara tidak sinkron dengan pemerintah pusat. Bayangkan saja, dengan kondisi Indonesia saat ini ada 415 Kabupaten, 93 Kota dan 34 Provinsi di Indonesia.¹⁸

Sedangkan Mantan Hakim Mahkamah Konstitusi Mahfud MD memberikan pandangannya terkait dihidupkannya kembali haluan negara, menurutnya negara kita sedang berjalan tanpa haluan, sehingga memang saat ini Indonesia dalam kondisi membutuhkan haluan negara yang berkesinambungan. Apabila haluan negara perlu dihidupkan kembali melalui amandemen UUD 1945 dengan memberikan mandat kepada MPR sebagai pembentuk haluan negara ini, maka harus dipikirkan matang-matang mekanismenya, jangan sampai amandemen yang dilakukan nanti melebihi kebutuhan dan keinginan untuk sekedar menghidupkan kembali haluan negara. Menurut Mahfud MD jika amandemen tersebut hanya sebatas menghidupkan kembali haluan negara, ia setuju dan berharap dengan demikian akan ada kesinambungan pembangunan antara pusat dengan daerah.¹⁹

Jimly Asshidiqie juga turut memberikan komentarnya terkait dengan dihidupkannya kembali haluan negara. Menurut Jimly Asshidiqie menghidupkan kembali haluan negara itu masuk akal, supaya pembangunan nasional sifatnya terpadu. Jimly menuturkan, Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang ada saat ini belum berfungsi secara efektif. Salah satu penyebabnya, kata Jimly, adalah kebutuhan mengakomodasi janji-janji kampanye Presiden dan kepala daerah dalam anggaran belanja tahunan. "Jadi presiden, gubernur, wali kota, bupati, harus menuangkan janji-janji kampanyenya itu di dalam perencanaan lima tahunan, itu sangat bias. Itu bedanya dengan GBHN yang lebih luas," ujar Jimly. Jimly melanjutkan, RPJP juga hanya fokus menata rencana di bidang eksekutif sedangkan target-target di bidang legislatif dan yudikatif seolah terpinggirkan. Menurut Jimly, GBHN dalam masa Orde Baru pun disusun secara lebih komprehensif dan melibatkan banyak pihak berbeda dengan penyusunan RPJP yang, kata Jimly, hanya melibatkan para ekonomi di Bappenas dan Bappeda. Ketiadaan GBHN, kata Jimly, juga menyebabkan arah pembangunan di tiap-tiap daerah berbeda-beda, apalagi ketika terdapat pergantian kepala daerah.²⁰

Menurut Jimly, apabila terjadi penambahan kewenangan MPR untuk menetapkan "garis besar haluan negara" (dengan huruf kecil tanpa kata 'daripada'), tidak akan dan tidak boleh ditafsirkan akan menyebabkan:²¹

1. MPR menjadi lebih tinggi kedudukannya daripada Presiden;

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Ini Kritik Mahfud MD Terhadap Wacana Amandemen UUD 1945. 2020. dalam <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/14/16145191/ini-kritik-mahfud-md-terhadap-wacana-amandemen-uud-1945>.

²⁰ Ketum ICMI Setuju GBHN Dihidupkan Kembali, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/24/17261971/ketum-icmi-setuju-gbhn-dihidupkan-kembali?page=all>, diakses pada 19 februari 2020.

²¹ Jimly Asshidiqie. 2020. Konstitusionalisme Haluan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila, dalam <https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila>.

2. Presiden tidak dapat lagi dipilih langsung oleh rakyat, melainkan harus kembali dipilih oleh MPR;
3. Presiden harus bertanggungjawab kepada MPR, bukan lagi langsung kepada rakyat;
4. Rumusan GBHN demikian rinci dan bersifat operasional, sehingga Presiden tidak dapat lagi berkreatifitas untuk menyusun program menurut visi dan misi yang diusungnya dalam kampanye pemilihan presiden;

Menurut ketentuan UUD 1945 yang berlaku sekarang, UUD ditetapkan oleh MPR, sedangkan UU ditetapkan oleh DPR dan disahkan oleh Presiden. Meskipun UUD lebih tinggi kedudukannya daripada Presiden dan DPR, tetap saja harus dipahami bahwa kelembagaan Presiden, MPR, dan DPR adalah setara, tidak bersifat hierarkis. Demikian pula, MK diberi kewenangan menguji UU, sedangkan MA menguji peraturan di bawah UU, tetapi tidak berarti MK lebih tinggi kedudukannya daripada MA. Hierarki norma tidak otomatis menyebabkan hierarki kelembagaan. Kewenangan penetapan UUD, UU, dan pengujian UU dan peraturan di bawah UU, hanyalah persoalan pembagian tugas yang tidak dapat dipahami menyebabkan kedudukan lembaga negara menjadi lebih tinggi atau lebih rendah.²² Dengan adanya GBHN tidak merubah status Presiden yang pada mulanya dipilih oleh rakyat kembali dipilih oleh MPR, oleh karena itu Presiden tetap berkewajiban untuk bertanggungjawab kepada rakyat bukan kepada pihak lain.

Selain masukan dari beberapa ahli di atas, dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut²³:

1. Evaluasi untuk kepentingan pemerintah harus mengacu kepada dokumen perencanaan yang telah disusun. Untuk itu, dalam dokumen perencanaan pembangunan harus memuat indikator terukur baik yang bersifat kuantitatif maupun yang bersifat kualitatif.
2. Pada setiap tataran sasaran (kebijakan/program/kegiatan) harus mempunyai indikator sesuai dengan tatarannya, dimulai dari indikator input sampai dengan indikator dampak.
3. Perlu keseragaman pemahaman terhadap indikator pada setiap tataran sehingga program-program pembangunan dalam masing-masing prioritas pembangunan mempunyai tataran yang sama.

Rumusan GBHN nantinya tidaklah bersifat sangat rinci, tetapi fundamental, abstrak dan merangkul seluruh elemen lembaga yang bekerja untuk rakyat. Sehingga baik Presiden maupun Kepala Daerah dapat menyusun perencanaan nasional maupun perencanaan daerahnya baik yang berjangka panjang maupun menengah sesuai kebutuhan wilayah pembangunannya, namun harus sesuai dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945 serta GBHN yang akan tertuang dalam UUD 1945 Bab tersendiri nanti. Dengan demikian tidak ada lagi istilah Presiden maupun Kepala Daerah dikendalikan oleh lembaga, mengingat kedudukan Presiden maupun MPR adalah setara dan haluan negara tidak lagi merusak tatanan Presidensial di Indonesia.

²² Ibid.

²³ Kedeputian Evaluasi Kinerja Pembangunan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Pedoman Evaluasi dan Indikator Kinerja Pembangunan, op.cit.

Dengan menimbang segala masukan serta analisis terhadap kelebihan dan kekurangan haluan negara yang pernah diaplikasikan di Indonesia, maka bentuk haluan negara yang paling tepat memuat berbagai macam hal sebagai berikut:

1. Nama Bagi Haluan Negara Baru

Haluan negara pada masa pemerintahan Soekarno berasal dari sebuah pidato yang berjudul manifesto politik yang kemudian oleh berbagai tokoh diminta untuk dijadikan sebagai haluan Pembangunan. Kemudian berlanjut hingga pada masa orde baru haluan negara serta pembangunan lebih dikenal dengan sebutan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh MPR selama kurun waktu 5 tahun sekali sebagai salah satu acuan pembangunan di Indonesia. Setelah kewenangan MPR untuk membentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dihapus, maka sampai akhir berlakunya yakni tahun 2004 haluan negara disebut sebagai GBHN. Setelah 2004 dan terjadi peralihan dari masa orde baru ke masa reformasi, banyak tuntutan yang disampaikan termasuk keinginan kedaulatan berada di tangan rakyat seutuhnya, sehingga MPR berkedudukan sejajar dengan lembaga negara lain menjadi lembaga tinggi negara.

Setelah masa reformasi dimulai untuk menghindari adanya kekosongan hukum dalam bidang haluan negara, maka pemerintah segera berinisiatif untuk membentuk haluan negara baru, melalui Undang-undang mengingat sudah tidak ada lagi kewenangan MPR untuk membentuk GBHN, yakni Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang kemudian pelaksanaan UU SPPN tersebut diatur kembali dalam UU No. 17 Tahun 2004 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dengan jangka waktu 20 tahun. RPJPN kemudian dimanifestasikan dalam RPJMN dalam bentuk Peraturan Presiden, dan RPJMD di tingkat daerah dengan jangka waktu 5 tahun, selanjutnya juga di bentuk RKP sebagai pelaksanaan jangka pendek dengan jangka waktu 1 tahun. Sehingga haluan negara terakhir yang di gunakan di Indonesia yang akan berakhir pada 2024 bernama Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Sekarang berbagai kalangan mulai membicarakan mengenai nama baru untuk haluan negara jika benar-benar pada tahun 2024 akan diganti menjadi model dan sistem yang lama. Sebagaimana saran dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) serta permintaan berbagai kalangan, tidak tepat jika haluan negara kembali diberi nama GBHN, karena meskipun akan kembali kepada sistem lama, tetap akan ada perbaikan dan revisi di berbagai bidang. Apabila kembali diberi nama GBHN maka akan mencerminkan kemunduran dalam bernegara. Oleh karena itu nama yang paling tepat untuk digunakan sebagai haluan negara baru nanti yang mengikuti model lama adalah PPHN (Pokok-pokok Haluan Negara).

2. Bentuk Hukum Haluan Negara Baru

Ada tiga bentuk hukum yang dapat dipilih untuk mengembalikan bentuk haluan negara model lama yang dapat dipilih untuk membentuk haluan negara tersebut, ketiga-tiganya memiliki implikasi hukumnya masing-masing, antara lain sebagai berikut:

- a. Dibentuk Dengan Undang-Undang Dasar

Jika haluan negara dipilih untuk dimasukkan dalam konstitusi sebagaimana Brazil dan India, maka konsekuensi logis pertama yang harus dilakukan oleh penentu kebijakan dan pembentuk hukum adalah melakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 ke-VI. Dari ketiga pilihan yang ditawarkan, amandemen terhadap UUD NRI ini sendiri adalah yang paling sulit. Selain amandemen bukanlah hal yang bisa dengan mudah dilakukan mengingat UUD NRI Tahun 1945 merupakan substansi peraturan dasar yang dianggap sebagian orang sangat sakral, juga terkait dengan masalah pelaksanaan amandemen yang membutuhkan waktu cukup lama.

Bayangkan jika pembuatan Undang-undang saja bisa dilakukan bertahun-tahun lamanya dengan proses input dan output yang alot dalam pembuatan kebijakan, apalagi menambahkan Bab tersendiri dalam UUD NRI Tahun 1945 tentang haluan negara. Belum lagi untuk membentuk aturan-aturan turunan mengenai pelaksanaannya yang akan diatur dalam bentuk undang-undang sebagai acuan untuk menjalankan PPHN tersebut. Karena PPHN yang akan dituangkan dalam UUD tersebut tidak akan mengatur terlalu rinci hingga kepada program-program yang akan di jalankan oleh Presiden, bagaimanapun juga Presiden atau Kepala daerah sebagai eksekutor harus diberikan kewenangan untuk mengatur program kerjanya sesuai dengan kebutuhan masyarakat saat masa kepemimpinannya yang pasti dinamis dan mungkin sekali berubah dalam kurun waktu tertentu. Pilihan hukum ini sangat baik, jika diberikan waktu yang cukup untuk membentuk dengan seksama. Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan masalah pada haluan pembangunan yang telah di atur dalam UUD tersebut akan sulit dilakukan perubahan, karena merubah UUD tidak boleh semudah melakukan revisi terhadap UU mengingat substansi UUD yang sangat fundamental.

b. Dibentuk dengan Tap MPR

Pembentukan haluan negara melalui Tap MPR menjadi salah satu alternatif yang dapat dipilih dan paling menyerupai haluan negara model lama. Konsekuensi logis pertama dalam pemilihan bentuk hukum Tap MPR adalah melakukan amandemen Undang-Undang Dasar secara terbatas pada pengembalian kewenangan MPR untuk membentuk Pokok-pokok Haluan Negara. Tetapi permasalahannya adalah produk hukum berupa Tap MPR sudah lama tidak lagi dibuat oleh MPR. Sebelumnya Tap MPR pernah dihapus melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena menimbulkan permasalahan seperti ketetapan MPR yang merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang tidak dapat dilakukan pengujian baik oleh Mahkamah Konstitusi ataupun Mahkamah Agung.²⁴

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 berimplikasi terhadap keberadaan dari TAP MPR itu sendiri, yang semula TAP MPR menjadi dasar dalam penetapan GBHN, namun dengan dihapuskannya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN maka keberadaan TAP MPR juga akan menjadi permasalahan. Salah

²⁴ Meirina Fajarwati, Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, Jurnal Hukum Dan Pembangunan Universitas Indonesia, Tahun Ke-48 No.1 Januari-Maret 2018.

satu tindakan yang dilakukan oleh MPR dengan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yaitu dengan mengeluarkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, yang mana dalam dalam TAP MPR tersebut mencabut 8 ketetapan MPR lainnya dan menyatakan tidak berlaku. Selain itu TAP MPR Nomor I Tahun 2003 juga menyatakan masih tetap berlakunya 3 TAP MPR/MPRS dan menyatakan 5 TAP MPR tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004.²⁵

Oleh karena alasan di atas, maka apabila haluan negara ditetapkan kembali dalam bentuk Tap MPR, maka bisa dikeluarkan tidak dalam bentuk peraturan, melainkan hanya sebatas kebijakan. Sebagaimana pendapat Jimly Asshidiqie Bahwa, dapat dikatakan sistem hierarki norma hukum berlaku dalam lingkungan norma hukum regulatori atau “regelings” (*regulations*), bukan berkenaan dengan produk administrasi (*beschikkings, administrative decisions*) ataupun produk adjudikasi berupa putusan pengadilan (*vonnis*). Jika Ketetapan MPR yang dimaksud termasuk golongan peraturan perundang-undangan atau regulasi, maka tentu harus diposisikan dalam sistem hierarki norma yang bersifat vertikal. Tetapi, jika statusnya bukan sebagai regulasi, tidak perlu merisaukan mengenai statusnya dalam sistem hierarkis norma hukum. Oleh sebab itu, GBHN yang akan dihidupkan kembali itu nantinya, cukup ditetapkan dengan instrumen keputusan tata usaha negara atau produk administrasi (*beschikking*), bukan sebagai produk regulasi. Statusnya hanya sebagai aturan kebijakan atau “*beleidsregel*” (*policy rule*) yang bersifat mengatur, tetapi bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan atau produk regulasi.²⁶

Itulah perbedaannya dari Ketetapan MPR tentang GBHN di masa pemerintahan Orde Baru yang dikonstruksikan sebagai produk regulatori, sehingga hierarkinya harus ditempatkan di bawah UUD tetapi di atas UU. Sedangkan Ketetapan MPR tentang GBHN yang akan datang cukup dipahami sebagai produk administrasi yang tidak memerlukan kedudukan hierarkis dalam hubungannya dengan UUD dan UU. Kedudukan aturan kebijakan (*policy rule*) yang demikian dapat dibandingkan dengan status buku petunjuk, manual, juklak, dan juknis yang berkembang dalam praktik administrasi pemerintahan yang cukup dituangkan dalam bentuk surat keputusan tata usaha negara, seperti Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Direktur Jenderal, atau pun keputusan pejabat tata usaha negara lainnya.²⁷

Jika ditetapkan dalam bentuk ketetapan MPR lima tahun sekali, maka akan kembali seperti model lama. Tetapi dalam proses perumusannya Presiden dan DPD akan ikut mengusulkan rencana pembangunannya, DPD dipilih karena, lembaga tersebut merupakan penyambung lidah masyarakat

²⁵ Ibid.

²⁶ Jimly Asshidiqie, Konstitusionalisme Haluan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila, op.cit.

²⁷ Ibid.

daerah dan dianggap paling mengerti akan kebutuhan daerah sehingga bisa mengusulkan pembangunannya ke ranah nasional yang akan ditetapkan dalam Tap MPR tentang Pokok-pokok Haluan Negara, dengan demikian pembangunan antara pusat dan daerah tidak akan lagi ada gap juga posisi DPD dapat dikuatkan dengan diberinya kewenangan untuk mengusulkan program pembangunan yang berasal dari kebutuhan daerah tersebut. Dengan demikian maka Ketetapan MPR dapat menjadi salah satu pilihan bentuk hukum yang paling baik.

c. Dibentuk dalam Undang-undang

Jika dibentuk dalam Undang-undang, maka dampaknya tidak terlalu banyak, juga prosesnya akan lebih mudah, hal ini hanya membutuhkan kesepakatan antara DPR dan Presiden, sebagaimana pembentukan Undang-undang pada umumnya, namun yang menjadi permasalahan jika akan ditetapkan dalam bentuk Undang-undang, maka penguatan tugas MPR tidak dapat dicapai, jika kedua pilihan hukum sebelumnya sama-sama melibatkan MPR dalam proses pembentukannya, maka jika dibentuk dalam Undang-undang MPR tidak memiliki kewenangan untuk membuatnya. Pun jika dipilih dalam bentuk Undang-undang, bila ada suatu kelompok yang bertentangan dengan semangat pembangunan, akan dengan mudah mengajukan judicial review ke MA, sebagaimana implikasi yang bisa saja terjadi layaknya Undang-undang biasa.

Sedangkan masalah pertanggungjawaban Presiden dan Kepala daerah selaku eksekutor dalam ketiga bentuk hukum baik yang dibuat oleh MPR dengan bentuk UUD atau Tap MPR, maupun jika ditetapkan dalam bentuk undang-undang, Presiden tetap mempertanggungjawabkannya kepada rakyat. Sehingga tetap tidak ada mekanisme pemakzulan (*impeachment*) atas tidak terlaksananya secara maksimal PPHN tersebut sebagaimana negara di India dan Brazil. Hanya saja akan selalu diadakan evaluasi bersama dengan pihak-pihak terkait baik penyusun maupun eksekutor haluan negara dan pembangunan setahun sebelum berakhirnya masa berlaku haluan negara sebelum dilakukan pembentukan haluan negara baru, misalnya dengan mengadakan rapat besar yang akan dilakukan oleh perwakilan masing-masing lembaga negara terkait. Yang dilakukan adalah saling evaluasi dan koreksi kelebihan serta kekurangan masing-masing agar dapat dilakukan perbaikan bagi penyusunan haluan negara selanjutnya.

3. Kaidah Pelaksanaan Haluan Negara Baru

Dari ketiga bentuk haluan negara yang mungkin dapat dilaksanakan, sebagaimana telah dijelaskan masing-masing di atas maka yang paling memungkinkan diterapkan sebagai pengganti SPPN dalam pergantian tahun 2024 nanti adalah dalam bentuk Tap MPR. Karena mengingat waktu pembentukan yang tidak terlalu lama, sehingga agar bisa dibentuk haluan negara yang betul-betul merangkul dan mensejahterakan seluruh aspek kehidupan masyarakat. Karena keterbatasan waktu bila dibentuk dan dimasukkan dalam Bab tersendiri dalam UUD NRI Tahun 1945, dan kurangnya kepastian serta kekuatan hukum jika dibentuk dalam Undang-undang.

Mengenai substansi dan kaidah pelaksanaan PPHN dapat melihat dan meniru pada model lama dengan beberapa modifikasi. Pokok-pokok Haluan Negara disusun atas dasar landasan idiil Pancasila dan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945 dengan sistematika sebagai berikut :

BAB I	PENDAHULUAN
BAB II	KONDISI UMUM
BAB III	VISI DAN MISI
BAB IV	ARAH KEBIJAKAN
BAB V	KAIDAH PELAKSANAAN
BAB VI	PENUTUP

Arah kebijakan pokok-pokok haluan negara merupakan sasaran pembangunan dalam bidang-bidang yang akan dituju, antara lain: (1) bidang hukum; (2) bidang ekonomi; (3) bidang politik; (4) bidang agama; (5) bidang pendidikan; (6) bidang sosial dan budaya; (7) pembangunan daerah; (8) sumber daya alam dan lingkungan hidup; (9) pertahanan dan keamanan.

4. Kaidah Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)

Kaidah-kaidah pelaksanaannya, yakni sebagai berikut :

- a. Presiden selaku kepala pemerintahan negara, menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan negara, berkewajiban untuk mengerahkan semua potensi dan kekuatan pemerintahan dalam melaksanakan dan mengendalikan perkembangan nasional.
- b. Seluruh lembaga negara berkewajiban melaksanakan Pokok-pokok Haluan Negara ini sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenangnya berdasarkan Undang-Undang Dasar NRI 1945.
- c. Semua lembaga akan melakukan evaluasi bersama setiap satu tahun sebelum habis masa berlakunya pokok-pokok haluan negara dalam rapat besar yang diharidi oleh masinh-masing perwakilan lembaga negara.
- d. Pokok-pokok dalam pelaksanaannya dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional (PPN) yang memuat uraian kebijakan secara rinci dan terukur yang ditetapkan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan mempertimbangkan usulan Dewan Perwakilan Daerah sebagai penyalur aspirasi masyarakat di daerah.
- e. Program Pembangunan Nasional lima tahun dirinci dalam Rencana Pembangunan Tahunan yang memuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan ditetapkan Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat.

Sistem Perencanaan Pembangunan Model GBHN dimulai dengan Penetapan Tap MPR tentang Pokok-pokok Haluan Negara yang menerima usulan substansi dari Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah untuk jangka waktu lima tahun sedangkan DPD dalam mengambil aspirasi rakyat harus melakukan mekanisme sebagaimana GBHN yang dimulai dengan musyawarah rencana pembangunan dari tingkat Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kota/Kabupaten/Kota Madya sampai Provinsi, kemudian ketetapan tersebut dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun dan dioperasionalisasikan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dengan sasaran jangka panjang, menengah dan pendek yang konkret berikut sistem perencanaan dan penganggaran yang terpadu.

Tugas penyusunan anggaran utamanya dalam hal pembangunan dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) bersama dengan Departemen Keuangan. Selain itu Bappenas dan Departemen keuangan juga memiliki fungsi untuk melakukan pemantauan dan penilaian guna mendukung pengendalian persiapan pelaksanaan pembangunan oleh departemen teknis dan atau instansi terkait.²⁸

III. KESIMPULAN

Nama yang paling tepat untuk digunakan sebagai haluan negara baru nanti yang mengikuti model lama adalah PPHN (Pokok-pokok Haluan Negara). Dari ketiga bentuk haluan negara yang mungkin dapat dilaksanakan yakni UUD NRI Tahun 1945, Tap MPR dan UU, sebagaimana telah dijelaskan masing-masing di atas maka yang paling memungkinkan diterapkan sebagai pengganti SPPN dalam pergantian tahun 2024 nanti adalah dalam bentuk Tap MPR. Karena mengingat waktu pembentukan yang tidak terlalu lama, sehingga agar bisa dibentuk haluan negara yang betul-betul merangkum dan mensejahterakan seluruh aspek kehidupan masyarakat. Karena keterbatasan waktu bila dibentuk dan dimasukkan dalam Bab tersendiri dalam UUD NRI Tahun 1945, dan kurangnya kepastian serta kekuatan hukum jika dibentuk dalam Undang-undang. Masalah pertanggungjawaban Presiden dan Kepala daerah selaku eksekutor dalam ketiga bentuk hukum baik yang dibuat oleh MPR dengan bentuk UUD atau Tap MPR, maupun jika ditetapkan dalam bentuk undang-undang, Presiden tetap mempertanggungjawabkannya kepada rakyat. Sehingga tetap tidak ada mekanisme pemakzulan (impeachment) atas tidak terlaksananya secara maksimal PPHN tersebut sebagaimana negara di India dan Brazil. Hanya saja akan selalu diadakan evaluasi bersama dengan pihak-pihak terkait baik penyusun maupun eksekutor haluan negara dan pembangunan setahun sebelum berakhirnya masa berlaku haluan negara sebelum dilakukan pembentukan haluan negara baru, misalnya dengan mengadakan rapat besar yang akan dilakukan oleh perwakilan masing-masing lembaga negara terkait. Yang dilakukan adalah saling evaluasi dan koreksi kelebihan serta kekurangan masing-masing agar dapat dilakukan perbaikan bagi penyusunan haluan negara selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA

- AR, Mustopadidjaja, dkk, editor. 2012. *BAPPENAS dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*. Jakarta: LP3ES.
- Budiardjo, Miriam. 2010. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Budiardjo, Miriam. 2010. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Bahaudin, *Menghidupkan Kembali GBHN, Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan*, Jurnal Keamanan Nasional Vol. III, No. 1, Mei2017.

²⁸ Mustopadidjaja AR, dkk, 2012. *BAPPENAS Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*. Jakarta : LP3ES.

- Hudi, Moh. 2018. *Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Fajarwati, Meirina, *Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum Dan Pembangunan Universitas Indonesia, Tahun Ke-48 No.1 Januari-Maret 2018.
- Hudi, Moh, 2018. *Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/14/16145191/ini-kritik-mahfud-md-terhadap-wacana-amandemen-uud-1945>.
- <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/24/17261971/ketum-icmi-setuju-gbhn-dihidupkan-kembali?page=all>.
- <https://news.detik.com/berita/d-4664642/soal-gbhn-ahli-jangan-jadikan-mpr-lembaga-tertinggi>.
- <https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila>.
- I Made Pasek Diantha. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori*, Prenada Media Group, Jakarta.
- Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17 Nomor 3, September 2017.
- Kedeputusan Evaluasi Kinerja Pembangunan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2009. *Pedoman Evaluasi dan Indikator Kinerja Pembangunan*, Jakarta: Bappenas.
- Kusumaatmadja, Mochtar. 1975. *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Bina Cipta.
- Lewis Arthur. 1965. *Development Planning*, New York, Harper Row.
- Mahfud MD. 2016. *Kemendagri Tidak Bisa Sepihak Batalan Perda*, Kompas.com.
- Manan, Bagir, *Politik Perundang-undangan*, Makalah, Jakarta, November 1993.
- Mochtar Kusumaatmadja *Dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan Implikasi*, Jakarta: Epistema Institute, 2012.
- Mochtar Kusumaatmadja. 1997. *Pengembangan Filsafat Hukum Nasional, Pro Justisia*, Tahun XV, No.1.
- Michel Todaro. 1971. *Development Planning: Models and Methods*. Nairobi: Oxford University Press.
- M.L. Jhingan. 1990. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan (terjemahan)* Rajawali Press, Jakarta.
- Setianingsih, Budhi, Endah Setyowati, Siswidiyanto, *Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda) (Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang)*, Jurnal, Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang.
- Syafrizal. 2009. *Teknis Praktis Penyusunan Pembangunan Daerah*, Baduose Media, Padang.

MENCARI DESAIN PENGATURAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA: BELAJAR DARI BRAZIL

Wicaksana Dramanda

Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung
Jl. Tamansari Nomor 24, Bandung

Email : wicaksanadramanda@live.com

ABSTRAK

Perubahan kedudukan dan kewenangan MPR berimplikasi pada perubahan sistem perencanaan nasional. Perencanaan nasional tidak lagi dirumuskan melalui model GBHN, melainkan melalui model perencanaan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Namun, desain ini menimbulkan berbagai permasalahan seperti dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP) yang hanya bersifat semantik, dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) yang lebih fokus pada visi dan misi Presiden, hingga masalah kesinambungan perencanaan pembangunan yang tidak terwujud. Oleh karena itu, muncul wacana untuk menghidupkan kembali GBHN demi mewujudkan kesinambungan pembangunan. Namun, desain ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 tidak lagi kompatibel dengan desain perencanaan modal GBHN. Sehingga diperlukan adanya desain pengaturan haluan negara yang disusun dengan mengadaptasi desain ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945, terutama dalam hal keberadaan sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu, artikel ini akan mencoba menguraikan mengenai bagaimana model pengaturan pokok-pokok haluan negara yang tepat dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia? dan bagaimana kaidah pelaksanaan dan penegakan pokok-pokok haluan negara dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial? Artikel ini menyimpulkan bahwa model pengaturan pokok-pokok haluan negara di dalam konstitusi merupakan desain pengaturan yang lebih cocok bagi Indonesia, dan pelaksanaan pokok-pokok haluan negara dalam kerangka sistem presidensial dapat didesain dengan mentransplantasi model perencanaan di Brazil, dimana pokok-pokok haluan negara diterjemahkan kedalam perencanaan yang bersifat indikatif yang disusun sejak pencalonan presiden ketika pemilihan umum diselenggarakan.

Kata Kunci : haluan negara; konstitusi; sistem perencanaan pembangunan nasional.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu hasil amandemen UUD 1945 ketika reformasi bergulir adalah perubahan mendasar pada struktur kelembagaan negara di Indonesia. Salah satu bentuk perubahan adalah mendudukan MPR yang sebelumnya merupakan

lembaga tertinggi negara, menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Perubahan struktur kelembagaan tersebut juga diikuti dengan penghapusan kewenangan-kewenangan MPR yang dianggap sebagai bentuk manifestasi lembaga tertinggi negara, yakni kewenangan mengangkat presiden dan kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pada masa itu, Presiden didudukkan sebagai mandataris MPR, sehingga bertanggung jawab kepada MPR yang dalam frasa penjelasan UUD 1945 pada masa itu disebutkan bahwa Presiden tidak “neben” akan tetapi “untergeordnet” kepada MPR.¹ Sebagai mandataris, Presiden berkewajiban melaksanakan GBHN yang telah ditetapkan oleh MPR. Setelah perubahan UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai bentuk penguatan sistem pemerintahan presidensial, sehingga satu-satunya kewenangan signifikan MPR yang tersisa adalah melakukan perubahan UUD 1945.²

Perubahan kedudukan dan kewenangan MPR tersebut berimplikasi pada perubahan sistem perencanaan nasional. Perencanaan nasional tidak lagi dirumuskan melalui model GBHN, melainkan melalui model perencanaan berjenjang yang desainnya diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Perencanaan berjenjang ini meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang ditetapkan dengan undang-undang untuk periode 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden untuk periode 5 tahun, dan Rencana Pembangunan Tahunan Nasional atau yang biasa pula disebut sebagai Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden untuk periode 1 tahun.

Keberadaan RPJPN dengan masa keberlakuan 20 tahun di dalam desain SPPN, pada dasarnya ditujukan untuk menjamin kesinambungan pembangunan nasional. Sayangnya, di dalam praktek, RPJPN hanya menjadi dokumen hukum yang bernilai semantik, karena RPJMN yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden lebih mengutamakan implementasi apa yang menjadi janji-janji politik Presiden dan Wakil Presiden pada saat kampanye daripada pengimplementasian RPJPN. Kondisi ini mengakibatkan aspek kesinambungan pembangunan nasional menjadi tidak terwujud, sehingga muncul adagium “ganti pemimpin ganti kebijakan pembangunan”.³

Selain dari aspek kesinambungan, Indra Perwira mengidentifikasi beberapa kelemahan dari desain SPPN. Menurutnya, RPJMN menyimpan berbagai kelemahan yang mengakibatkan RPJPN menjadi dokumen semantik yang tidak berkelanjutan. Berbagai kelemahan tersebut dapat diuraikan secara singkat sebagai berikut:⁴

¹ Indra Perwira et. al., 2017. “Laporan Akhir Riset Kompetensi Dosen Unpad: Pola Perencanaan Pembangunan Model GBHN Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial: Perbandingan dengan Amerika Serikat, Brasil, Korea Selatan dan Filipina”, Naskah Penelitian, Bandung: Universitas Padjadajaran, h. 13.

² Indra Perwira, et. al., Loc. Cit.

³ Megawati Soekarno Putri. 2016. *Pembangunan di Indonesia Mirip Lagu Poco-Poco*, Tempo.co, <https://nasional.tempo.co/read/news/2016/01/10/078734696/megawati-pembangunan-di-indonesia-mirip-lagu-poco-poco>,

⁴ Indra Perwira, et. al., Op. Cit., hlm. 5-9.

1. Ruang lingkup perencanaan dalam SPPN tidak komprehensif

Meskipun di dalam RPJPN, dimensi pembangunan nasional yang dituju cukup luas, namun implementasi atau penjabaran lebih lanjut di dalam RPJMN yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden memiliki keterbatasan ruang lingkup, yakni hanya pada lingkup kekuasaan eksekutif saja sebagaimana ruang lingkup sebuah Peraturan Presiden. Artinya, pembangunan nasional di dalam RPJMN bersifat eksekutif sentris dan tidak meliputi penjabaran RPJPN untuk pembangunan pada sisi legislatif dan yudikatif. SPPN juga tidak membuka peluang bagi cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif untuk dapat menjabarkan lebih lanjut mengenai bagaimana RPJPN yang berkaitan dengan kedua cabang kekuasaan tersebut ditindaklanjuti. Akhirnya, SPPN tidak berhasil mewujudkan desain pembangunan yang komprehensif, terutama pembangunan pada sisi hukum dan demokrasi karena ketiadaan instrumen penjabaran pembangunan untuk cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Hal ini berbeda dengan desain GBHN pada masa lalu. Melalui Tap MPR, pembangunan melalui GBHN dapat menyentuh berbagai dimensi hukum dan demokrasi, misalnya aspek pembangunan hukum yang meliputi pembaharuan, kodifikasi, dan unifikasi undang-undang melalui Tap. MPR No. IV/MPR/1973, pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui Tap. MPR No. IV/MPR/1978, pembangunan hukum untuk menciptakan peradilan yang sederhana, cepat dan tepat dengan biaya terjangkau melalui Tap. MPR No. II/MPR/1988, penyusunan prolegnas melalui Tap. MPR No. II/MPR/1993, penghormatan HAM dan instrumen HAM internasional melalui Tap. MPR No. II/MPR/1998, hingga kebijakan pembangunan untuk mewujudkan lembaga peradilan yang independen melalui Tap. MPR No. IV/MPR/1999.

2. Mekanisme pembentukan yang tidak demokratis

Meskipun RPJPN diberi bentuk hukum undang-undang yang mencerminkan pelibatan rakyat di DPR, namun RPJMN sebagai implementasi RPJPN hanya diberikan bentuk hukum Peraturan Presiden. Artinya, pada RPJMN kewenangan untuk membentuk perencanaan hanya berada pada presiden sebagai pemangku cabang kekuasaan eksekutif tanpa melibatkan wakil rakyat. Meskipun mekanisme perumusan RPJMN dilakukan dengan model *bottom-up* melalui Musrenbang, namun apakah hasil Musrenbang dapat diakomodir menjadi bagian dari RPJMN akan sangat bergantung pada *political will* dari Presiden.

3. Perencanaan Pembangunan tidak berlanjut

Meskipun di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN terdapat norma yang menyatakan bahwa RPJMN disusun dengan berpedoman pada RPJPN, namun tidak ditemukan satupun ketentuan yang memastikan penegakannya, memastikan adanya kesinambungan antara RPJMN yang baru dengan yang sebelumnya, ataupun ketentuan yang mengatur mengenai mekanisme *check* dari lembaga lain.⁵ Ketiadaan ketentuan yang memastikan kesinambungan ini pada dasarnya merupakan sebuah langkah mundur mengingat desain GBHN pada masa lalu justru memiliki ketentuan yang mengatur mengenai mekanisme evaluasi GBHN yang hasilnya menjadi rekomendasi untuk penyusunan GBHN berikutnya.

⁵ Lihat Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Berdasarkan berbagai kelemahan yang dirasakan terdapat di dalam desain SPPN sebagaimana diuraikan di atas, muncul wacana untuk menghidupkan kembali GBHN demi menciptakan perencanaan pembangunan yang berkesinambungan, salah satunya disuarakan oleh Presiden Kelima Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri, yang juga merupakan Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dalam rapat kerja nasional PDIP pada tahun 2016.⁶ Wacana tersebut ditentang oleh berbagai kalangan akademisi, misalnya seperti yang dikemukakan oleh Saldi Isra. Menurutnya desain ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 tidak lagi kompatibel dengan desain perencanaan modal GBHN. Menurut Saldi, UUD 1945 memiliki politik hukum untuk mempertegas sistem presidensial dimana Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Mekanisme pengisian jabatan presiden dan wakilnya secara langsung oleh rakyat telah menghilangkan hubungan pertanggungjawaban antara presiden dengan MPR. Sehingga, meskipun GBHN dihidupkan kembali, tidak terdapat instrumen hukum yang dapat digunakan oleh MPR untuk memastikan kesinambungan dan implementasi GBHN oleh Presiden.⁷

Dari pendapat Saldi Isra di atas, model pembangunan nasional tidak dapat disusun dengan cara membangkitkan atau mereinkarnasi GBHN masa lalu. Jika pokok-pokok haluan negara yang akan menjadi pondasi perencanaan pembangunan nasional hendak dimunculkan, maka diperlukan adanya desain pengaturan pokok-pokok haluan negara yang disusun dengan mengadaptasi desain ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945, terutama dalam hal keberadaan sistem pemerintahan presidensial yang menjadi salah satu esensi perubahan UUD 1945.

Dari sisi praktis, desain sistem perencanaan pembangunan dengan pondasi pokok-pokok haluan negara merupakan sistem yang dapat dijumpai pada negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Misalnya sistem perencanaan di Brazil. Brazil melalui Konstitusinya yang dibentuk pada tahun 1988 memiliki norma-norma yang dapat dikategorikan sebagai pokok-pokok haluan negara meskipun menganut sistem pemerintahan presidensial seperti halnya Indonesia.

Beberapa norma yang dapat dikategorikan sebagai pokok-pokok haluan negara di dalam Konstitusi Brazil Tahun 1988 umumnya ditujukan untuk menjamin pelaksanaan dan pemenuhan hak-hak sosial-ekonomi yang meliputi prinsip "I. national sovereignty; II. private property; II. social function of property; IV. free competition; V. consumer protection; VI. environmental protection, including through differentiated treatment in accordance with the environmental impact of the products and services and the processes by which they are elaborated and rendered; VII. reduction in regional and social inequalities; VIII. pursuit of full employment; IX. preferential treatment for small-scale firms organized under Brazilian law with their headquarters and management in the Country".⁸ Prinsip-prinsip tersebut menghendaki keseimbangan bahwa di satu

⁶ Partai yang dipimpin Megawati (PDI-P) merupakan partai pemenang Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014.

⁷ Saldi Isra. 2017. "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN" dalam Kolom Opini Harian Kompas, h. 6.

⁸ Rosenn, K. S. 2014. *Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2014*. Brazil: constituteproject.org. https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf

sisi aktifitas ekonomi mengandalkan modal dengan kebebasan berkompetisi, dan di sisi lain untuk menjaga mereka yang tidak dapat menjangkau kompetisi kapitalistik tersebut, prinsip pengentasan ketimpangan wilayah dan sosial, serta prinsip fungsi sosial dari kepemilikan (*property*).⁹

Berdasarkan uraian di atas, maka desain pengaturan mengenai pokok-pokok haluan negara di Brazil yang menjadi pondasi dari sistem perencanaan pembangunan nasional dapat menjadi *benchmark* bagi Indonesia untuk merumuskan desain pengaturan pokok-pokok haluan negara yang juga dikehendaki menjadi pondasi dari sistem pembangunan nasional. Model di Brazil tentunya dapat menjadi contoh yang ideal bagi Indonesia mengingat kesamaan model konstitusinya yang memiliki pengaturan mengenai jaminan pemenuhan hak-hak ekonomi-sosial yang dipadukan dengan sistem pemerintahan presidensial.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada bagian sebelumnya, maka terdapat dua permasalahan pokok yang akan coba dijawab melalui tulisan ini, yakni:

1. Bagaimana model pengaturan pokok-pokok haluan negara yang tepat dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana kaidah pelaksanaan dan penegakan pokok-pokok haluan negara dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial?

C. Metode Penelitian

Sesuai dengan latar belakang di atas, maka jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-normatif. Penelitian yuridis-normatif berfungsi untuk memberi argumentasi yuridis ketika terjadi kekosongan hukum, kekaburan, dan konflik norma hukum. karenanya penelitian hukum normatif berperan untuk mempertahankan aspek kritis dari keilmuan hukum sebagai ilmu normatif yang *sui generis* (khas) dengan menitikberatkan relevansi asas, teori dan berbagai penjelasan yang terkait dengan sistem perencanaan pembangunan nasional. Sehingga landasan teoritis yang digunakan adalah landasan teoritis yang terdapat dalam tataran hukum normatif.¹⁰

II. PEMBAHASAN

A. Desain Pengaturan Pokok-Pokok Haluan Negara: Bentuk dan Materi Muatan

Salah satu perdebatan yang cukup mengemuka mengenai wacana dihidupkannya kembali GBHN adalah perdebatan mengenai bentuk hukum atau instrumen hukum apa yang tepat untuk ‘membungkus’ pokok-pokok haluan negara. Dari perdebatan yang ada, setidaknya dapat ditarik 3 pendapat utama yang berkembang, yakni:

- a. Diatur di dalam UUD 1945;
- b. Diatur kembali melalui Tap MPR; dan
- c. Diatur dalam undang-undang.

⁹ Artikel 170, Konstitusi Brazil 1988.

¹⁰ I Made Pasek Diantha. 2016. Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori, Prenada Media Group, Jakarta, h: 390.

Gagasan untuk mengatur pokok-pokok haluan negara melalui Tap MPR dan melalui undang-undang merupakan gagasan yang tidak populer. Hal ini dikarenakan *Pertama*, pengaturan pokok-pokok haluan negara melalui Tap MPR dianggap bagaikan menghidupkan kembali GBHN pada masa lalu yang merupakan artefak sejarah yang tidak lagi sesuai dengan desain ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi, terutama berkaitan dengan sistem presidensial.¹¹ GBHN dengan Tap MPR dianggap sebagai upaya untuk menempatkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang dapat menggerus sistem presidensial yang berupaya untuk diterapkan secara ajeg. Agar GBHN dengan model Tap MPR dapat efektif dijalankan, memerlukan perubahan desain struktur ketatanegaraan yang cukup masif dan disinyalir akan menghidupkan kembali desain ketatanegaraan Indonesia di masa lalu. *Kedua*, pengaturan di dalam undang-undang dianggap tidak akan menyelesaikan permasalahan yang selama ini dirasakan, yakni mengenai kesinambungan pembangunan nasional dan masalah pembangunan yang lebih memperlihatkan eksekutif sentris atau presiden sentris karena cenderung dirumuskan untuk mewujudkan janji-janji politik presiden pada masa pemilihan umum.¹² Berdasarkan dua hal tersebut, gagasan untuk mengatur pokok-pokok haluan negara di dalam konstitusi menjadi gagasan yang lebih populer.

Salah satu pendukung gagasan mengatur pokok-pokok haluan negara di dalam konstitusi adalah Yudi Latif. Yudi Latif mengemukakan bahwa mengatur pokok-pokok haluan negara di dalam UUD 1945 merupakan bentuk pembeda dengan pengaturan GBHN melalui Tap MPR seperti masa lalu.¹³ Baginya penting untuk merumuskan pokok-pokok haluan negara dengan bentuk yang tidak sama dan sebangun dengan format GBHN masa lalu. Titik tekan pengaturan pokok-pokok haluan negara harus fokus pada masalah yang selama ini dirasakan ketika pembangunan nasional dilaksanakan dengan desain SPPN, yakni tidak adanya kesinambungan pembangunan. Oleh karena itu, pengaturan pokok-pokok haluan negara di dalam UUD 1945 akan menjadi jawaban untuk meminimalkan dikontinuitas dan diskonektivitas yang selama ini terjadi. Selain itu, karena tempatnya di dalam UUD 1945, maka isi dari pokok-pokok haluan negara harus berupa pedoman-pedoman dasar (*guiding pinciple*) dan arahan-arahan dasar (*directive principle*). Artinya, pokok-pokok haluan negara yang baru akan memiliki karakter yang berbeda dengan GBHN pada masa lalu yang cenderung memperlihatkan karakter pengaturan perencanaan yang bersifat indikatif. Pendapat Yudi Latif ini nampaknya dipengaruhi oleh praktek pengaturan pokok-pokok haluan negara di dalam konstitusi Filipina, India, termasuk pada konstitusi Brazil.¹⁴

Indra Perwira mengklasifikasikan tiga model pengaturan haluan negara di dalam konstitusi yaitu melalui bagian pembukaan, ketentuan hak asasi manusia (ekonomi dan sosial), dan prinsip-prinsip direktif.¹⁵ Ketiga model pengaturan tersebut dapat dipadukan sesuai dengan kebutuhan di setiap negara. Di dalam

¹¹ Saldi Isra. 2017. "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN" dalam Kolom Opini Harian Kompas, h. 6.

¹² Susi Dwi Harijanti. 2016. "Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara", naskah disampaikan pada Workshop Ketatanegaraan, MPR RI & Fakultas Hukum Unpad, Bandung.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Indra Perwira et. al., *Op.Cit.*, h. 141-143.

praktek di Brazil, pengaturan haluan negara di dalam Konstitusi Tahun 1988 dilakukan dengan memadukan model pengaturan di dalam pembukaan dan ketentuan-ketentuan khusus mengenai hak asasi manusia. Bahkan desain pengaturan pokok-pokok haluan negara pada Konstitusi Brazil memiliki kemiripan dengan model pengaturan yang ada di dalam UUD 1945. Misalnya dalam hal perumusan tujuan bernegara (*supreme goals*) yang diletakkan di dalam bagian pembukaan. Di Indonesia, tujuan bernegara diletakkan pada Alinea Ke-4 Pembukaan UUD 1945. Di dalam pembukaan Konstitusi Brazil, ditemukan pula pernyataan '*supreme goals*' yang berbunyi: 'We, the representatives of the Brazilian People, convened in the National Constituent Assembly to institute a democratic state for the purpose of ensuring the exercise of social and individual rights, liberty, security, well-being, development, equality and justice as supreme values of a fraternal, pluralist and unprejudiced society, founded on social harmony and committed, in the internal and international orders, to the peaceful settlement of disputes, promulgate, under the protection of God, this Constitution of the Federative Republic of Brazil.'

Tujuan negara pada pembukaan Konstitusi Brazil di atas dimanifestasikan dalam berbagai prinsip yang diatur secara khusus di dalam bab '*fundamental principles*' seperti prinsip negara demokratis, prinsip pemisahan kekuasaan, dan prinsip lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara.¹⁶ Berbeda dengan Filipina dan India yang memiliki Bab khusus di dalam konstitusinya yang mengatur mengenai *Directive Principles and State Policy*,¹⁷ Konstitusi Brazil tidak memiliki bab khusus mengenai hal tersebut, sehingga ketentuan pokok-pokok haluan negara yang bersifat *directive* tersebar kedalam berbagai bab *economic and financial order*, dan bab tentang *social order*. Konstruksi yang demikian memiliki kedekatan dengan model pengaturan haluan negara di UUD 1945. Oleh karena itu, model pengaturan haluan negara pada Konstitusi Brazil merupakan model yang paling relevan untuk diadaptasi karena kedekatan karakter penormaan haluan negara di Konstitusi Brazil dengan UUD 1945.

Adapun model pengaturan haluan negara di dalam UUD 1945 pada saat ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Haluan negara dalam Pembukaan UUD 1945

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, Alinea Ke-4 Pembukaan UUD 1945 mengandung ketentuan-ketentuan atau pernyataan-pernyataan yang dapat dikategorikan sebagai haluan negara, yakni: "untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...".¹⁸ Dengan kata lain, tujuan-tujuan yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 di atas merupakan dasar haluan negara yang memuat arahan sekaligus perintah mengenai bagaimana pembangunan Indonesia ke depan.

¹⁶ Lihat Konstitusi Brazil Tahun 1988.

¹⁷ Lihat Konstitusi India 1949, https://www.constituteproject.org/constitution/India_2015?lang=en. Lihat juga Konstitusi Filipina 1987, https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en

¹⁸ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Haluan Negara Dalam Ketentuan UUD 1945 Mengenai Jaminan Hak Ekonomi Dan Sosial

Beberapa ketentuan mengenai pokok-pokok haluan negara yang diartikulasikan kedalam hak ekonomi di antaranya dapat ditemukan pada Pasal 28C ayat (1) mengenai hak atas kebutuhan dasar, Pasal 28D ayat (2) mengenai hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang layak dan adil dalam hubungan kerja, Pasal 28H ayat (1) mengenai hak untuk hidup sejahtera, bertempat tinggal, dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan, atau Pasal 28H ayat (4) mengenai hak untuk mempunyai hak milik pribadi. Berbagai ketentuan tersebut pemenuhannya diatur pada Pasal 28I ayat (4) yang menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama Pemerintah.

3. Haluan Negara dalam bentuk prinsip-prinsip yang bersifat *directive* di dalam UUD 1945

UUD 1945 memiliki sejumlah BAB yang secara substansi berisi ketentuan-ketentuan yang mengandung prinsip direktif, di antaranya sebagai berikut:

a. BAB Pendidikan dan Kebudayaan UUD 1945

Pasal 31 UUD 1945 mengatur bahwa pemerintah berkewajiban 1) membiayai pendidikan dasar, 2) mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, 3) memprioritaskan dua puluh persen anggaran pendidikan dari APBN dan APBD, dan 4) memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pasal 32 UUD 1945 mengatur bahwa pemerintah berkewajiban 1) memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia, dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya, dan 2) menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

b. BAB Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial

Pasal 33 UUD 1945 mengatur sejumlah prinsip bagi pemerintah dalam menyelenggarakan perekonomian, mulai dari 1) perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, 2) penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, 3) penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan 4) perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Pasal 34 UUD 1945 mengatur sejumlah prinsip bagi pemerintah dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial, mulai dari 1) fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara, 2) negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu, dan 3) negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Uraian di atas menunjukkan bahwa sebetulnya UUD 1945 telah memiliki pengaturan mengenai pokok-pokok haluan negara baik dengan model pembukaan, ketentuan hak ekonomi dan sosial, maupun prinsip-prinsip direktif. Namun, tidak semua ketentuan mengenai pokok-pokok haluan negara di dalam UUD 1945 memiliki derajat programatik yang memadai. Misalnya, ketentuan di dalam Pasal 33 ayat (3) hanya memberikan prinsip dasar perekonomian bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Norma tersebut tidak memberikan arahan lebih lanjut mengenai bagaimana cara negara melakukan penguasaan. Hal ini mengakibatkan Pasal 33 tersebut tidak memadai untuk dapat menjadi pedoman bagi perencanaan pembangunan nasional. Dengan demikian, secara praktis, mempertahankan model haluan negara yang telah ada pada saat ini merupakan pilihan yang paling mudah untuk dilakukan karena tidak memerlukan perubahan sistematika UUD 1945 secara paradigmatis.

Selain itu, dari segi jumlah, ketentuan haluan negara yang bersifat prinsip-prinsip direktif yang tercantum di Pasal 31 sampai dengan Pasal 34 UUD 1945, dapat dikatakan sangat minim jika dibandingkan dengan Konstitusi Brazil 1988 yang merinci berbagai haluan negara yang bersifat prinsip-prinsip direktif, di antaranya melalui “*Economic and Financial Order*” dan “*Social Order*” yang menghasilkan 60 klausul mengenai berbagai isu mulai dari kebijakan di bidang agraria hingga keolahragaan, sehingga memadai untuk dijadikan pedoman dalam perencanaan pembangunan nasional.¹⁹ Lebih jelas, pokok-pokok haluan negara di dalam Konstitusi Brazil dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Haluan Negara Dalam Bidang Pertahanan Dan Keamanan

Di dalam *Article 4*, Konstitusi Brazil menyatakan secara eksplisit bahwa menjaga perdamaian dan penyelesaian sengketa secara damai merupakan dua dari sepuluh prinsip yang ditetapkan oleh Konstitusi dalam hal hubungan internasional. Lebih jelas, *Article 4* Konstitusi Brazil menyatakan sebagai berikut:

“The international relations of the Federative Republic of Brazil are governed by the following principles:

- I. *national independence;*
- II. *prevalence of human rights;*
- III. *self-determination of peoples;*
- IV. *non-intervention;*
- V. *equality among States;*
- VI. ***defense of peace;***
- VII. ***peaceful solution of conflicts;***
- VIII. *repudiation of terrorism and racism;*
- IX. *cooperation among people for the progress of humanity;*
- X. *concession of political asylum.”*

Brazil juga secara tegas menyatakan untuk menjaga wilayahnya sebagai wilayah bebas dari senjata nuklir. Segala bentuk aktivitas nuklir di wilayahnya hanya diperkenankan sepanjang untuk tujuan damai (*peacefull purpose*).²⁰ Ketentuan yang mengatur mengenai program negara bebas senjata nuklir atau

¹⁹ Konstitusi Brasil 1988

²⁰ *Article 21 Section XXIII* Konstitusi Brazil: “*all nuclear activity within the national territory shall be allowed for peaceful purposes and shall be subject to approval by the National Congress*”.

program pengembangan nuklir untuk tujuan non militer ini merupakan perwujudan norma programatik yang paling detil yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan di dalam Konstitusi Brazil.

2. Haluan Negara Dalam Bidang Pendidikan

Pada *Article 206* terdapat prinsip-prinsip yang dapat dikategorikan sebagai haluan negara di bidang pendidikan sebagai berikut:

- a. kesetaraan akses pada pendidikan;
- b. kebebasan dalam belajar, mengajar, dan melakukan penelitian, termasuk kebebasan berekspresi;
- c. pluralisme gagasan dan konsep pedagogi, dan prinsip berdampiang antara sekolah negeri dan swasta;
- d. pendidikan gratis;
- e. pengajar yang kompeten;
- f. proses administrasi pendidikan yang demokratis;
- g. jaminan standar kualitas; dan
- h. gaji yang layak bagi profesi pengajar.

Selain itu, Konstitusi Brazil memberikan penekanan khusus bagi penyelenggaraan pendidikan tinggi dengan secara tegas memberikan jaminan otonomi bagi perguruan tinggi, baik dalam konteks akademik maupun non-akademik. Jaminan otonomi ini dinyatakan di dalam *Article 207* sebagai berikut: *“Universities enjoy autonomy with respect to didactic, scientific and administrative matters, as well as autonomy in financial and patrimonial management, and shall comply with the principle of the inseparability of teaching, research and extension. §1°. Universities are permitted to hire foreign professors, technicians and scientists as provided by law. §2°. The provisions of this article shall apply to institutions of scientific and technological research.”*

3. Haluan Negara Dalam Bidang Perekonomian

Haluan negara dalam bidang perekonomian merupakan ketentuan yang detil diatur di dalam Konstitusi Brazil. Haluan negara yang utama dalam konteks ekonomi dinyatakan di dalam *Article 3* pada *Title I* Konstitusi Brazil yang secara eksplisit menyatakan bahwa tujuan negara adalah mewujudkan pembangunan nasional, dan mengurangi kesenjangan atau ketimpangan kesejahteraan. Artinya, Konstitusi Brazil menghendaki terwujudnya keadilan sosial melalui pembangunan dan perekonomian dijalankan. Lebih jelas, ketentuan konstitusional tersebut berbunyi sebagai berikut: *“The fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil are: I – to build a free, just and solidary society; II – to guarantee national development; III – to eradicate poverty and substandard living conditions and to reduce social and regional inequalities; IV – to promote the well-being of all, without prejudice as to origin, race, sex, colour, age and any other forms of discrimination.”*

Dalam rangka menerjemahkan ketentuan di atas, Konstitusi Brazil memiliki beberapa ketentuan di dalam konstitusinya yang bersifat programatik sebagai berikut:

1. Di dalam *Article 170*, Konstitusi Brazil dinyatakan bahwa perekonomian harus didasarkan pada apresiasi atas nilai dari pekerjaan manusia dan kebebasan untuk berusaha, dan ditujukan untuk memastikan setiap orang hidup bermartabat dalam kerangka keadilan sosial. Ketentuan ini

memberikan sembilan prinsip dasar di bidang perekonomian yang wajib untuk dipatuhi dan dilaksanakan oleh negara. Lebih jelas, Article 170 Konstitusi Brazil menyatakan sebagai berikut: *"The economic order, founded on the appreciation of the value of human work and on free enterprise, is intended to ensure everyone a life with dignity, in accordance with the dictates of social justice, with due regard for the following principles: I – national sovereignty; II – private property; III – the social function of property; IV – free competition; V – consumer protection; VI – environment protection, which may include differentiated treatment in accordance with the environmental impact of goods and services and of their respective production and delivery processes; VII – reduction of regional and social differences; VIII – pursuit of full employment; IX – preferential treatment for small enterprises organized under Brazilian laws and having their head-office and management in Brazil."*

2. Layaknya Pasal 33 UUD 1945 yang mengatur mengenai "hak menguasai negara", konsep yang serupa juga ditemukan di dalam Konstitusi Brazil dengan model norma yang lebih programatik, sehingga memberikan kejelasan secara normatif mengenai kedudukan dan relasi antara negara, badan usaha milik negara, dan swasta dalam mengelola sumber-sumber energi dan kekayaan alam. Kejelasan semacam ini tidak dapat ditemukan dengan mudah ketika membaca Pasal 33 UUD 1945. Kejelasan mengenai relasi antara negara, badan usaha milik negara, dan swasta dalam mengelola kekayaan alam dan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus ditelusuri dengan melakukan penafsiran secara historis dan perkembangan tafsirnya di berbagai putusan Mahkamah Konstitusi.²¹ Selain itu, pondasi perekonomian Brazil adalah gagasan "*free competition*", maka Konstitusi Brazil membatasi keterlibatan negara di dalam perekonomian. Konstitusi Brazil hanya menghendaki negara untuk dapat melakukan pengusahaan langsung di dalam kehidupan perekonomian, apabila ada kebutuhan untuk menjaga keamanan nasional (*national security*) atau kebutuhan kolektif (*collective interest*)²² yang implementasinya harus diatur lebih lanjut di dalam undang-undang. Hal ini diatur di dalam Article 173 sebagai berikut: Article 173. *"With the exception of the cases set forth in this Constitution, the direct exploitation of an economic activity by the State shall only be allowed whenever needed to the imperative necessities of the national security or to a relevant collective interest, as defined by law"*.

Meskipun begitu, Konstitusi Brazil tetap menghendaki negara untuk melakukan intervensi guna mencegah dominasi tunggal di dalam pasar yang mematikan kompetisi dan menumpuk kemakmuran dengan cara yang tidak dapat dibenarkan. Kewenangan negara untuk melakukan intervensi ini diatur di dalam Paragraph 4 Article 173 sebagai berikut: Article 173 Paragraph 4. *"The law shall repress the abuse of economic power that aims at the*

²¹ Giri Ahmad Taufik. 2020. "The Interpretation of Article 33 of the Indonesian Constitution and its Impact on Independent Regulatory Agencies" *Australian Journal of Asian Law*, Vol 20 No. 2, h. 5. <https://ssrn.com/abstract=3554783>

²² Terminologi "*collective interest*" ekuivalen dengan terminologi "menguasai hajat hidup orang banyak" di dalam Pasal 33 UUD 1945.

domination of markets, the elimination of competition and the arbitrary increase of profits.”

3. Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, terlihat bahwa di dalam kehidupan perekonomian, negara diberikan fungsi mengatur dan mengontrol yang dimanifestasikan dalam bentuk kewenangan untuk menyusun perencanaan ekonomi yang bersifat indikatif. Konstitusi juga menghendaki bahwa negara harus mampu merumuskan pedoman penyusunan perencanaan yang dapat menghasilkan perencanaan pembangunan yang seimbang antara pembangunan di tingkat nasional dengan pembangunan di tingkat lokal. Konstruksi mengenai fungsi negara di dalam perekonomian ini dapat diidentifikasi dari ketentuan Article 174 Konstitusi Brazil sebagai berikut: Article 174. *“As the normative and regulating agent of the economic activity, the State shall, in the manner set forth by law, perform the functions of control, incentive and planning, the latter being binding for the public sector and indicative for the private sector. Paragraph 1. The law shall establish the guidelines and bases for planning of the balanced national development, which shall embody and make compatible the national and regional development plans.*
4. Sebagaimana ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang mengatur mengenai hak menguasai negara atas kekayaan alam, Konstitusi Brazil pun menyatakan demikian. Di dalam Article 176, Konstitusi Brazil menyatakan bahwa segala sumber daya mineral dan sumber daya energi adalah milik negara. Lebih jelas, ketentuan tersebut berbunyi sebagai berikut: Article 176. *“Mineral deposits, under exploitation or not, and other mineral resources and the hydraulic energy potentials form, for the purpose of exploitation or use, a property separate from that of the soil and belong to the Union, the concessionaire being guaranteed the ownership of the mined product.”*

Adapun aspek yang membedakan dengan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 adalah bahwa Konstitusi Brazil mengatur secara eksplisit bentuk-bentuk kegiatan eksploitasi sumber daya alam. Article 177 mengatur lima bentuk kegiatan eksploitasi sumber daya alam yang merupakan hak monopoli negara, yakni:²³

- a. pencarian dan eksploitasi simpanan minyak bumi dan gas alam, termasuk hidrokarbon fluida lainnya;
- b. penyulingan minyak bumi baik dari dalam maupun luar negeri;
- c. impor dan ekspor produk dan produk sampingan pokok yang dihasilkan dari kegiatan penyulingan minyak bumi;

²³ Article 177 Konstitusi Brazil menyatakan: *“The following are the monopoly of the Union: (CA No. 9, 1995; CA No. 33, 2001; CA No. 49, 2006) I – prospecting and exploitation of deposits of petroleum and natural gas and of other fluid hydrocarbons; II – refining of domestic or foreign petroleum; III – import and export of the products and basic by-products resulting from the activities set forth in the preceding items; IV – ocean transportation of crude petroleum of domestic origin or of basic petroleum by-products produced in the country, as well as pipeline transportation of crude petroleum, its by-products and natural gas of any origin; V – prospecting, mining, enrichment, reprocessing, industrialization, and trading of nuclear mineral ores and minerals and their by-products, with the exception of radioisotopes whose production, sale, and use may be authorized under a permission, in accordance with letters b and c of item XXIII of the head paragraph of article 21 of this Federal Constitution.”*

- d. usaha transportasi laut termasuk dalam bentuk transportasi pipa untuk mengangkut minyak mentah dari dalam negeri atau produk sampingannya, serta mengangkut gas alam; dan
- e. pencarian, penambangan, pengayaan, pemrosesan ulang, industrialisasi, dan perdagangan bijih dan mineral nuklir serta produk sampingnya, kecuali radioisotop yang produksi, penjualan, dan penggunaannya diizinkan berdasarkan Konstitusi Federal.

Meskipun konstitusi menyatakan bahwa bentuk-bentuk kegiatan eksploitasi sumber daya alam di atas merupakan hak monopoli negara, namun *Paragraf 1 dari Article 177* tersebut juga memberikan kewenangan kepada negara untuk dapat membentuk hubungan keperdataan dengan badan usaha milik negara atau pihak swasta untuk melaksanakan kegiatan eksploitasi tersebut. Namun, *Paragraf 1 dari Article 177* tetap mengecualikan kegiatan eksploitasi bahan bakar nuklir sebagai hak monopoli negara yang tidak dapat dilaksanakan dengan mengikutsertakan pihak non-negara. Lebih jelas, *Paragraf 1 Article 177* Konstitusi Brazil menyatakan sebagai berikut: “*The Union may contract with state-owned or with private enterprises for the execution of the activities provided for in items I through IV of this article, with due regard for the conditions set forth by law*”.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa ketentuan mengenai haluan negara di dalam Konstitusi Brazil memiliki derajat programatik yang tinggi. Pertanyaannya kemudian adalah, mengapa derajat programatik di dalam *directive principles* harus tinggi? Hal ini berkaitan dengan kebutuhan untuk memastikan bahwa *the supreme goals* negara yang terdapat di dalam bagian pembukaan konstitusi benar-benar berupaya diwujudkan dengan cara-cara yang sesuai dengan identitas konstitusinya.²⁴ Dengan demikian, norma pokok-pokok haluan negara yang bersifat programatik di dalam UUD 1945 memiliki urgensi untuk dihadirkan dalam rangka menjaga identitas konstitusi Indonesia dan mewujudkan apa yang dicita-citakan di dalam pembukaan UUD 1945 dengan cara-cara yang sesuai dengan identitas UUD 1945. Hal ini berkesesuaian dengan pendapat Ali Wardhana pada proses perubahan ketiga UUD 1945 yang menyampaikan bahwa “GBHN merupakan pelengkap bagi UUD 1945 yang singkat. GBHN dapat memuat masalah dan kebijakan negara yang lebih detil, apabila GBHN dihapuskan maka kita perlu UUD yang lebih panjang dan detil”.²⁵

Haluan negara yang masih “sedikit”, “pendek”, “general”, atau “belum rinci” pada UUD 1945 akan berdampak pula pada karakter normanya yang sangat terbuka sekali terhadap berbagai cara interpretasi (*open interpretative*). Sebagai contoh, Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 dapat ditafsirkan dengan cara yang berbeda-beda, bahkan saling bertentangan oleh Pemerintah dan legislator. Dari kedua pasal tersebut, lahir berbagai undang-undang di bidang sumber daya alam dengan spektrum beragam mulai dari yang sangat liberal hingga sangat

²⁴ Tarunabh Khaitan, “Directive principles and the expressive accommodation of ideological dissenters”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 16, No. 2 (2018), h. 398. <https://doi.org/10.1093/icon/moy025>

²⁵ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI), h. 190.

sosialis.²⁶ Oleh karena itu, apabila haluan negara yang ada di dalam UUD 1945 hendak digunakan sebagai basis sekaligus sumber tertinggi perencanaan pembangunan nasional, maka ketentuan-ketentuan yang berisi pokok-pokok haluan negara tersebut perlu diperinci dan diperluas agar dapat menjadi dasar yang komprehensif untuk menjadi pedoman dalam perencanaan pembangunan nasional.

B. Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Yang Berkelanjutan

Pada bagian ini, akan diuraikan bagaimana pokok-pokok haluan negara dapat menjadi dasar atau pondasi dalam perencanaan pembangunan nasional di tengah sistem pemerintahan presidensial. Untuk dapat merumuskan hal tersebut, bagian ini akan menguraikan bagaimana sistem perencanaan nasional di Brazil yang juga menganut sistem pemerintahan presidensial.

Pada bagian sebelumnya, telah dikemukakan berbagai pokok-pokok haluan negara yang terdapat di dalam Konstitusi Brazil Tahun 1988. Dalam rangka melaksanakan atau mewujudkan apa yang menjadi mandat dalam pokok-pokok haluan negara di dalam Konstitusinya, Brazil mengembangkan model perencanaan pembangunan yang disebut dengan *plano pluriannual* (bahasa portugis) atau *pluriannual/multi-year plan* (Bahasa Inggris), yang selanjutnya akan disebut sebagai PPA. Dilihat dari periode berlakunya, PPA yang merupakan dokumen perencanaan 4 tahunan merupakan dokumen yang mirip dengan RPJMN 5 tahunan yang ada di Indonesia sebagai bagian dari SPPN. Namun, PPA merupakan dokumen yang diajukan oleh Presiden dan harus mendapatkan persetujuan *Congress*, serta dikemas dalam bentuk undang-undang. Misalnya, PPA periode 2016-2019 disahkan dengan Federal Law (*das Lei*) No. 13.249 yang disahkan pada Tanggal 13 Januari 2016,²⁷ dan Federal Law (*Lei*) No. 13.971/2019 yang memuat *o Plano Plurianual/the Multi-Annual Plan 2020-2023*.²⁸ Dari sisi ini terlihat bahwa implementasi haluan negara harus dirumuskan melalui dokumen perencanaan yang disetujui oleh wakil rakyat di *Congress*. Kondisi ini berbeda dengan dokumen RPJMN yang hanya ditetapkan dengan Peraturan Presiden tanpa ada pelibatan wakil rakyat di DPR.

Terdapat 2 hal menarik yang ditemukan dalam desain perencanaan nasional di Brazil yakni, *Pertama*, perencanaan PPA dilakukan pada saat calon presiden hendak melakukan sesi kampanye dalam rangka pemilihan umum. Hal ini berarti, isi dari dokumen PPA di Brazil juga merupakan janji-janji politik calon presiden pada saat pemilu. Dalam rangka memastikan bahwa janji politik yang disusun sebagai rencana PPA sesuai dengan amanat haluan negara di dalam Konstitusinya, pemerintah Brazil mengadakan rapat dengan perwakilan dari seluruh calon presiden, untuk menginformasikan dan melakukan sosialisasi mengenai mekanisme perumusan PPA disertai dengan indikator-indikator yang

²⁶ Indra Perwira et. al., *Op. Cit.*, hlm. 143.

²⁷ Anonimous, *Pluriannual Government Plan, Plano Plurianual - 2016/2019*, 2016. <https://stip.oecd.org/stip/policy-initiatives/2017%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F5154>. from STIP Compass <https://stip.oecd.org/stip/policy-initiatives/2017%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F5154>

²⁸ *Ibid.*

terukur yang dapat digunakan.²⁹ Artinya, sejak awal kampanye, para calon presiden sudah diwajibkan untuk mengusung program yang masuk akal dengan indikator yang terukur. Skema ini juga memperlihatkan bagaimana haluan negara, dokumen perencanaan, dan sistem presidensial dapat berjalan beriringan. Oleh karena itu, tidak dapat dipungkiri bahwa prioritas pembangunan nasional dapat berbeda antara satu periode dengan periode yang lain, tergantung janji kampanye presiden terpilih. Misalnya, PPA Periode Kedua (1996 - 1999), memprioritaskan kebijakan modernisasi kehidupan bernegara, pengurangan ketimpangan regional (antar daerah) dan sosial, dan peningkatan daya saing negara.³⁰ Sementara itu, PPA keempat (2004 - 2007), walaupun tetap mempertahankan tujuan pengurangan ketimpangan sosial, juga menambahkan tujuan pembangunan lainnya yaitu peningkatan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dari segi lingkungan hidup yang dapat meningkatkan lapangan pekerjaan dan pendapatan masyarakat, dan mengurangi ketimpangan regional (antar negara bagian), serta pemberdayaan masyarakat dan penguatan demokrasi.³¹

Kedua, rencana PPA yang disusun oleh calon presiden harus dilengkapi dengan dokumen rencana anggaran, yang meliputi kebijakan umum anggaran, anggaran tahunan, hingga rencana utang negara. Dengan demikian, pada masa kampanye di dalam pemilihan umum, rakyat dapat mengidentifikasi mana visi dan misi calon presiden yang masuk akal dari perspektif keuangan negara, dan dampaknya terhadap rakyat apabila rencana pembangunan yang diusung direncanakan dengan menggunakan utang negara. Selain itu, dari sisi ini dapat terlihat keunikan sistem perencanaan pembangunan di Brazil, dimana perencanaan dan penganggaran merupakan satu kesatuan, begitu pula aparatur pelaksanaannya.³²

Selain PPA yang bersifat umum, sistem perencanaan nasional di Brazil juga mengenal PPA yang bersifat sektoral yang sama halnya dengan PPA umum, diusulkan dan disetujui oleh *Congress* dalam bentuk undang-undang. Misalnya PPA mengenai *National Policy on Climate Change 11* dan turunannya, *National Plan on Climate Change 12* dan turunannya.³³ Sejak Konstitusi Brazil 1988 berlaku, ada 9 periode PPA yang telah ditetapkan: periode PPA pertama (1991 - 1995), PPA kedua (1996 - 1999), PPA Ketiga (2000 - 2003), dan seterusnya hingga PPA yang saat ini berjalan untuk tahun 2020 - 2023.³⁴ Secara sederhana, desain

²⁹ Blöndal, J. R., Goretti, C., Kristensen, J. K., "Budgeting in Brazil", *OECD Journal on Budgeting*, 3, No. 1, h. 105. <https://www.oecd.org/brazil/40139608.pdf>

³⁰ *Ibid.*

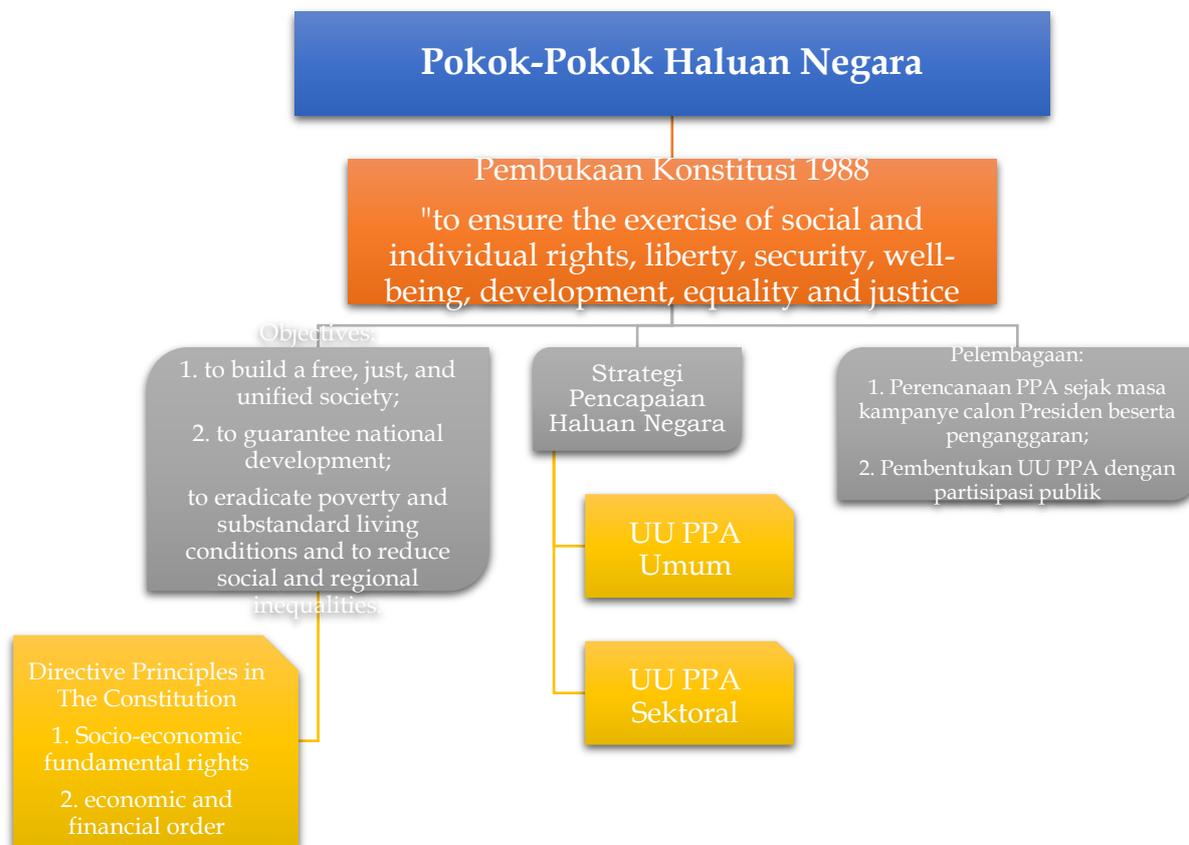
³¹ EU Commission. 19996. "Brazil Country Strategy Paper 2007-2013", 14 May 2007; Peter Flynn, "Brazil: The Politics of the 'Plano Real'", *Third World Quarterly*, Sep., 1996, Vol. 17, No. 3, 1996. h. 6. <https://doi.org/10.1080/01436599615434>

³² Blöndal, J. R., Goretti, C., Kristensen, loc. Cit.

³³ Artikel 48, Konstitusi Brasil 1988.

³⁴ Carla Giane Soares da Cunha, "Evaluating Governmental Policies and Programs: recent trends and experiences in Brazil and Rio Grande do Sul State", Washington D.C.: Institute of Brazilian Business and Public Management Issues (IBI), the George Washington University., h. 27. https://www.researchgate.net/publication/328127339_Evaluating_Governmental_Policies_and_Programs_recent_trends_and_experiences_in_Brazil_and_Rio_Grande_do_Sul_State ; Ministério da Economia - Brazil, "Plano Plurianual (PPA)", <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa> >

perencanaan nasional di Brazil yang berupaya untuk mengimplementasikan haluan negara, dapat digambarkan melalui bagan berikut:



Sistem presidensial yang diterapkan oleh Brazil mengakibatkan efektifitas pelaksanaan PPA akan sangat bergantung pada *political will* dari Congress. Seperti halnya Indonesia, Brazil juga mengombinasikan sistem presidensial dengan sistem multipartai. Sehingga, untuk menjamin agar PPA dapat dilaksanakan dengan dukungan politik dan anggaran dari Congress, presiden akan ‘dipaksa’ untuk membangun koalisi yang kuat. Pembentukan koalisi ini pada akhirnya memaksa presiden pula untuk berkompromi dengan partai koalisi mengenai substansi dan prioritas dari PPA.³⁵ Tanpa kompromi, implementasi PPA akan terkendala dari sisi penganggaran dan akan terkendala dari sisi legislasi manakala implementasi PPA membutuhkan pembentukan atau perubahan undang-undang, atau bahkan membutuhkan amandemen terhadap konstitusi.

Dalam praktek penegakan, berbagai jaminan hak yang dapat dikategorikan sebagai haluan negara dapat ditegakan melalui pengadilan, misalnya hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan.³⁶ Dalam kasus hak atas pendidikan,

³⁵ Ibid., hlm.5.

³⁶ Oscar Vilhena Vieira. 2013. “Descriptive Overview Of The Brazilian Constitution And Supreme Court”, dalam Oscar Vilhena, Upendra Baxi and Frans Viljoen (Eds), *Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa*, (Pretoria: Pretoria University Press), h. 102.
<http://14.139.58.147:8080/jspui/bitstream/123456789/376/1/Transformative%20Constitutionalism%20Full%20e%20book.pdf>

Mahkamah Agung Brazil mewajibkan negara-negara bagian dan pemerintah daerah untuk memenuhi kewajiban finansial yang diatur dalam konstitusi³⁷. Dalam perkara hak atas pelayanan kesehatan yang baik dan pengobatan, Mahkamah Agung Brazil juga memutuskan pasien dapat meminta pengobatan gratis dalam sistem kesehatan nasional. Bahkan, Mahkamah Agung Brazil pernah menyatakan inkonstitusional hasil amandemen konstitusi yang menerapkan sistem plafon maksimal bagi pemberian tunjangan melahirkan dari pemerintah untuk pekerja perempuan, sehingga apabila biaya melahirkan melebihi plafon yang ditentukan, selisihnya menjadi tanggung jawab perusahaan pemberi kerja. Mahkamah Agung menganggap bahwa sistem ini memberikan disinsentif bagi perusahaan yang mempekerjakan perempuan dan dianggap melanggar prinsip kesetaraan antara laki-laki dan perempuan.³⁸

Sementara itu, apabila desain PPA di Brazil hendak diterapkan di Indonesia, maka diperlukan beberapa penyesuaian terhadap sistem perencanaan nasional. *Pertama*, sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, diperlukan pengaturan pokok-pokok haluan negara yang lebih bersifat programatik sehingga mampu dijadikan basis untuk menentukan kebijakan di level RPJMN. Dengan demikian maka RPJPN tidak lagi diperlukan dan dapat dihapuskan karena fungsinya telah digantikan dengan pokok-pokok haluan negara di dalam UUD 1945. *Kedua*, diperlukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN untuk menghapuskan RPJP dan meningkatkan bentuk hukum RPJMN dari Peraturan Presiden menjadi Undang-Undang sebagaimana bentuk hukum PPA di Brazil. Hal ini ditujukan agar pembentukan RPJMN lebih demokratis dengan melibatkan wakil rakyat di DPR. Selain itu, layaknya PPA di Brazil, RPJMN perlu di desain agar terdiri atas rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan yang bersifat sektoral, termasuk rencana pembangunan hukum dan demokrasi di cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Dengan demikian, RPJMN tidak lagi bersifat eksekutif sentris dan hanya berisi implementasi visi dan misi presiden semata. *Ketiga*, diperlukan perubahan pada undang-undang mengenai pemilihan umum dengan memasukan ketentuan mengenai materi kampanye calon Presiden dan Wakil Presiden yang harus dirumuskan melalui skema perencanaan RPJMN disertai dengan rencana anggarannya. Hal ini akan memaksa calon Presiden dan Wakil Presiden merumuskan visi misinya dengan indikator-indikator yang rasional dan terukur. Dengan demikian, maka akan tercipta kondisi dimana perencanaan dan penganggaran merupakan satu kesatuan, begitu pula aparatur pelaksanaannya. Dengan sistem perencanaan yang sedemikian rupa, tidak akan bertentangan atau melemahkan sistem pemerintahan presidensial.

³⁷ Seperti UUD 1945 setelah perubahan, Pasal 212 Konstitusi Brazil 1988 juga mengatur kewajiban minimal alokasi anggaran untuk pendidikan, yaitu minimal 18 % untuk anggaran nasional, dan 25 % masing-masing untuk anggaran negara bagian, distrik federal dan pemerintah daerah dari pendapatan pajak, termasuk yang berasal dari dana perimbangan.

³⁸ Di Brazil tunjangan melahirkan diberikan oleh negara. Lihat Brazil Government. 2018. "Learn more about Brazil's maternity benefit for female workers", <http://www.brazil.gov.br/about-brazil/news/2018/08/learn-more-about-brazils-maternity-benefit-for-female-workers>

III. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bagian-bagian sebelumnya, terdapat dua hal yang dapat menjadi pembelajaran bagi Indonesia ketika hendak mengatur pokok-pokok haluan negara dan implementasinya kedalam sistem perencanaan nasional dari desain pokok-pokok haluan negara dan sistem perencanaan nasional Brazil. *Pertama*, model pengaturan pokok-pokok haluan negara di dalam konstitusi merupakan desain pengaturan yang lebih cocok bagi Indonesia. Hal ini mengingat UUD 1945 telah memiliki berbagai ketentuan yang dapat dikategorikan sebagai haluan negara, namun apabila haluan negara yang ada di dalam UUD 1945 hendak digunakan sebagai basis sekaligus sumber tertinggi perencanaan pembangunan nasional, maka ketentuan-ketentuan yang berisi pokok-pokok haluan negara tersebut perlu diperinci dan diperluas agar dapat menjadi dasar yang komprehensif untuk menjadi pedoman dalam perencanaan pembangunan nasional. *Kedua*, pelaksanaan pokok-pokok haluan negara dalam kerangka sistem presidensil dapat didesain dengan mentransplantasi model perencanaan di Brazil, dimana pokok-pokok haluan negara diterjemahkan kedalam perencanaan yang bersifat indikatif dalam bentuk PPA yang merupakan perencanaan empat tahunan. PPA tersebut disusun oleh calon presiden ketika kampanye pemilihan umum dilakukan disertai dengan rencana anggaran keuangannya. Hal ini mengakibatkan PPA tidak hanya menerjemahkan haluan negara kedalam perencanaan pembangunan nasional, tetapi juga akan berisi janji-janji politik calon presiden yang masuk akal dengan indikator yang terukur. Dengan demikian, model implementasi haluan negara ke dalam sistem perencanaan nasional semacam ini tidak akan menggerus sistem pemerintahan presidensil. Untuk dapat mentransplantasi model implementasi haluan negara di Brazil ini, Indonesia perlu untuk melakukan beberapa hal, yakni *Pertama*, mengatur pokok-pokok haluan negara yang lebih bersifat programatik di dalam UUD 1945 sehingga mampu dijadikan basis untuk menentukan kebijakan di level RPJMN. Dengan demikian maka RPJPN tidak lagi diperlukan dan dapat dihapuskan karena fungsinya telah digantikan dengan pokok-pokok haluan negara di dalam UUD 1945. *Kedua*, diperlukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN untuk menghapuskan RPJP dan meningkatkan bentuk hukum RPJMN dari Peraturan Presiden menjadi Undang-Undang sebagaimana bentuk hukum PPA di Brazil. Hal ini ditujukan agar pembentukan RPJMN lebih demokratis dengan melibatkan wakil rakyat di DPR. *Ketiga*, diperlukan perubahan pada undang-undang mengenai pemilihan umum dengan memasukkan ketentuan mengenai materi kampanye calon Presiden dan Wakil Presiden yang harus dirumuskan melalui skema perencanaan RPJMN disertai dengan rencana anggarannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous, *Pluriannual Government Plan, Plano Plurianual - 2016/2019*, 2016.
<https://stip.oecd.org/stip/policy-initiatives/2017%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F5154>. from STIP Compass
<https://stip.oecd.org/stip/policy-initiatives/2017%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F5154>

- Brazil Government. 2018. "Learn more about Brazil's maternity benefit for female workers", 16 Agustus, <http://www.brazil.gov.br/about-brazil/news/2018/08/learn-more-about-brazils-maternity-benefit-for-female-workers>
- Blöndal, J. R., Goretti, C., Kristensen, J. K. 2003. "Budgeting in Brazil", *OECD Journal on Budgeting*, 3, No. 1: 97-129, <https://www.oecd.org/brazil/40139608.pdf>
- Carla Giane Soares da Cunha, "Evaluating Governmental Policies and Programs: recent trends and experiences in Brazil and Rio Grande do Sul State", Washington D.C.: Institute of Brazilian Business and Public Management Issues (IBI), the George Washington University, 2006. https://www.researchgate.net/publication/328127339_Evaluating_Governmental_Policies_and_Programs_recent_trends_and_experiences_in_Brazil_and_Rio_Grande_do_Sul_State;
- Giri Ahmad Taufik. 2020. "The Interpretation of Article 33 of the Indonesian Constitution and its Impact on Independent Regulatory Agencies" *Australian Journal of Asian Law*, Vol 20 No. 2): 313-332, <https://ssrn.com/abstract=3554783>
- Indra Perwira et. al. 2017. "Laporan Akhir Riset Kompetensi Dosen Unpad: Pola Perencanaan Pembangunan Model GBHN Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial: Perbandingan dengan Amerika Serikat, Brasil, Korea Selatan dan Filipina", Naskah Penelitian, Bandung: Universitas Padjadajaran.
- Konstitusi India 1949, https://www.constituteproject.org/constitution/India_2015?lang=en. Lihat juga
- Konstitusi Filipina 1987, https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en
- Oscar Vilhena, Upendra Baxi and Frans Viljoen (Eds), *Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa*. Pretoria: Pretoria University Press, 2013.
- Megawati Soekarno Putri, *Pembangunan di Indonesia Mirip Lagu Poco-Poco*, Tempo.co, 2016, <https://nasional.tempo.co/read/news/2016/01/10/078734696/megawati-pembangunan-di-indonesia-mirip-lagu-poco-poco>
- Ministério da Economia - Brazil, "Plano Plurianual (PPA)", <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa> >
- Peter Flynn. 1996. "Brazil: The Politics of the 'Plano Real'", *Third World Quarterly* , Vol. 17, No. 3 (1996): 401-426, <https://doi.org/10.1080/01436599615434>
- Rosenn, K. S. *Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2014*. Brazil: [constituteproject.org](http://www.constituteproject.org). https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf
- Susi Dwi Harijanti. 2016. "Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara", naskah disampaikan pada Workshop Ketatanegaraan, MPR RI & Fakultas Hukum Unpad, Bandung.
- Tarunabh Khaitan. 2018. "Directive principles and the expressive accommodation of ideological dissenters", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 16, No. 2: 389-420, <https://doi.org/10.1093/icon/moy025>

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 III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010.

MENCARI JALAN TENGAH PENERAPAN HALUAN NEGARA DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

Muwaffiq Jufri

Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura
Jl. Raya Telang PO. BOX 02, Kecamatan Kamal – Bangkalan, 69162

Email: muwaffiq.jufri@gmail.com

ABSTRAK

Berbicara PPHN maka erat kaitannya dengan bentuk hukumnya, sebab berhasil tidaknya konsep PPHN ini sangat berpengaruh oleh produk hukum apa yang menjadi dasar aturannya. Penelitian ini berfokus untuk mencari format ideal pengaturan PPHN dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Rumusan masalah dalam penelitian ini ialah: Pertama, Apa faktor pendukung dan penghambat penerapan PPHN dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?; Kedua, bagaimana model ideal penerapan PPHN dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang menghasilkan kesimpulan bahwa terdapat beberapa potensi pendukung dan penghambat dalam menerapkan PPHN ini, baik dalam UUD NRI 1945, TAP MPR, maupun undang-undang. Adapun format ideal pengaturan PPHN ialah melalui undang-undang dengan terlebih dahulu didasari oleh keberadaan TAP MPR yang secara khusus menetapkan batas-batas arah pembangunan (haluan negara) sebagaimana telah termaktub secara implisit dalam konstitusi. Penegasan batas-batas arah haluan negara ini dimaksudkan untuk memastikan tercapainya konsep dan arah pembangunan bangsa yang berkelanjutan.

Kata Kunci : haluan negara; penerapan; perundang-undangan.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perdebatan serta polemik seputar pentingnya menghidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) semakin mengemuka dan menandakan adanya keseriusan dari para elit politik dalam merealisasikan ide tersebut. Utamanya dalam kurun waktu 10 tahun terakhir dimana kegiatan-kegiatan seperti penyelenggaraan diskusi, sarasehan, dan seminar nasional dengan tema haluan negara terbilang begitu gencar dilakukan. Bahkan dalam beberapa kegiatan Sosialisasi Empat Pilar Berbangsa yang menjadi kegiatan rutin para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di beberapa daerah, ada yang secara khusus mengupas seputar urgensi menghidupkan kembali GBHN ini.¹

¹ Sutan Sorik and Dian Aulia. 2020. "Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2: 372, <https://doi.org/10.31078/jk1727>.

Meskipun istilah yang digunakan dalam menghidupkan kembali haluan negara tidak menggunakan GBHN, karena MPR lebih memilih menggunakan istilah Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN), tetapi polemik atas bergulirnya ide tersebut tetap saja menimbulkan sikap mendukung (pro) dan menolak (kontra) di kalangan masyarakat. Pihak yang mendukung memberikan argumentasi bahwa keberadaan haluan negara mutlak dibutuhkan oleh bangsa ini sebagai dasar instrumen hukum dalam menetapkan kebijakan-kebijakan prioritas yang semestinya dilakukan oleh negara dalam upaya pembangunan nasional.² Bagaimanapun negara harus tetap memiliki program prioritas yang wajib ditetapkan sebagai arah pembangunan nasional agar program dan kebijakan strategisnya bisa terarah, konsisten, dan menghindari program pembangunan nasional yang mengarah pada kepentingan pihak-pihak tertentu serta kepentingan lain yang justru menghambat upaya pembangunan nasional.³

Sementara pihak yang menolak menganggap bahwa ide menghidupkan kembali haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia hanya akan mengulang sejarah kelam masa lalu dimana GBHN hanya dijadikan legitimasi dalam menyelenggarakan program-program pemerintah yang mengarah pada pola kekuasaan yang sentralistik dan minim inovasi bagi pemerintahan daerah yang saat ini sudah bersistem otonom (otonomi daerah). Di samping itu, dalam beberapa keterangan juga disampaikan bahwa penerapan PPHN juga akan menabrak sistem presidensiil yang saat ini dianut oleh Indonesia disebabkan karena dalam presidensiil tidak dikenal adanya pencantuman haluan negara dalam suatu aturan hukumnya. Tentu hal tersebut berbeda dengan sistem Parlementer yang dalam beberapa konstitusi tertentu mencantumkan sebuah haluan negara dalam aturan hukumnya, bahkan dalam konstitusinya.⁴

Terlepas dari perdebatan tersebut di atas, dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan di Indonesia, haluan negara nyatanya pernah menjadi bagian penting dalam sistem ketatanegaraan di negeri ini. Hal ini bisa dilihat bahkan sejak pada masa-masa awal kemerdekaan. Dimulai pada tahun 1960 saat Presiden Soekarno menerbitkan Penetapan Presiden No. 1 tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Pada tahun yang sama, setelah MPR Sementara terbentuk, maka diterbitkan suatu Ketetapan MPR Sementara (TAP MPRS) No. 1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. TAP MPRS ini merupakan pengejawantahan dari amanat Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan adanya kewenangan bagi MPR untuk menetapkan GBHN. Disamping itu, keberadaan

² Redaksi. 2021. "Diskursus Pokok-Pokok Haluan Negara Dalam Amandemen UUD 1945: Jalan Panjang Ketentuan Arah Pembangunan Indonesia," fh.unair.ac.id, <https://fh.unair.ac.id/en/diskursus-pokok-pokok-haluan-negara-dalam-amandemen-uud-1945-jalan-panjang-ketentuan-arah-pembangunan-indonesia/>.

³ Cholil Mahmud. 2012. "Reformulasi GBHN: Memperkuat Kedudukan Pedoman Pembangunan Nasional," in *Reformulasi Model GBHN: Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dan Daerah*. (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia), 1.

⁴ Redaksi. 2019. "5 Alasan Menolak Upaya Mengembalikan GBHN Melalui Amandemen UUD 1945," <https://pshk.or.id>, <https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/5-alasan-menolak-upaya-mengembalikan-gbhn-melalui-amandemen-uud-1945/>.

TAP MPRS ini juga dimaksudkan untuk menguatkan Penpres tentang GBHN yang sebelumnya sudah dikeluarkan oleh Presiden Soekarno.⁵

Selanjutnya di zaman pemerintahan Presiden Soeharto tercatat ada 6 (enam) produk GBHN yang ditetapkan melalui TAP MPR, antara lain TAP MPR No. IV/MPR/1973; TAP MPR No. IV/MPR/1978; TAP MPR No. II/MPR/1983; TAP MPR No. II/MPR/1988; TAP MPR No. II/MPR/1993; dan; dan TAP MPR No. II/MPR/1998. Keseluruhan produk hukum GBHN tersebut berpijak pada tujuan yang sama untuk menetapkan sistem perencanaan dan arah pembangunan nasional agar dalam waktu lima tahun dapat segera terwujud. Melalui GBHN ini pula, arah kebijakan jangka panjang ditetapkan sebagai dasar acuan bagi upaya pembangunan berkelanjutan. Sehingga poin penting GBHN di era ini mengarah pada tiga hal meliputi pola dasar pembangunan nasional, pola umum pembangunan jangka panjang, dan pola umum pembangunan lima tahun.⁶

Pada masa transisi kekuasaan dari rezim Orde Baru ke Orde Reformasi, satu-satunya GBHN yang menjadi haluan negara saat itu ialah TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004. GBHN di era ini memiliki perbedaan arah substansi dimana jika pada era sebelumnya GBHN dijadikan sebagai pedoman pembangunan nasional, sementara pada GBHN di era Reformasi lebih kepada memuat pedoman penyelenggaraan negara yang demokratis berbasis kedaulatan rakyat. Produk GBHN ini juga menjadi GBHN terakhir karena pada momentum amandemen UUD tahun 1999 menghasilkan kesepakatan terhadap dihapusnya kewenangan MPR untuk menetapkan suatu GBHN.⁷

Sejarah panjang pemberlakuan GBHN di atas memberikan legitimasi historis bahwa GBHN merupakan pilar penting dalam pembangunan bernegara di Indonesia sekaligus menjadi ciri pembeda (khas) dari penerapan sistem presidensial yang dianut oleh bangsa ini. Sehingga tidak heran ketika ada beberapa kalangan yang memberikan pandangan bahwa keberadaan haluan negara memang dibutuhkan di negeri ini agar laju pembangunan bernegara dapat dijalankan dengan kesatuan misi serta berpatokan pada satu program nasional yang terarah dan tidak bersifat insidental sebagaimana sistem perencanaan pembangunan yang saat ini dianut.

Meski keberadaan PPHN dianggap penting, namun dari sisi penerapan kebijakan ini nampaknya akan menemui kendala. Utamanya terkait dengan nomenklatur hukum yang nantinya mengatur PPHN. Menurut Refly Harun, berbicara tentang PPHN maka penting juga dibahas tentang bentuk hukum mana yang paling tepat, bukan saja soal istilah dan konsep haluan negara yang akan diberlakukan.⁸ Sebab pilihan terhadap produk hukum tersebut akan sangat berdampak pada tingkat keberhasilan PPHN dalam pelaksanaannya. Sementara

⁵ Sri Soemantri. 1986. *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah-Satu Sumber Hukum Tata Negara* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya).

⁶ Janpatar Simamora. 2016. "Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Litigasi* 17, no. 2: 344, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.23969/litigasi.v17i2.143>.

⁷ Imam Subkhan. 2014. "GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia," *Aspirasi* 5, no. 2: 137.

⁸ Redaksi, 2020. "FGD Posisi Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial," [lemhannas.go.id](http://www.lemhannas.go.id), <http://www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/783-fgd-posisi-haluan-negara-dalam-sistem-presidensial-2>.

di sisi yang lain, penolakan terhadap amandemen konstitusi serta menghidupkan kembali TAP MPR sebagai opsi pengaturan PPHN mengalami penolakan yang cukup deras karena dianggap akan mengubah struktur ketatanegaraan Indonesia. Begitupula jika PPHN diatur melalui undang-undang yang justru akan mengulang kegagalan sistem pembangunan nasional sebagaimana yang terjadi saat ini. Dengan demikian kajian ini akan berfokus pada upaya mencari jalan tengah dalam menemukan model ideal untuk menerapkan PPHN dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

B. Perumusan Masalah

Uraian di atas menegaskan seputar pentingnya mencari jalan tengah dalam penerapan PPHN, sehingga rumusan masalah dalam penelitian ini ialah: Pertama, Apa faktor pendukung dan penghambat penerapan PPHN dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?; Kedua, bagaimana model ideal penerapan PPHN dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, atau biasa juga disebut sebagai metode penelitian doktrinal.⁹ Penelitian hukum normatif ini merupakan metode penelitian hukum yang berusaha menganalisis dan membahas isu-isu hukum dengan menggunakan kerangka hukum yang terbangun atas suatu peraturan perundang-undangan dan konsep-konsep serta asas dalam keilmuan ilmu hukum.¹⁰ Adapun metode pendekatan yang digunakan ialah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

Bahan hukum utama yang digunakan dalam penelitian ini antara lain UUD NRI 1945; Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Penetapan Presiden No. 1 tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. TAP MPRS No. 1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara; TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN; TAP MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN; TAP MPR No. II/MPR/1983 tentang GBHN; TAP MPR No. II/MPR/1988 tentang GBHN; TAP MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN; dan TAP MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN.

Selain itu terdapat bahan hukum lainnya sebagai bahan analisa, yakni bahan hukum sekunder dan tersier yang terdiri atas buku-buku ilmiah, jurnal ilmiah, prosiding, makalah, sumber internet, dan kamus hukum yang khusus membahas tentang sistem dan teknik perubahan konstitusi. Keseluruhan sumber hukum di atas kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis preskriptif-analitik untuk menemukan jawaban tentang model ideal penerapan PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

⁹ Johny Ibrahim. 2006. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing).

¹⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin. 2018. *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers).

II. PEMBAHASAN

Penerapan PPHN bisa saja dilakukan dalam beberapa produk hukum di Indonesia, hanya saja dalam beberapa kasus tertentu, pilihan model tersebut bisa saja menimbulkan implikasi yang bersinggungan langsung dengan sistem ketatanegaraan yang dianut Indonesia. Beberapa pilihan model penerapan tersebut antara lain sebagaimana dijabarkan dalam uraian di bawah ini.

A. Potensi Pendukung dan Penghambat Penerapan PPHN Dalam Produk Hukum Perundang-Undangan di Indonesia

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Meskipun tidak secara langsung disebut sebagai haluan negara, UUD NRI secara implisit sebenarnya telah memuat materi yang dapat dikategorikan sebagai haluan negara, utamanya yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pemerintahan di bidang pendidikan dan kebudayaan sebagaimana termaktub dalam Pasal 31 dan Pasal 32 UUD NRI 1945), penataan ekonomi berkelanjutan sebagaimana Pasal 33 UUD NRI 1945, dan jaminan hak asasi manusia (HAM) sebagaimana termaktub dalam Pasal 28 UUD NRI 1945. Keberadaan aturan tersebut sebenarnya bisa dijadikan landasan sekaligus arah dalam menerapkan kebijakan pembangunan negara.

Keberadaan beberapa ketentuan tersebut menandakan bahwa UUD NRI 1945 telah mengatur peta dan arah pembangunan yang semestinya dijadikan landasan dalam menyusun kebijakan serta menentukan prioritas pembangunan negara. Karena pada dasarnya haluan negara tidak sebatas pada aturan yang secara eksplisit memberikan istilah dan/atau nama 'haluan negara' dalam suatu norma hukum, termasuk dalam norma konstitusi. Hal ini setidaknya didasarkan pada beberapa pengalaman penerapan haluan negara di berbagai negara yang tidak harus secara gamblang menamai ketentuan tersebut sebagai haluan negara dalam suatu konstitusinya.¹¹

Sebut saja dalam konstitusi Brazil yang memberikan prinsip-prinsip dasar yang mengarah pada materi haluan negara, seperti aturan-aturan fundamental tentang penyelenggaraan negara, jaminan dan perlindungan terhadap hak warga negara, pembangunan sistem ekonomi, hak-hak sosial dan budaya, serta materi-materi lain yang pada prinsipnya merupakan pedoman dasar dalam menentukan arah pembangunan suatu negara. Prinsip-prinsip dasar tersebut meskipun tidak secara gamblang diistilahkan sebagai haluan negara dalam konstitusinya, tetapi secara substansi mengandung maksud dan tujuan yang sama dengan haluan negara.¹²

Model yang sama juga bisa dilihat dalam konstitusi Korea Selatan yang sama-sama menerapkan materi muatan tentang prinsip-prinsip haluan negara meskipun juga tidak secara gamblang disebut sebagai haluan negara. Hal ini meliputi ketentuan tentang jaminan terhadap hak-hak warga negara dan pedoman pembangunan ekonomi. Ketentuan yang demikian juga bisa dilihat dalam konstitusi Afrika Selatan yang sama-sama memuat aturan tentang prinsip-prinsip dasar yang menjadi pedoman dalam program pembangunan

¹¹ Mei Susanto. 2017. "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 3: 427-45.

¹² Susanto.

negara. Dengan demikian keberadaan model pengaturan haluan negara secara implisit ini bisa menjadi rujukan bagi Indonesia bahwa materi tentang haluan negara tidak harus termaktub secara gamblang dengan nama haluan negara. Karena senyampang materi tersebut memuat tentang prinsip-prinsip dasar pembangunan negara, maka hal tersebut dapat dikategorikan sebagai haluan negara sebagaimana yang telah ada dalam beberapa materi muatan UUD NRI 1945.¹³

Meski demikian model penerapan PPHN dalam konstitusi yang diatur secara implisit tanpa harus menggunakan istilah “haluan negara” ini juga memiliki kelemahan, utamanya dari sisi pelaksanaannya yang tidak memberikan daya ikat kepada kebijakan perencanaan dan pembangunan nasional yang sedang dijalani. Model yang demikian tidak memberikan konsekuensi apapun terhadap program perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah dalam upaya pembangunan nasional. Menjadi wajar dalam setiap periode kepemimpinan nasional, program yang mengatur tentang arah dan kebijakan pembangunan nasional bisa saja berubah dengan menyesuaikan dengan visi dan misi presiden terpilih untuk melaksnakan janji politiknya. Akibat dari model perencanaan yang demikian, perencanaan pembangunan menjadi insidentil dan kehilangan orientasi.

Selain model implisit pengaturan PPHN dalam konstitusi, opsi penerapan selanjutnya ialah dengan jalan mengamandemen UUD NRI 1945 dengan tujuan mengakomodasi materi tentang PPHN agar dimuat secara gamblang dalam konstitusi. Menurut Mei Susanto, pilihan mengatur GBHN secara eksplisit dalam materi konstitusi adalah pilihan ideal, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor antara lain.¹⁴ Pertama, faktor teoritis konstitusi yang memang dimaksudkan untuk memuat aturan-aturan dasar negara. Dalam hal ini, Mei mengutip pendapat J.G. Steenbeek yang memberikan penekanan bahwa materi inti dari konstitusi sedikitnya mencakup tentang jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara, susunan dan struktur ketatanegaraan yang bersifat fundamental, serta memuat tentang pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Kedua, pengalaman pemerintahan presudensil dalam beberapa negara yang dalam konstitusinya juga mengatur tentang haluan negara. Meskipun sebenarnya dalam tradisi sistem presidensil tidak mengenal adanya haluan negara, tetapi perkembangan dan tren pelaksanaannya memungkinkan untuk menerapkan haluan negara dalam konstitusinya. Hal tersebut bisa dilihat dalam konstitusi Filipina yang secara gamblang mengatur haluan negara, padahal sistem yang dianut adalah sistem presidensil, sementara penerapan haluan negara biasanya identik dengan sistem pemerintahan parlementer. Dalam pemerintahan parlementer dewan eksekutif atau kabinet harus bertanggung-jawab kepada parlemen dan parlemen pun bisa saja menjatuhkan kabinet dengan alasan mosi tidak percaya dimana sistem tersebut tidak dikenal dalam pemerintahan presidensil. Fenomena ini memberikan dasar rujukan bagi bangsa Indonesia bahwa pelaksanaan pemerintahan tidak harus dianut secara murni, karena pada dasarnya sistem yang bagus ialah sistem yang sesuai dengan kebutuhan suatu negara terhadap corak dan model pemerintahan yang sangat

¹³ Susanto.

¹⁴ Susanto.

dimungkinkan berbeda. Perbedaan itulah yang menjadi peluang diperlukannya sistem campuran dalam pelaksanaan pemerintahan.

Ketiga, basis sosial bangsa Indonesia yang masyarakatnya bercorak kekeluargaan dan kemajemukan. Kemajemukan menuntut bangsa ini untuk bisa merencanakan dan menyelenggarakan pembangunan nasional yang juga berwawasan majemuk dan tidak hanya didominasi satu pihak tertentu. Kondisi ini berbanding lurus dengan sistem kekeluargaan yang menjadi solusi untuk mengakomodasi beragamnya kebutuhan dalam merencanakan pembangunan nasional melalui musyawarah kekeluargaan.

Salah-satu hal yang membuat wacana perubahan konstitusi untuk memasukkan PPHN dalam muatan UUD NRI 1945 ini bisa berhasil ialah didasarkan juga atas adanya beberapa dasar legitimasi dalam upaya perubahan tersebut. antara lain berupa: Pertama, Legitimasi formil, terkait hal ini lembaga negara yang serius menggagas amandemen kelima UUD NRI 1945 ialah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Secara resmi DPD RI mengajukan naskah akademik terkait perlunya amandemen kelima UUD NRI 1945 kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tanggal 26 Januari 2016. Saat ini, MPR terus melakukan rapat-rapat, serta kajian mendalam terhadap pentingnya upaya amandemen ini.¹⁵

Niatan DPD ini kemudian ditindaklanjuti oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang menggelar rapat gabungan di ruang GBHN, Komplek Gedung MPR/DPD RI Senayan pada tanggal 27 Juli 2019. Salah-satu kesepakatan dan rekomendasi yang dihasilkan dalam kegiatan tersebut ialah terkait urgensi Amandemen Kelima UUD NRI 1945. Pada momentum ini, MPR menegaskan bahwa pokok-pokok perubahan kelima UUD NRI 1945 sudah tersusun secara sistematis, dan akan dibagikan kepada seluruh anggota parlemen. Pokok-pokok tersebut nantinya menjadi modal bagi upaya untuk mengamandemen UUD NRI 1945.¹⁶

Kedua, legitimasi politik, hampir semua Fraksi di DPR-RI telah menyatakan persetujuannya terkait rencana amandemen kelima UUD NRI 1945. Meskipun, fokus dan materi perubahan atas amandemen kelima ini masing-masing parpol masih memiliki beragam konsep, tetapi tetap bermuara pada tujuan yang sama berupa pentingnya amandemen konstitusi dilakukan, yakni terkait dengan urgensi diakomodasinya ketentuan PPHN dalam UUD NRI 1945, beberapa konsep perubahan tersebut sebagaimana uraian pada tabel berikut ini:¹⁷

¹⁵ 2022. Naskah akademik terkait perlunya amandemen kelima UUD NRI 1945 ini merupakan hasil rapat-rapat, pertemuan, dan kajian yang dilakukan oleh DPD RI selama kurang lebih 4 tahun terakhir. Dalam naskah ini, DPD merekomendasikan 10 persoalan yang perlu dioptimalkan pengaturannya dalam konstitusi, salah-satunya ialah terkait persoalan HAM dan Hak kebebasan beragama. (Redaksi. 10 Usulan DPD RI untuk Amandemen ke-5 UUD 1945. (<http://news.liputan6.com/read/2166795/10-usulan-dpd-ri-untuk-amandemen-ke-5-uud-1945>, Liputan6.com).

¹⁶ Redaksi. 2019. "Rapat Pimpinan MPR Keluarkan Rekomendasi Amandemen UUD 1945," *Republika*, <https://nasional.republika.co.id/berita/pv65e6377/rapat-pimpinan-mpr-keluarkan-rekomendasi-amandemen-uud-1945>.

¹⁷ Muwaffiq Jufri. 2021. "Urgensi Amandemen Kelima Pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Hak Dan Kebebasan Beragama," *HAM*, no. 1: 636-37, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/ham.2021.12.627-644>.

Tabel 1**Usul dan Fokus Perubahan Kelima UUD NRI 1945 Prespektif Partai Politik**

No	Partai	Usul, Materi dan Fokus Perubahan
1	PDI-P	Pentingnya menghidupkan kembali GBHN
2	PG	Amandemen terbatas, kembali ke versi asli dan penguatan DPD
3	PKB	Penguatan kewenangan MPR kaitannya dengan GBHN
4	NASDEM	Mendukung GBHN
5	PPP	Menghidupkan kembali GBHN dan evaluasi MK
6	GERINDRA	Kembali ke UUD asli, menghidupkan GBHN
7	PKS	Menghidupkan GBHN
8	PAN	Menghidupkan GBHN
9	PD	Belum ada tanggapan

Sumber: Muwaffiq Jufri. Urgensi Amandemen Kelima pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Hak dan Kebebasan Beragama, hlm. 644.

Ketiga, legitimasi ilmiah, fakta menyebutkan bahwa dari sisi ilmiah, telah banyak kajian yang mengupas tentang pentingnya amandemen UUD NRI 1945, utamanya yang berkaitan pentingnya diatur kembali ketentuan tentang haluan negara dalam batang tubuh konstitusi Indonesia. Kegiatan tersebut utamanya yang diselenggarakan oleh MPR-RI sebagai lembaga yang secara forma diberi kewenangan untuk melakukan proses perubahan konstitusi. Kegiatan-kegiatan ilmiah ini ada yang berupa diskusi publik, seminar ilmiah, kajian ilmiah, jurnal ilmiah, focus group discussion (FGD), dan kegiatan lainnya yang tujuannya untuk memberikan legitimasi ilmiah seputar pentingnya perubahan konstitusi untuk memasukkan ketentuan haluan negara dalam UUD NRI 1945.¹⁸

Meski gagasan amandemen UUD NRI 1945 untuk mengakomodasi diaturnya haluan negara memiliki peluang besar, tetapi jalan mengubah konstitusi ternyata tidak semudah yang diduga. Sebab amandemen konstitusi juga harus didasarkan oleh pertimbangan-pertimbangan yang matang, menjadi kebutuhan mendesak bagi penyelenggaraan pemerintahan, dan merupakan representasi dari keinginan keseluruhan rakyat dan bukan hanya didasarkan pada keinginan sekelompok elit belaka. Hal ini sebagaimana yang pernah disampaikan oleh Sri Soemantri yang menyebutkan bahwa syarat mutlak perubahan konstitusi ialah untuk merespon tuntutan dan perubahan zaman yang kondisinya juga berubah.¹⁹ Dalam istilah lain, perubahan konstitusi hanya bisa dilakukan bilamana ada kebutuhan yang mendesak dari segenap warga negara untuk memenuhi tuntutan kehidupan bernegara.

Mohammad Mahfud MD memberikan pembenaran atas apa yang diulas oleh Sri Sumantri seputar adanya unsur kebutuhan mendesak dalam usaha merubah konstitusi. Mahfudz memang juga membenarkan bahwa perubahan konstitusi merupakan konsekuensi dari teori konstitusi yang menegaskan bahwa

¹⁸ Sorik and Aulia, "Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara."

¹⁹ Sri Soemantri. 2014. *Hukum Tata Negara (Pemikiran Dan Pandangan)* (Bandung: Remaja Rosdakarya).

konstitusi merupakan ‘resultante’ dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya (Poleksosbud). Tetapi dalam kegiatan perubahannya harus juga menggambarkan dan menjabarkan tentang kebutuhan kehidupan negara dan masyarakat dalam bidang-bidang yang seharusnya juga kompleks (Poleksosbud).²⁰ Penjelasan yang demikian tentu tidak sesuai dengan wacana perubahan konstitusi yang saat ini didengungkan dimana maksud dan tujuannya hanya untuk menambahkan ketentuan tentang PPHN. Selain itu, hal yang juga akan menjadi ganjalan ialah fakta bahwa wacana urgennya perubahan konstitusi hanya didengungkan oleh elit politik dan kelompok masyarakat di lingkaran kekuasaan, bukan didasarkan atas kebutuhan seluruh warga negara untuk menyikapi persoalan kenegaraan dan kemasyarakatan yang keberadaannya mendesak untuk dilaksanakan.

Secara sederhana pilihan menerapkan haluan negara dalam konstitusi Indonesia sebagaimana uraian di atas, baik dalam model penerapan implisit ataupun eksplisit, serta potensi pendukung dan penghambatnya dapat dilihat dalam muatan tabel di bawah ini:

Tabel 2
Potensi dan Hambatan Penerapan PPHN dalam UUD NRI 1945

No	Model Penerapan	Pendukung	Penghambat
1	Implisit dalam UUD NRI 1945	1) Tidak perlu amandemen UUD NRI 1945 dan akan minim pertentangan; 2) Terdapat sumber rujukan dari negara-negara yang menerapkan haluan negara secara implisit (Korea Selatan, Brazil dan Afrika Selatan)	1) Dalam pelaksanaannya, tidak memberikan daya ikat kepada kebijakan perencanaan dan pembangunan nasional; 2) Tidak ada konsekuensi hukum terhadap pemerintah jika tidak melaksanakannya. 3) Masih dibingungkan untuk menentukan produk hukum di bawah konstitusi yang digunakan untuk menerapkan PPHN.
2	Eksplisit dalam UUD NRI 1945	1) Konsistensi pelaksanaan lebih terjamin karena diatur langsung dalam konstitusi; 2) Konsekuensi hukum lebih jelas jika pemerintah tidak melaksanakan amanat PPHN; 3) Sesuai dengan basis sosial masyarakat Nusantara yang majemuk	1) Akan merubah struktur ketatanegaraan Indonesia, utamanya dari sisi kewenangan MPR; 2) Muncul perdebatan dan penolakan yang kencang dari beragam kalangan; 3) Unsur dan prasyarat perubahan belum bisa terpenuhi;

²⁰ Mohammad Mahfud MD. 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Pustaka LP3ES).

-
- dan kekeluargaan;
4) Mendapat legitimasi politik, formal, dan ilmiah;
-

Sumber: Dirangkum penulis dari beragam sumber.

2. Peraturan Perundang-undangan di Bawah Konstitusi

Selain dalam konstitusi, potensi penerapan PPHN juga bisa diatur dalam berbagai produk hukum di bawah konstitusi, utamanya bila didasarkan pada proses panjang perjalanan haluan negara, maka yang paling berpotensi ialah melalui produk hukum TAP MPR dan undang-undang. Meski demikian, dalam kondisi saat ini, penerapan haluan negara pada kedua produk hukum tersebut nyatanya memiliki kelemahan dan kelebihan masing-masing. Di samping itu, keberadaan kedua produk hukum ini dinilai memiliki daya ikat yang lebih kuat dibanding beberapa produk hukum lain di bawahnya. Intinya hal paling penting dalam membahas tentang urgensi menghidupkan kembali haluan negara, tidak bisa dilepaskan oleh pembahasan tentang produk hukum mana yang mengaturnya.²¹ Perbedaan jenis produk hukum pengaturan akan sangat berpengaruh tidak hanya pada persoalan daya ikat, tetapi juga kepada implikasinya terhadap sistem dan struktur ketatanegaraan yang saat ini dianut oleh bangsa Indonesia.

Dimulai dari potensi penerapan PPHN dalam TAP MPR dimana penerapan haluan negara pada produk hukum ini memiliki pengalaman sejarah panjang dalam penerapannya. Keberadaan produk hukum ini memiliki legitimasi historis sebagai produk hukum yang menjadi basis aturan dalam menerapkan haluan negara. Tercatat ada sekitar 8 TAP MPR yang pernah mengatur tentang GBHN dengan perincian 1 TAP MPR di masa Orde Lama, 6 TAP MPR di era Orde Baru, dan 1 TAP MPR di masa reformasi. Boleh dibilang mayoritas atau bahkan keseluruhan GBHN yang pernah berlaku disahkan melalui TAP MPR, sehingga tidak heran opsi mengatur PPHN yang saat ini diwacanakan sempat menyinggung keberadaan produk hukum ini. Keberhasilan penerapan GBHN yang diklaim terjadi di masa orde baru juga tidak bisa dilepaskan oleh keberadaan produk hukum TAP MPR ini.²²

Selain faktor pengalaman sejarah, hal lain yang menyebabkan TAP MPR begitu potensial mengatur PPHN ialah dari sisi struktur aturan hukumnya yang menurut Ni Ketut Sri Utari termasuk bagian dari hukum dasar yang kedudukannya lebih tinggi dari undang-undang. Keberadaan aturan ini yang masuk dalam kategori *Grundgesetz* dan dirasa paling ideal dalam mengatur tentang GBHN karena dalam hukum dasar biasanya mengatur tentang prinsip-prinsip pokok serta aturan-aturan umum yang bersifat garis besar dalam penyelenggaraan negara.²³ Jika dilihat dari substansi PPHN yang memang

²¹ Redaksi, "FGD Posisi Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial."

²² Ahmad Novendri M. Nggilu, Abdul Hamid Tome, *Urgensi, Bentuk Hukum, Dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara* (Jakarta: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2020).

²³ Ni Ketut Sri Utari, "Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Struktur Hukum Indonesia," in *Keberadaan GBHN Dari Sudut Konteks Dan Contents* (Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2016), 10-11.

cenderung mengatur pedoman pokok dalam penyelenggaraan negara, maka posisi TAP MPR dirasa cukup ideal untuk mengatur tentang PPHN tanpa harus melakukan amandemen terhadap konstitusi yang saat ini berlaku.

Persoalan hukum terkait wacana penerapan PPHN melalui TAP MPR muncul dari sisi hirarki struktur hukumnya dimana produk hukum ini tidak lagi mendapatkan legitimasi konstitusi seiring dengan hasil amandemen UUD NRI 1945. Salah-satu hasil amandemen konstitusi tersebut mencabut kewenangan MPR dalam menerbitkan ketetapan yang bersifat mengatur.²⁴ Hal ini tentu berimbas pada keberlakuan dan struktur TAP MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Karena itulah pada Pasal 7 ayat (1) UU No, 10 tahun 2004, TAP MPR tidak lagi dimasukkan dalam hirerarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Fakta yuridis ini akan menutup potensi penerapan PPHN dalam TAP MPR karena memang produk hukum tersebut tidak lagi bisa diterbitkan oleh MPR jika produk hukumnya bersifat mengatur.

Meskipun dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 TAP MPR kembali dimasukkan sebagai bagian dari hirerarki peraturan perundang-undangan, tetapi keberadaannya hanya mengakomodasi keberlakuan beberapa TAP MPR yang telah disahkan sebelum amandemen UUD NRI 1945 serta keberadaannya masih dianggap berlaku dan dibutuhkan oleh bangsa ini.²⁵ Dalam istilah lain, Jimly mengungkapkan bahwa beberapa TAP MPR yang masih berlaku tersebut karena memang materinya belum diatur dalam UU, sementara kebutuhan atas aturan tersebut menyangkut kepentingan umum. Artinya pengakuan kembali TAP MPR dalam UU ini tidak berpengaruh terhadap kewenangan MPR yang tidak lagi berwenang dalam menerbitkan TAP MPR sebagaimana hasil amandemen konstitusi. Bahkan secara tegas Jimly berpendapat bahwa keberadaan TAP MPR dalam konteks ketatanegaraan saat ini tidak memiliki dasar konstitusional jika bersifat pengaturan.²⁶

Secara teoritis keberadaan TAP MPR yang menjadi produk hukum yang mengatur PPHN atau materi lainnya sebenarnya mendapat banyak sorotan dari para ahli. Hal ini disebabkan oleh nomenklturnya yang berupa 'ketetapan' seharusnya memuat aturan yang sifatnya hanya menetapkan (*beschikking*). Sementara jika dilihat dari materi TAP MPR selama ini, keberadaannya tidak hanya menetapkan tetapi juga bersifat pengaturan (*regelling*).²⁷ Karenanya menurut Harun Al-Rasyid produk hukum ini seharusnya tidak memuat materi yang sifatnya mengatur. Harun juga menyebut jika keberadaannya yang

²⁴ Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," VEJ 5, no. 1 (2019): 215, <https://doi.org/10.25123/vej.3293>.

²⁵ Jimly menyebutkan bahwa terdapat delapan TAP MPR yang hingga saat ini dinyatakan masih berlaku karena memang belum ada aturan di undang-undang, beberapa produk hukum tersebut ialah: 1) TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI; 2) TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi; 3) TAP MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampora; 4) TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN; 5) TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa; 6) TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan; 7) TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN; 8) TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (Jimly Asshiddiqie, 2018, hlm. 171-172).

²⁶ Jimly Asshiddiqie. 2018. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers).

²⁷ Jimly Asshiddiqie. 2006. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia).

langsung di bawah konstitusi tidak tepat karena sudah ada produk hukum undang-undang yang memang materi muatannya bersifat pengaturan.²⁸

Secara sederhana potensi pendukung dan penghambat penerapan haluan negara dalam TAP MPR, dapat dilihat dalam uraian tabel di bawah ini:

Tabel 3
Potensi Pendukung dan Penghambat Penerapan PPHN dalam TAP MPR

No	Pendukung	Penghambat
1	Legitimasi historis yang menjadikan TAP MPR sebagai produk hukum yang mengatur GBHN.	Tidak lagi mendapat legitimasi konstitusi untuk menerbitkan TAP MPR, sebab kewenangannya sudah dicabut.
2	Kedudukan TAP MPR sebagai hukum dasar (<i>Grundgesetz</i>) dirasa tepat dalam memuat materi PPHN yang memang mengatur tentang pedoman dan prinsip pokok penyelenggaraan negara (garis besar).	Dari sisi teoritis, keberadaan TAP MPR yang memuat materi tentang pengaturan (<i>regelling</i>) tidak sesuai dengan nomenklatur hukumnya yang seharusnya hanya bersifat menetapkan (<i>beschikking</i>).

Sumber: Dirangkum penulis dari beragam referensi

Produk hukum di bawah konstitusi selanjutnya yang berpotensi dijadikan basis aturan dalam menerapkan PPHN ialah undang-undang (UU). Dari sisi potensi timbulnya polemik dan pertentangan, penerapan melalui produk hukum ini relatif lebih aman dan cenderung tidak akan menimbulkan polemik dibanding jika haluan negara diterapkan melalui amandemen konstitusi ataupun TAP MPR. Sehingga point penting yang mendukung diterapkannya haluan negara melalui UU ialah minimnya pertentangan dan penolakan yang dimungkinkan akan timbul jika diatur melalui produk hukum lainnya. Atas alasan inilah wacana penerapan haluan negara dalam produk hukum UU banyak disuarakan oleh berbagai pihak, termasuk oleh para ahli hukum.

Terdapat beberapa faktor penting mengapa produk hukum UU ini layak dijadikan sebagai basis aturan PPHN, antara lain: Pertama, keberadaan UU cenderung lebih mewakili kepentingan berbagai kelompok dalam merumuskan haluan negara. Hal ini karena dalam proses pembuatannya yang harus melibatkan dan mendapatkan persetujuan dua unsur pemerintahan yakni eksekutif dan legislatif.²⁹ Hal ini tentu berbeda dengan proses pembuatan TAP MPR yang hanya dirumuskan oleh unsur legislatif sehingga memberikan kesan adanya dominasi MPR dalam merumuskan haluan negara. Padahal haluan negara merupakan pedoman dasar dalam program pembangunan yang seharusnya mengakomodasi keinginan serta masukan dari beragam pihak.

Keterpaduan antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam menyusun dan menginisiasi lahirnya produk hukum PPHN melalui wadah UU ini mencerminkan adanya niatan yang sama antara rakyat yang terwakili oleh

²⁸ Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*.

²⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan; Proses Dan Teknik Penyusunannya* (Jakarta: Kanisius).

lembaga legislatif, dengan penyelenggara negara yang diwakili oleh lembaga eksekutif dalam melaksanakan program pembangunan negara. Kerjasama yang harmonis antara kedua basis kekuatan negara (pemerintah dan rakyat) ini merupakan prasyarat maksimalnya program pembangunan nasional yang dilakukan. Tanpa kerjasama yang harmonis antar keduanya, program pembangunan yang dicanangkan tidak mungkin terlaksana dengan optimal. Apalagi jika dipandang dari basis sosial masyarakat Nusantara yang bercirikan kekeluargaan, maka pilihan menerapkan PPHN dalam produk hukum UU merupakan cerminan nyata atas prinsip dan asas kekeluargaan yang menjadi karakter bangsa Indonesia sebagaimana yang termaktub dalam Sila keempat Pancasila.

Kedua, dilihat dari posisi hirerarkis dalam sistem peraturan perundang-undangan, baik dalam kontek teori maupun praktiknya di Indonesia, UU adalah produk hukum yang memiliki hirearki paling tinggi dalam hal menjelaskan materi-materi dan aturan dasar yang termaktub dalam konstitusi. Menurut Jimly Asshiddiqie UU ini seharusnya memiliki hirearki paling tinggi atas produk hukum lain yang berupa peraturan. Dalam penjelesan ini Jimly memberikan contoh dan perbandingan posisi undang-undang di berbagai negara, salah-satunya ialah Belanda dan Amerika Serikat. Di Belanda produk UU yang lazim disebut *wet* memiliki kedudukan tertinggi dibawah konstitusinya yang disebut (*grondwet*). Sementara di Amerika Serikat yang memposisikan *legislative act* (UU) yang berada langsung di bawah *constitution*.³⁰

Meskipun dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menempatkan kembali TAP MPR sebagai produk hukum yang hirearkinya langsung di bawah konstitusi, tetapi TAP MPR ini sudah tidak memiliki kekuatan konstitusional bila sifatnya mengatur (*regelling*).³¹ Belum lagi soal kewenangan MPR yang dicabut dalam menerbitkan TAP MPR pasca amandemen UUD NRI 1945 yang semakin menguatkan posisi UU sebagai produk hukum paling tinggi dalam menerjemahkan aturan dasar yang telah diamanhkan oleh Konstitusi dalam bentuk hukum peraturan. Sehingga dalam konteks ini, pilihan menerapkan PPHN dalam produk hukum UU merupakan pilihan yang tepat.

Ketiga, keberadaan UU dalam hirearki perundang-undangan bisa dibilang lebih langgeng dibanding produk hukum lain di bawah konstitusi. Hal ini bisa dilihat dari sejarah panjang legitimasi UU dalam beberapa rezim yang telah berlangsung di Indonesia. Jika keberadaan TAP MPR mengalami pasang surut terkait posisi hirearkisnya, tetapi untuk UU ia tetap ada sejak tata urutan perundang-undangan pertama kali diatur hingga saat ini. Dimulai sejak dasar hukum tata urutan perundang-undangan diatur melalui TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia yang terdiri dari UUD 1945, TAP MPR, UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu), peraturan pemerintah (PP), keputusan presiden (Keppres), dan keputusan pelaksana lainnya.³²

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*.

³¹ Ahmad Gelora Mahardika. 2019. "Politik Hukum TAP MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," *Legislasi Indonesia* 16, no. 3: 345.

³² Ellydar Chaidir. 2007. *Hukum Dan Teori Konstitusi* (Yogyakarta: Total Kreasi Media).

Selanjutnya pada tahun 2000 MPR kembali mengeluarkan produk hukum ketetapan tentang tata urutan perundang-undangan. Poin tentang hirerarki peraturan diatur dalam Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan beberapa produk hukum di Indonesia yang terdiri dari UUD 1945, TAP MPR, UU, Perppu, PP, Keppres, dan peraturan daerah (Perda).³³ Perbedaan mendasar dari TAP MPR ini dibanding sebelumnya ialah adanya penambahan produk hukum baru berupa Perda yang nomenklaturnya diatur secara tegas dalam hirerarki, sementara pada TAP MPR sebelumnya, posisi Perda hanya dijabarkan dengan istilah peraturan pelaksana lainnya. Perubahan lainnya ialah adanya pergeseran jenjang hirerarkis antara UU dan Perppu dimana pada TAP MPR sebelumnya UU dan Perppu berposisi di tingkat/jenjang yang sejajar, sementara untuk TAP MPR tahun 2000 ini posisi Perppu digeser setingkat di bawah UU.

Dasar hukum selanjutnya yang membahas tentang tata urutan peraturan perundang-undangan ialah pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang memuat tata urutan perundang-undangan yang terdiri dari UUD NRI 1945, UU/Perppu, PP, peraturan presiden (Perpres), dan Perda. Perbedaan paling mencolok antara UU No. 10 Tahun 2004 dengan TAP MPR III/MPR/2000 ialah dihapusnya TAP MPR dari tata urutan peraturan perundangan-undangan. Akan tetapi dalam Pasal Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR kembali dimasukkan dalam tata urutan perundang-undangan.³⁴ Beberapa produk hukum yang disebutkan dalam UU ini ialah UUD NRI 1945, TAP MPR, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi, Perda kabupaten/kota.³⁵

Secara keseluruhan tata urutan perundang-undangan yang termaktub dalam beberapa dasar hukum di atas dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 4
Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Dari Masa Ke Masa

No	Dasar Hukum	Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
1	UU No. 12 Tahun 2011	UUD NRI 1945, TAP MPR, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi, Perda kabupaten/kota.
2	UU No. 10 Th. 2004	UUD NRI 1945, UU/Perppu, PP, peraturan presiden (Perpres), dan Perda
3	TAP MPR No. III/MPR/2000	UUD 1945, TAP MPR, UU, Perppu, PP, Keppres, dan peraturan daerah (Perda)
4	TAP MPRS No. XX/MPRS/1966	UUD 1945, TAP MPR, UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu), peraturan pemerintah (PP), keputusan presiden (Keppres), dan keputusan pelaksana lainnya

³³ M. Reza Winata Zaka Firma, Aditya. "Rekonstruksi Hirerarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Negara Hukum* 9, no. 1 (n.d.): 85.

³⁴ Zaka Firma, Aditya.

³⁵ Perhatikan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

Sumber: Dirangkum penulis dari materi muatan UU No. 12 Th. 2011, UU No. 10 Th. 2004, TAP MPR No. III/MPR/2000, dan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966.

Uraian di atas menjelaskan bahwa posisi undang-undang dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia bisa dibilang stabil, karena keberadaannya menjadi satu-satunya produk hukum yang memberikan penjelasan dan aturan lebih lanjut terhadap amanat konstitusi. Stabil di sini maksudnya adalah bahwa dari sejak masa-masa awal terbitnya landasan yuridis hirarki perundang-undangan, keberadaan undang-undang hingga saat ini tetap ada dan tidak pernah dihapus dalam sistem hirarki. Ini tentu berbeda dengan TAP MPR yang dalam perjalannya mengalami perubahan. Sehingga posisi tetap undang-undang dalam tata urutan perundang-undangan akan membuat posisi PPHN yang nantinya diterapkan relatif aman.

Meski demikian penerapan PPHN melalui UU bukan berarti tidak ada hambatan, ada beberapa kelemahan yang barangkali muncul jika PPHN diterapkan melalui UU. Beberapa hambatan tersebut antara lain: Pertama, keberadaan PPHN yang nantinya diterapkan melalui undang-undang secara hirarki tidak memiliki perbedaan dengan konsep dan arah pembangunan yang berlaku saat ini yakni dengan konsep Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Salah-satu kelemahan konsep perencanaan pembangunan yang saat ini berlaku ialah bentuk hukumnya berupa undang-undang yang tidak memiliki pondasi kokoh untuk menopang arah pembangunan yang bersifat mendasar dan berlaku dalam jangka panjang.

Produk hukum undang-undang sangat mudah dirubah dan diperbaharui sesuai dengan selera yang saat itu dirasakan para pelaksana lembaga pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk merubah dan menetapkan undang-undang, baik atas inisiasi DPR selaku pelaksana kekuasaan legislatif, maupun presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.³⁶ Hal ini semakin menemukan momentumnya ketika undang-undang tentang haluan negara yang telah diundangkan oleh penguasa sebelumnya memiliki perbedaan visi, misi, dan perencanaan pembangunan yang digagas oleh presiden terpilih pada periode berikutnya. Jika demikian adanya maka keberadaan haluan negara tidak akan berumur panjang dan berpotensi menggagalkan rencana dan konsep pembangunan jangka panjang yang sebelumnya telah disepakati dan diundangkan.

Kedua, tidak adanya implikasi hukum terhadap presiden jika tidak bisa melaksanakan dan menuntaskan program pembangunan nasional sebagaimana yang telah diatur dalam undang-undang haluan negara. Kondisi ini tentu berbeda jika haluan negara ditetapkan dengan produk hukum UUD NRI 1945 dimana ada kewajiban presiden untuk melaksanakan program, arah, dan pedoman pembangunan nasional yang telah termaktub dalam konstitusi.³⁷

³⁶ Moh. Hudi. 2018. "Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)" (Universitas Islam Indonesia), <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/5904/TESIS%2CMOH.HUDI%2C%20S.H..pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

³⁷ M. Addi Fauzani, Fandi Nur Rohman, and Dimas Firdausy H. 2021. "Pemberlakuan Peraturan Dasar Sebagai Wadah Haluan Negara; Gagasan Redesain Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)

Menurut Mei Susanto, terdapat tiga implikasi yang muncul jika haluan negara yang diatur dalam konstitusi tidak ditegakkan oleh persiden, yaitu meliputi implikasi politik, sosial, dan hukum. Implikasi sosial dan politik bisa dikeluarkan oleh MPR dengan memberikan rekomendasi bahwa presiden beserta jajarannya dinilai tidak cakap dan tidak layak untuk kembali mencalonkan diri pada Pemilu berikutnya.

Meskipun implikasi ini hanya berkaitan dengan aspek moral, akan tetapi efek yang ditimbulkan sangat dahsyat dan bisa dijadikan tolok-ukur bagi rakyat dalam menentukan pilihan pada Pemilu berikutnya. Selain itu, keberadaan penilaian tentang ketidaklayakan tersebut juga memunculkan budaya malu bagi pemimpin bangsa yang dianggap telah gagal dalam melaksanakan program pembangunan nasional sebagaimana yang pernah menimpa Presiden B. J. Habibie yang memutuskan tidak mencalonkan diri sebagai presiden akibat laporan pertanggungjawabannya ditolak oleh MPR pada tahun 1999. Sedangkan implikasi di bidang hukum ialah dengan cara MPR memerintahkan DPR untuk menggunakan hak budget yang dimiliki untuk menolak proposal rencana anggaran dan belanja negara (RAPBN) dan mewajibkan presiden menetapkan RAPBN sesuai dengan haluan negara. Selain itu, bisa juga melalui mekanisme pengadilan. Melalui Mahkamah Konstitusi, sangat mungkin menerima *judicial review* dan *constitutional complaint* jika ada kebijakan negara yang tidak sesuai dengan PPHN yang termuat dalam UUD NRI Tahun 1945.³⁸

Secara sederhana potensi pendukung dan penghambat penerapan PPHN dalam produk hukum undang-undang ialah sebagaimana terangkum dalam tabel di bawah ini:

Tabel 5
Pendukung dan Penghambat Penerapan PPHN dalam Produk Hukum Undang-undang

No	Pendukung	Penghambat
1	Akan terjadi stabilitas politik dan tidak melahirkan perdebatan serta polemik yang tajam. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya implikasi hukum terhadap struktur ketatanegaraan.	Berpotensi mengulangi kegagalan konsep RPJP yang sama-sama berdasarkan undang-undang yang keberadaannya mudah dirubah sesuai dengan selera penguasa. Akibatnya program perencanaan pembangunan tidak menentu dan tidak berkelanjutan.
2	Mencerminkan adanya kesepakatan dan harmonisme hubungan antara rakyat dengan penyelenggara pemerintahan dalam proses penyusunan PPHN. Harmonisnya hubungan tersebut akan berdampak terhadap optimalnya program pembangunan sebagaimana yang telah direncanakan.	

Prespektif Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia,” *Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan* 2, no. 1: 53–72, <https://doi.org/10.18196/jphk.v2i1.10408>.

³⁸ Susanto. “Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensil Indonesia.”

<p>3 Hireartki undang-undang yang memiliki kedudukan paling tinggi di bawah konstitusi (yang bersifat pengaturan) dinilai layak untuk menjelaskan prinsip dasar penyelenggaraan dan pembangunan negara yang sebenarnya telah tertuang secara implisit dalam konstitusi</p>	<p>Tidak memiliki implikasi hukum, sosial, dan politik jika PPHN ditetapkan dengan undang-undang. Kondisi ini berbeda dengan bila diatur melalui konstitusi yang memiliki implikasi hukum, sosial, dan politik</p>
<p>4 Keberadaan undang-undang yang dinilai aman dan ajeg serta tidak mungkin dikeluarkan dari tata-urutan perundang-undangan membuat posisinya layak menjadi dasar hukum penerapan PPHN dibanding TAP MPR yang keberadaannya mengalami pasang surut.</p>	<p>bilamana PPHN tidak dilakukan oleh presiden.</p>

Sumber: Dirangkum penulis dari beragam referensi.

B. Jalan Tengah Penerapan Pokok-Pokok Haluan Negara Dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia

Uraian pada sub pembahasan di atas menunjukkan bahwa potensi adanya nilai positif dan negatif untuk menerapkan PPHN dalam beberapa aturan perundang-undangan sangat terbuka. Sehingga diterapkan dengan produk apapun, keberadaan PPHN tetap memancing kritik, perdebatan, dan polemik akibat adanya kelemahan-kelamahan dalam penerapan melalui produk hukumnya. Meski demikian upaya penerapan PPHN ini bukan berarti tidak bisa diterapkan dalam sistem ketetahanan Indonesia. Potensi penerapan itu tetap terbuka lebar sebab posisi strategis PPHN yang memang dimaksudkan untuk merencanakan pembangunan berkelanjutan di negeri ini mutlak dibutuhkan agar laju pembangunan dapat terencana dan terealisasi secara baik dan berkesinambungan.

Opsi paling ideal dalam menerapkan PPHN dalam perundang-undangan ialah melalui produk hukum undang-undang. Alasan paling sederhana ialah karena melalui produk hukum ini, kecenderungan diterima oleh semua kalangan masyarakat luas bisa terealisasi. Jika penerapan PPHN melalui produk hukum selain undang-undang, maka potensi kegaduhan dan penolakan dari masyarakat dimungkinkan akan terjadi yang justru akan menghambat pelaksanaan program pembangunan nasional yang telah dicanangkan dalam PPHN. Hal ini tentu berbeda jika PPHN diterapkan melalui undang-undang, dimana potensi penolakan tidak akan sebesar produk hukum selain undang-undang.

Potensi pendukung dan hal positif sebenarnya telah diurai dalam sub pembahasan sebelumnya, dimana pada intinya potensi pendukung atas diterapkannya PPHN melalui dasar hukum undang-undang lebih mendekati ideal dibanding bila PPHN diterapkan melalui TAP MPR, apalagi jika haluan negara tersebut diterapkan melalui dasar hukum UUD NRI 1945, selain akan mendapatkan banyak penolakan dan kegaduhan, upaya ini juga memakan proses dan waktu yang tidak singkat sebab harus melakukan amandemen terhadap konstitusi untuk memasukkan PPHN dalam UUD NRI 1945. Selain itu penerapan haluan negara dengan dasar hukum selain undang-undang sangat berpotensi

mengubah struktur ketatanegaraan Indonesia yang bersistem presidensiil. Akan ada perubahan relasi antara MPR dan Presiden jika PPHN ditetapkan melalui UUD NRI 1945.³⁹

Penerapan haluan negara melalui undang-undang ini juga memiliki kelemahan-kelemahan sebagaimana yang telah diungkap pada pembahasan sebelumnya, karena itulah diperlukan solusi sebagai jalan tengah agar keberadaan haluan negara ini dapat berlangsung dengan baik dan tetap memiliki pondasi yang kuat dari sisi peraturan hukumnya, sehingga memiliki daya ikat untuk dilaksanakan oleh para penyelenggara pemerintahan. Adapun solusi yang bisa ditempuh ialah harus ada dasar pijakan dalam penerbitan undang-undang tersebut pada tata-urutan perundang-undangan di atasnya, sebagai suatu landasan yuridis dalam menbitkan undang-undang.⁴⁰ Keberadaan landasan hukum yang kuat dan kokoh tentu akan berpengaruh pada daya ikat undang-undang yang mampu memerintahkan para penyelenggara negara agar tidak melaksanakan program pembangunan yang tidak sesuai dengan PPHN.

Salah-satu cara yang bisa dilakukan untuk menguatkan dasar hukum penerbitan undang-undang PPHN ini ialah dengan menetapkan haluan negara yang sebenarnya sudah termaktub secara implisit dalam UUD NRI 1945. Persoalan yang cukup mendasar dalam menerbitkan undang-undang PPHN ialah tidak adanya perintah yang jelas (konkrit) dalam konstitusi yang mengatur tentang haluan negara. Sehingga diperlukan instrumen yang bisa dijadikan landasan yuridis dalam menerbitkan UU haluan negara. Adapun landasan yuridis yang dimaksud bisa dilakukan melalui penerbitan TAP MPR yang menetapkan beberapa bab/pasal dalam UUD NRI 1945 sebagai acuan pokok dalam menerbitkan undang-undang haluan negara.

Model yang demikian sebenarnya telah diterapkan di Brazil dimana dalam konstitusinya tidak pernah menyatakan secara tegas tentang haluan negara, akan tetapi dasar-dasar fundamental terkait haluan negara bisa ditemukan dalam beberapa aturannya. Norma fundamental tersebut diterjemahkan dan diatur lebih lanjut melalui instrumen *pulriannual plan*.⁴¹ Menariknya *pulriannual plan* ini juga diatur melalui produk hukum undang-undang yang didasarkan pada konsep haluan negara yang secara implisit disebutkan dalam konstitusinya.

Pilihan TAP MPR sebagai instrumen yang menetapkan beberapa bab/pasal dalam UUD NRI 1945 tersebut dinilai cukup ideal karena secara hirerarki dia berada setingkat di bawah konstitusi dan setingkat di atas undang-undang.⁴² Dengan demikian keberadaannya bisa dijadikan landasan oleh undang-undang PPHN karena sudah memiliki landasan hukum yang jelas yang posisinya di atas undang-undang.⁴³ Meskipun terjadi perdebatan terkait keberadaan bisa-tidaknya MPR mengeluarkan TAP MPR, akan tetapi menurut Maria Farida

³⁹ Sorik and Aulia. "Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara."

⁴⁰ Soeprapto. *Ilmu Perundang-Undangan; Proses Dan Teknik Penyusunannya*.

⁴¹ Bilal Dewansyah. 2016. "Menempatkan GBHN Dalam Setting Sistem Presidensial Indonesia," *Majelis MPR-RI* 4, no. 1: 278.

⁴² Nisrina Irbah Sati. 2018. "Ketetapan MPR Dalam Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Hukum Dan Pembangunan* 49, no. 4: 842-43, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2343>.

⁴³ Laurensius Arliman, "Keberadaan Ketetapan MPR Dalam Hirearki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Lex Jurnalika* 13, no. 3 (n.d.): 169.

Indrati, saat ini MPR masih bisa mengeluarkan produk hukum TAP MPR dalam lingkup *beschikking* karena yang dilarang konstitusi pada hakikatnya adalah TAP MPR yang sifatnya mengatur.⁴⁴ Dengan pendapat yang demikian, maka kesempatan menetapkan beberapa pasal/bab dalam UUD NRI 1945 melalui TAP MPR sebagai dasar hukum penerbitan UU PPHN terbuka lebar dan dapat diterapkan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

Dampak positif selanjutnya bilamana dasar hukum penerbitan undang-undang haluan negara ditetapkan oleh TAP MPR ialah adanya batas-batas yang jelas seputar fokus, bidang, dan proyeksi jangka panjang terhadap sistem perencanaan dan pembangunan nasional yang nantinya ditetapkan melalui undang-undang. Hal ini disebabkan oleh adanya beberapa bidang yang menjadi titik fokus haluan negara sebagaimana yang telah dimaksudkan secara implisit dalam konstitusi. Sehingga dalam proses penyusunan UU PPHN ada kewajiban bagi penyusun untuk mengarahkan pola pembangunan nasional sesuai yang tertera dalam TAP MPR. Model seperti menjadi jawaban atas kelemahan haluan negara jika diatur melalui undang-undang dimana akan mudah diubah oleh penguasa terpilih sesuai selera dan tren pembangunan yang sedang berkembang di masa itu. Dengan batasan yang secara tegas ditetapkan oleh TAP MPR, maka peluang berubah-ubahnya perencanaan pembangunan nasional dapat diminimalisasi dengan baik. Sebab meskipun undang-undang diubah, fokus pembangunan akan tetap berpaku pada batas-batas yang telah ditetapkan dalam TAP MPR.

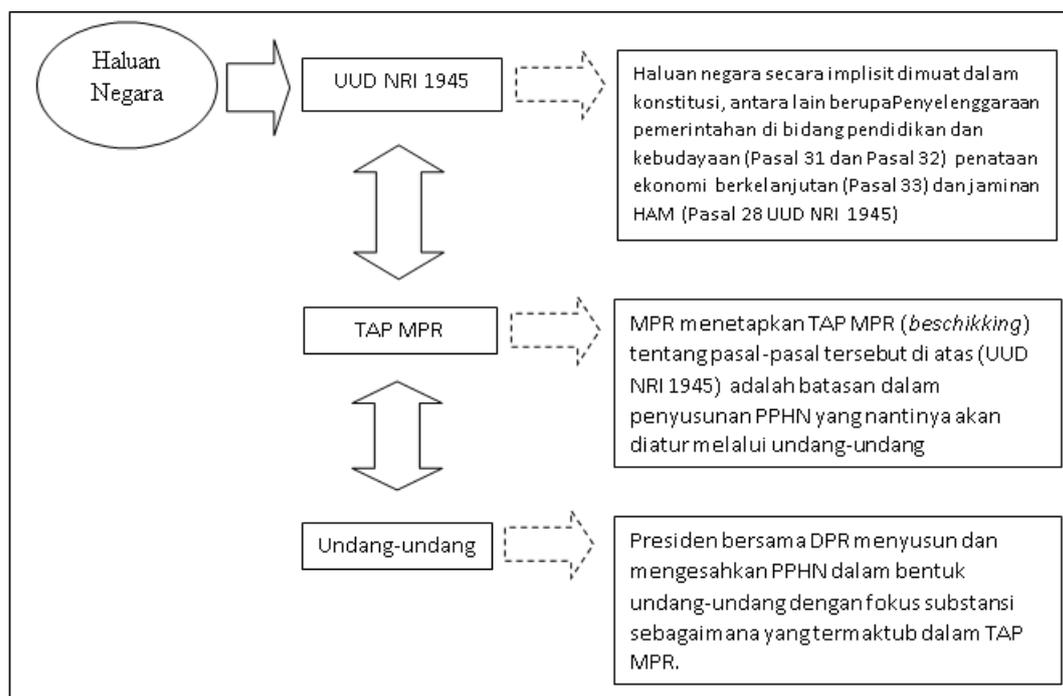
Pendapat ini semakin menemukan jalan terang mengingat menurut Jimly Asshiddiqie, keberadaan haluan negara dalam perjalanan panjang sistem ketatanegaraan Indonesia bisa tersebar dalam beragam produk hukum perundang-undangan, mulai dari haluan negara yang termaktub dalam UUD NRI 1945, haluan negara dalam TAP MPR, dan haluan negara dalam undang-undang. Lebih lanjut Jimly menegaskan bahwa haluan negara pada hakikatnya sama dengan kebijakan (*policy*) yang merupakan pedoman bagi arah pembangunan negara, baik haluan di bidang politik, ekonomi, hukum, kebudayaan, dan kesejahteraan sosial.⁴⁵

Secara sederhana, gagasan tentang model ideal pengaturan PPHN dalam sistem perundang-undangan Indonesia ialah sebagaimana tertera pada bagan di bawah ini:

⁴⁴ Redaksi. 2019. "MPR Bisa Mengeluarkan TAP MPR Penetapan Presiden Dan Wakil Presiden," [mpr.go.id, https://www.mpr.go.id/berita/detail/mpr-bisa-mengeluarkan-tap-mpr-penetapan-presiden-dan-wakil-presiden-terpilih](https://www.mpr.go.id/berita/detail/mpr-bisa-mengeluarkan-tap-mpr-penetapan-presiden-dan-wakil-presiden-terpilih).

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Kompas Media Nusantara).

Bagan 1: Model Ideal Penerapan PPHN dalam Perundang-undangan Indonesia



Sumber: kreasi penulis

III. KESIMPULAN

Model ideal penerapan PPHN dalam sistem perundang-undangan di Indonesia ialah melalui bentuk hukum undang-undang. Hal ini karena keberadaannya yang memang digunakan untuk menjelaskan dan mengatur lebih lanjut tentang materi-materi yang sebelumnya diatur dalam konstitusi. Selain itu penerapan melalui undang-undang ini tidak akan menggeser sistem dan struktur pemerintahan presidensil Indonesia. Meski demikian, penerapan PPHN melalui undang-undang ini terlebih dahulu harus ada penetapan MPR (*beschikking*) tentang batasan PPHN yang menjadi arah pembangunan yang nantinya diatur melalui undang-undang sebagai dasar hukumnya. Batas-batas dan fokus pembangunan yang ditetapkan PPHN tersebut tentunya harus bersumber dari muatan haluan negara yang tertera secara implisit pada konstitusi. Keberadaan TAP MPR ini dimaksudkan sebagai batasan materi dan arah pembangunan nasional yang dimuat dalam undang-undang agar keberadaan haluan negara tetap berpatokan pada batas-batas bidang yang sudah ditetapkan, sehingga program yang dicanangkan bisa dilaksanakan secara berkelanjutan dan tidak mudah diubah sesuai selera penguasa dan tren pembangunan yang berkembang di masa itu.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Gelora Mahardika. 2019. "Politik Hukum TAP MPR Melalui Amendemen Undang-Undang Dasar 1945." *Legislasi Indonesia* 16, no. 3: 345.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. 2018. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Bilal Dewansyah. 2016. "Menempatkan GBHN Dalam Setting Sistem Presidensial

- Indonesia.” *Majelis MPR-RI* 4, no. 1: 278.
- Ellydar Chaidir. *Hukum Dan Teori Konstitusi*. Yogyakarta: Total Kreasi Media, 2007.
- Fauzani, M. Addi, Fandi Nur Rohman, and Dimas Firdausy H. 2021. “Pemberlakuan Peraturan Dasar Sebagai Wadah Haluan Negara; Gagasan Redesain Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Prespektif Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.” *Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan* 2, no. 1: 53–72. <https://doi.org/10.18196/jphk.v2i1.10408>.
- Harry Setya Nugraha. 2019. “Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *VEJ* 5, no. 1: 215. <https://doi.org/10.25123/vej.3293>.
- Hudi, Moh. “Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).” Universitas Islam Indonesia, 2018. <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/5904/TEESIS%2CMOH.HUDI%2CS.H..pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Ibrahim, Johnny. 2016. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Imam Subkhan. 2014. “GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia.” *Aspirasi* 5, no. 2: 137.
- Janpatar Simamora. 2016. “Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Litigasi* 17, no. 2: 344. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.23969/litigasi.v17i2.143>.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- . *Konstitusi Ekonomi*. 2010. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. 2018. Jakarta: Rajawali Pers.
- Jufri, Muwaffiq. 2021. “Urgensi Amandemen Kelima Pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Hak Dan Kebebasan Beragama.” *HAM*, no. 1: 636–37. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/ham.2021.12.627-644>.
- Laurensius Arliman. “Keberadaan Ketetapan MPR Dalam Hierearki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.” *Lex Jurnalika* 13, no. 3 (n.d.): 169.
- Mahfud MD, Mohammad. 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Mahmud, Cholil. 2012. “Reformulasi GBHN: Memperkuat Kedudukan Pedoman Pembangunan Nasional.” In *Reformulasi Model GBHN: Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dan Daerah*, 1. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- Nisrina Irbah Sati. 2018. “Ketetapan MPR Dalam Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.” *Hukum Dan Pembangunan* 49, no. 4: 842–43. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2343>.
- Novendri M. Nggilu, Abdul Hamid Tome, Ahmad. 2020. *Urgensi, Bentuk Hukum, Dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara*. Jakarta:

- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- Redaksi. 2019 “5 Alasan Menolak Upaya Mengembalikan GBHN Melalui Amendemen UUD 1945.” <https://pshk.or.id/>, 2019. <https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/5-alasan-menolak-upaya-mengembalikan-gbhn-melalui-amendemen-uud-1945/>.
- .2021. “Diskursus Pokok-Pokok Haluan Negara Dalam Amendemen UUD 1945: Jalan Panjang Ketentuan Arah Pembangunan Indonesia.” fh.unair.ac.id. <https://fh.unair.ac.id/en/diskursus-pokok-pokok-haluan-negara-dalam-amendemen-uud-1945-jalan-panjang-ketentuan-arrah-pembangunan-indonesia/>.
- .2020. “FGD Posisi Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial.” [lemhannas.go.id](http://www.lemhannas.go.id). <http://www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/783-fgd-posisi-haluan-negara-dalam-sistem-presidensial-2>.
- .2019. “MPR Bisa Mengeluarkan TAP MPR Penetapan Presiden Dan Wakil Presiden.” mpr.go.id. <https://www.mpr.go.id/berita/detail/mpr-bisa-mengeluarkan-tap-mpr-penetapan-presiden-dan-wakil-presiden-terpilih>.
- .2019. “Rapat Pimpinan MPR Keluarkan Rekomendasi Amendemen UUD 1945.” [Republika](http://republika.co.id). <https://nasional.republika.co.id/berita/pv65e6377/rapat-pimpinan-mpr-keluarkan-rekomendasi-amendemen-uud-1945>.
- Soemantri, Sri. 2014. *Hukum Tata Negara (Pemikiran Dan Pandangan)*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- .1986. *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah-Satu Sumber Hukum Tata Negara*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan; Proses Dan Teknik Penyusunannya*. Jakarta: Kanisius.
- Sorik, Sutan, and Dian Aulia. 2020. “Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara.” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2: 372. <https://doi.org/10.31078/jk1727>.
- Susanto, Mei. 2017. “Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia.” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 3: 427-45.
- Utari, Ni Ketut Sri. 2016. “Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Struktur Hukum Indonesia.” In *Keberadaan GBHN Dari Sudut Konteks Dan Contents*, 10-11. Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Zaka Firma, Aditya, M. Reza Winata. “Rekonstruksi Hierarchy Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.” *Negara Hukum* 9, no. 1 (n.d.): 85.

PPHN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Galang Asmara

Fakultas Hukum Universitas Mataram
Nusa Tenggara Barat, Indonesia

Email: galang_alkawoi@yahoo.com

ABSTRAK

Tulisan ini dimaksudkan untuk memberikan pandangan tentang keberadaan Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dengan mengangkat beberapa isu, yakni: 1. Apa Urgensi Haluan Negara; 2. Apa Istilah yang tepat untuk nomenklatur atau penamaan Haluan Negara pada saat ini dan ke depan; 3. Lembaga Negara yang mana yang tepat untuk diberikan kewenangan menetapkan Haluan Negara. Pendekatan yang digunakan dalam pembahasan terhadap isu-isu tersebut adalah pendekatan yuridis normative, pendekatan konseptual dan pendekatan filosofis. Dari hasil pembahasan disimpulkan, bahwa Haluan Negara merupakan sesuatu yang urgen dan mutlak adanya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia untuk menjadi penuntun bagi peyelenggara Negara dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Sedangkan istilah yang tepat untuk penamaan Haluan Negara saat ini adalah Pokok-pokok Haluan Negara Republik Indonesia. Sementara lembaga Negara yang tepat untuk diberikan kewenangan menetapkan Haluan Negara adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Kata Kunci : Haluan Negara; Sistem Ketatanegaraan Indonesia; PPHN.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan negara Republik Indonesia didirikan sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan negara tersebut haruslah dilakukan pembangunan disegala bidang kehidupan baik aspek ekonomi, politik, hukum, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, dan lain-lain. Pembangunan itu hendaknya dilaksanakan dalam bentuk program pembangunan nasional yang terarah, terpadu dan berkesinambungan dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pembangunan pada dasarnya merupakan usaha sadar dan terarah untuk mengubah masyarakat ke arah yang lebih baik dengan sasaran utamanya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia lahir dan batin, dengan berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Agar tujuan pembangunan tersebut terwujud sesuai dengan harapan masyarakat, maka hendaknya dilaksanakan dari, oleh dan untuk rakyat Indonesia yang dilakukan secara merata di seluruh

tanah air dan hasilnya benar-benar harus dapat dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia.

Agar supaya pembangunan itu dapat terlaksana dengan baik dan mencapai tujuan yang diharapkan, maka diperlukan perencanaan yang baik. Pembangunan tanpa perencanaan yang baik sangat boleh jadi tidak akan mencapai tujuan dan sasaran yang diharapkan. Perencanaan pembangunan itu haruslah terarah, terstruktur, terjadwal (jelas tahapannya dan waktu pelaksanaannya) dan berkesinambungan serta meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, kehidupan berbangsa dan bernegara. Agar rencana pembangunan tersebut terarah, terstruktur, terjadwal dan berkesinambungan, maka dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebelum diubah disebut dengan Haluan Negara. Haluan Negara ini ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sesuai dengan ketentuan Pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara".

Di zaman Orde Baru, haluan negara ini disebut Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh MPR setiap 5 tahun sekali ketika dalam Sidang Umum MPR. Di Zaman Orde Lama disebut Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta dan Berencana (PNSB) yang dituangkan di dalam TAP MPRS No II/MPRS/1960. Garis-Garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan oleh MPR di zaman Orde Baru umumnya berisi: Pola Dasar Pembangunan Nasional; Pola Umum Pembangunan jangka Panjang; Pola Umum Pembangunan Lima Tahun. GBHN tersebut kemudian dilaksanakan lebih lanjut dengan Propenas (Program Pembangunan Nasional) oleh Presiden.

Setelah UUD 1945 diubah, tidak dikenal lagi adanya GBHN karena MPR tidak lagi diberi kewenangan untuk menetapkan GBHN. Sebagai gantinya Pemerintah membentuk Undang-undang Nomor 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPN) dan Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJM) Tahun 2005-2025. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tersebut menyatakan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJM) disusun sebagai penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional. Pada prinsipnya semangat pembentukan UU SPN dan UU RPJPN sejalan dengan pembentukan GBHN, yakni keduanya sama-sama menginginkan agar negara Indonesia memiliki arah pembangunan nasional yang jelas dalam sistem pemerintahannya.

Namun demikian dewasa ini ada keinginan agar GBHN dihidupkan kembali dengan berbagai alasan. PDI Perjuangan misalnya secara terang-terangan ingin agar GBHN dihidupkan kembali. Mereka beralasan bahwa tanpa GBHN pemerintah tidak punya arah yang jelas dalam pembangunan karena setiap ganti presiden, arah kebijakan juga berganti. Fakta menunjukkan bahwa pada zaman SBY. Visi misi itu terus berubah." Dalam periode 2004-2009 pemerintah memiliki visi mewujudkan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai. Lalu, periode 2009-2014 pemerintah mengusung visi terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis dan

berkeadilan. Sementara pada zaman pemerintahan Jokowi], visi yang diangkat adalah: “terwujudnya Indonesia yang beradulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan gotong royong”. Gerindra juga mempunyai keinginan untuk menghidupkan kembali GBHN dengan alasan GBHN bisa menjadi pijakan pemerintah untuk membangun negara yang merepresentasikan kepentingan masyarakat. Sementara itu Plt Dekan Fakultas Hukum Unkris Muchtar HP berpendapat, GBHN perlu dihidupkan kembali sebagai pedoman rencana pembangunan pemerintah yang berkelanjutan. Namun, keberadaan GBHN jangan sampai mengancam hubungan demokratis yang sudah terbangun antara lembaga eksekutif dan legislatif setelah Era Reformasi.

Akan tetapi ada pula yang tetap tidak menghendaki adanya GBHN dengan berbagai argumentasi antara lain khawatir dengan menghidupkan kembali GBHN bisa mengembalikan Indonesia ke era orde baru dan merusak sistem presidensial.⁴ Ketua DPP PKS, Mardani Ali Sera mengatakan usulan dihidupkan kembali GBHN ini justru bisa memukul balik demokrasi yang sudah dibentuk di era reformasi ke rezim orde baru. Sementara itu, Direktur Eksekutif Perludem, Titi Anggraini menilai rencana amandemen dengan memberi kewenangan MPR menetapkan GBHN akan merusak sistem presidensial yang selama ini telah berjalan. Ada pula yang berpandangan perlu adanya GBHN akan tetapi dengan nama yang berbeda yakni Pokok-pokok Haluan Negara (PPHN).

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian di atas, maka timbul beberapa pertanyaan yang perlu dibahas, yakni:

1. Apa Urgensi Haluan Negara?
2. Apa Istilah yang tepat untuk Haluan Negara?
3. Siapakah yang harusnya diberi kewenangan untuk menetapkan Haluan Negara?

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum Yuridis Normatif (*Legal Research*) dengan tiga jenis pendekatan, yaitu: pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*). Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Adapun metode analisis kualitatif merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (*deskripsi*) dengan kata-kata atas temuan-temuan.

II. PEMBAHASAN

A. Urgensi Haluan Negara

Seperti diungkapkan di atas bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebelum diubah Haluan Negara merupakan hal yang sangat penting keberadaannya. Oleh sebab itu *the founding father* mengharuskan adanya Haluan Negara tersebut yang ditetapkan oleh MPR. Timbul pertanyaan mengapa MPR yang diberi kewenangan untuk menetapkan Haluan Negara tersebut. Hal ini kiranya dapat dimenegerti bahwa MPR dalam

sistem Ketatanegaraan RI dianggap sebagai penjelmaan rakyat, dan oleh karena itu menurut UUD 1945 sebelum diubah MPR adalah pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat. Hal ini ditentukan di dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Berdasarkan ketentuan inilah, dahulu MPR disebut sebagai Lembaga Tertinggi Negara disebabkan karena ia merupakan lembaga yang diberi kewenangan sepenuhnya untuk melaksanakan kedaulatan rakyat (pemegang kedaulatan rakyat). Sebagai pemegang kedaulatan maka sepatutnya dia ditempatkan sebagai lembaga yang tertinggi sesuai hakikat dari kedaulatan itu sendiri yang berarti kekuasaan tertinggi atau tidak ada lagi yang lebih tinggi daripadanya serta tidak dapat dibag-bagi. Sementara lembaga-lembaga Negara yang lain seperti Presiden, DPR, MA, BPK dan DPA pada waktu itu memang tidak disebutkan sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Pada zaman Orde Baru, MPR telah menetapkan Haluan Negara dengan sebutan GBHN setiap 5 tahun sekali, yakni pada saat Sidang Umum MPR. Adapun Ketetapan MPR yang mengatur tentang GBHN di zaman Orde Baru, berturut adalah: TAP MPR NOMOR IV/MPR/1973, TAP MPR NOMOR IV/MPR/1978, TAP MPR NOMOR IV/MPR/1983, TAP MPR NOMOR II/MPR/1988, TAP MPR NOMOR IV/MPR/1993, TAP MPR NOMOR II/MPR/1998 Tap MPR ini diganti dengan Tap MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

Menurut Ketetapan-ketetapan MPR tentang GBHN tersebut, yang dimaksud dengan GBHN adalah suatu haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang pada hakekatnya adalah suatu Pola Umum Pembangunan Nasional yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan maksud ditetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara adalah untuk memberikan arah bagi perjuangan Negara dan Rakyat Indonesia, yang sedang melakukan Pembangunan Nasional dengan tujuan, agar dapat diwujudkan keadaan yang diinginkan dalam waktu lima tahun berikutnya dan dalam jangka panjang, sehingga secara bertahap dapat terwujud cita-cita Bangsa Indonesia, seperti termaktub dalam Undang-undang Dasar 1945.

Jadi GBHN pada dasarnya merupakan *Blue Print* tentang kondisi bangsa Indonesia yang diharapkan dicapai dan sekaligus merupakan petunjuk untuk mencapai kondisi tersebut yang tidak lain merupakan pengejawantahan dari cita-cita bangsa Indonesia yang dituangkan di dalam UUD 1945. Melihat tujuan tersebut, maka keberadaan Haluan Negara adalah sesuatu yang sangat urgen karena akan membuat jelas dan terang benderang bagi penyelenggara Negara arah yang hendak dituju dan upaya yang harus dilakukan. Jadi ada kepastian bagi seluruh pemangku kepentingan baik Negara, swasta dan rakyat sendiri dalam berusaha dan berkiprah dalam proses pembangunan bangsa Indonesia.

Berdasarkan pengalaman, Negara-negara yang memiliki GBHN seperti Tiongkok, Korea Selatan dan Jepang muncul sebagai Negara yang maju. Sebaliknya Negara yang tidak memiliki GBHN seperti Amerika dan juga beberapa Negara Eropa yang bermazhab market oriented sudah akan disalip oleh Tiongkok, Korea Selatan, dan juga Jepang. Berdasarkan penjelasan

tersebut, maka menurut penulis keberadaan Haluan Negara adalah sesuatu yang mutlak, merupakan *qonditio sine quanon* dalam mewujudkan pembangunan dan cita-cita bangsa Indonesia. Apa istilah yang tepat untuk Haluan Negara.

B. Istilah yang tepat untuk Haluan Negara

Seperti diungkapkan di atas, bahwa di zaman Orde Baru Haluan Negara itu disebut Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sedangkan di zaman Orde Lama Haluan Negara disebut dengan Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta dan Berencana atau (PNSB). Kedua istilah ini tidak dikenal di zaman Reformasi saat ini. Dokumen yang sama maksudnya dengan GBHN atau PPNSB adalah SPN (Sistem Pembangunan Nasional) dan RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang, serta RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah).

Saat ini ada kalangan yang ingin menghidupkan kembali adanya GBHN seperti zaman Orde Baru namun dengan nama yang berbeda. Nama atau istilah yang dimaksud antara lain yakni PPHN atau Pokok-pokok Haluan Negara. Menurut hemat penulis nama memang memiliki makna pembeda. Oleh sebab itu menurut hemat penulis pemberian nama atau nomenkelatur baru terhadap Haluan Negara penting untuk membedakan masa lalu (rezim Orde Lama dan Orde Baru) dengan masa kini atau masa yang akan datang. Menurut penulis pada dasarnya apapun nama yang diberikan asalkan berisi Haluan Negara maka tidak menjadi masalah. Namun untuk membedakan Haluan Negara pada masa lalu dengan Haluan Negara pada masa kini dan masa yang akan datang, maka nama atau nomenkelatur Pokok-pokok Haluan Negara (PPHN) dapat diterima.

C. Siapakah yang harusnya diberi kewenangan untuk menetapkan Haluan Negara

Persoalan ketiga yang ingin penulis bahas dalam tulisan ini adalah terkait lembaga yang manakah yang paling tepat untuk diberikan kewenangan membuat Haluan Negara. Apakah DPR bersama Presiden seperti saat ini, atautkah Presiden sendiri dalam menetapkan RPJM atautkah Majelis Permusyawaratan. Untuk mengetahui hal tersebut kiranya perlu kita kembali kepada hakikat Haluan Negara, kedudukan dan fungsi dari lembaga-lembaga Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Terkait hal yang pertama yakni hakikat Haluan Negara, menurut hemat penulis Haluan Negara tidak lain adalah pernyataan kehendak rakyat tentang hal ihwal atau kondisi yang dicita-citakan yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara Negara. Haluan Negara pada hakikatnya adalah merupakan petunjuk, panduan atau *guidance* bagi penyelenggara Negara dalam melaksanakan tugas-tugas sehingga apa yang dicita-citakan rakyat dan Negara akan terwujud sesuai harapan.

Berdasarkan hal tersebut, maka menurut hemat penulis, lembaga yang tepat untuk diberikan wewenang adalah MPR, karena MPR adalah lembaga yang sejak awal berdirinya Negara dicita-citakan sebagai wakil dan penjelmaan rakyat. Selain itu MPR juga dimaksudkan sebagai representasi daerah. Oleh sebab itu menurut UUD 1945 sebelum diubah, MPR terdiri atas anggota-

anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Golongan-golongan. Saat ini MPR juga diisi oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR dan wakil daerah yang duduk di Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Sedangkan jika dilihat dari kedudukan dan fungsi lembaga Negara, maka lembaga yang paling tepat diberikan kewenangan menetapkan GBHN adalah MPR, karena berdasarkan UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amendemen MPR memegang kekuasaan yang sangat fundamental, yakni menetapkan UUD, Mengubah UUD, memilih dan/atau menetapkan Presiden. Sehingga MPR dilihat dari segi fungsinya tersebut memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari lembaga-lembaga Negara yang lain Sementara itu, di lain pihak menurut ilmu perundang-undangan, produk hukum yang disebut UUD adalah produk peraturan yang tertinggi yang menjadi dasar bagi pembentukan produk hukum yang lain seperti UU, PP, Perda dan lain-lain, maka MPR sebagai lembaga yang berwenang menetapkan UUD adalah lembaga yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari lembaga-lembaga Negara yang lain yang diberikan wewenang menetapkan atau mengubah UUD.

Kemudian dilihat dari kedudukan GBHN sebagai produk hukum berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 yang berada di atas UU, maka lembaga yang paling tepat menetapkan Haluan Negara adalah MPR. DPR dan Presiden tidak tepat sebagai lembaga yang berwenang menetapkan Haluan Negara karena selain merupakan lembaga pelaksana UUD yang dibuat MPR juga tidak merepresentasikan rakyat dan daerah sebagai unsur Negara yang sangat fundamental. Ditinjau dari Demokrasi, maka MPR merupakan lembaga yang paling lengkap, bukan saja mewakili rakyat namun juga daerah. Jadi menurut hemat penulis, lembaga Negara yang paling tepat diberikan kewenangan menetapkan Haluan Negara (Pokok-pokok Haluan Negara) adalah MPR.

III. PENUTUP

Berdasarkan hasil pembahasan pada bagian terdahulu, maka jawaban terhadap isu yang diangkat untuk dibahas dalam tulisan ini dapat disimpulkan sebagai berikut: Haluan Negara merupakan sesuatu yang urgen dan mutlak adanya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia untuk menjadi penuntun bagi penyelenggara Negara dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, Sedangkan istilah yang tepat untuk penamaan Haluan Negara saat ini adalah Pokok-pokok Haluan Negara Republik Indonesia. Sementara itu, lembaga Negara yang tepat untuk diberikan kewenangan menetapkan Haluan Negara adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

DAFTAR PUSTAKA

Pan Moshamad Faiz, GBHN dan Haluan Ketatanegaraan,
Ni Ketut Sri Utari, Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Struktur Hukum Indonesia, makalah disajikan dalam Seminar " Keberadaan GBHN dari Sudut Konteks dan Contents" Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unud, Hari Jumat 30 September 2016 di FH Unud Denpasar

Harry Setya Nugraha, VeJ Volume 5, Nomor 1

<https://www.merdeka.com/peristiwa/sejarah-gbhn-yang-kini-ingin-dihidupkan-kembali.html>.

[https://unkris.ac.id/artikel/A41/garisgaris-besar-haluan-negara-gbhn-perlu-dihidupkan-lagi-sebagai-pedoman-pembangunan.](https://unkris.ac.id/artikel/A41/garisgaris-besar-haluan-negara-gbhn-perlu-dihidupkan-lagi-sebagai-pedoman-pembangunan)

<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49364397>

<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49364397>

<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49364397>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (Sebelum perubahan)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (Seetalah Perubahan)

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

TAP MPR NOMOR IV/MPR/1973, Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

TAP MPR NOMOR IV/MPR/1978, Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

TAP MPR NOMOR IV/MPR/1983, Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

TAP MPR NOMOR II/MPR/1988, Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

TAP MPR NOMOR IV/MPR/1993, Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

TAPMPR NOMOR IV/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

URGENSI MENGHADIRKAN GBHN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA DI ERA KEKINIAN

Yahya Ahmad Zein

Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan
Jl. Amal Lama No.1 Tarakan Kalimantan Utara

Email : yahyazein@yahoo.com

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk; Membangun argumentasi yuridis berkaitan dengan Seberapa besar Urgensi GBHN dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia ini. Tulisan ini menyimpulkan hasil bahwa; ketentuan GBHN Dalam Perspektif Sejarah Adalah Instrumen Konstitusional Bagi MPR Untuk Mengawasi Kinerja Presiden, Sehingga Konsep GBHN Diadopsi Pada Era Orde Baru Sebagai Bagian Dari Bangunan Sistem Ketatanegaraan Yang Memahami Kedudukan Presiden Sebagai Mandataris MPR, dan pada saat itu Konstitusi kita UUD 1945 menyatakan Presiden Dipilih Oleh MPR Dan Harus Menjalankan Mandat Dari MPR, sementara pada saat ini Konsep itu tentu saja sudah kurang relevan karena Presiden di pilih langsung oleh rakyat . selain itu dalam kontek saat ini dikhawatirkan Pelaksanaan GBHN Berimplikasi Pada Hubungan Yang Tidak Egaliter Antara Presiden Dan MPR Karena Presiden Harus Melapor Pada MPR Terkait Pelaksanaan GBHN, Akan berimplikasi dan Mengganggu Mekanisme *Check and Balance* Antar Lembaga. Dalam konteks Ketatanegaraan Indonesia saat ini Mekanisme Untuk Mengawal keseimbangan Jalannya Pembangunan Yang Terencana Dan Terintegrasi Dengan Meletakkan Pelaksanaan RPJPN & RPJMN dalam UU Sudah Cukup memadai karena Proses Penyusunan Dan Pengawasan UU tersebut tentu Lebih Demokratis Karena Melibatkan Pemerintah, DPR, DPD, serta Publik Dalam Posisi Yang Setara. Tulisan ini merekomendasikan; hendaknya urgensi menghidupkan GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini perlu di diskusikan lebih lanjut agar pemahaman terhadap beberapa aspek lain dapat lebih di gali lagi.

Kata Kunci : Urgensi; GBHN; Ketatanegaraan Indonesia.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada prinsipnya GBHN yang selama masa Orde Baru dijadikan panduan utama dalam merumuskan rencana pembangunan negara berlandaskan kepada ketentuan sebelum amandemen UUD 1945 Pasal 3 yang menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari ada haluan negara”. Pasca Orde baru berakhir dan masuknya orde Reformasi ketentuan Pasal 3 UUD 1945 ini dihapus dari UUD 1945 khususnya padasaat amandemen ke-3 UUD 1945, sehingga Pasal 3 UUD 1945 berbunyi :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Konsekuensi dari amandemen UUD 1945 khususnya Pasal 3 tersebut yang menghilangkan GBHN sebagai panduan utama dalam merumuskan rencana pembangunan negara, Maka sebagai pengantinya dalam perencanaan pembangunan di buatlah sistem perencanaan pembangunan nasional yang menjadi panduan dalam merumuskan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)¹, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)² dan Rencana Pembangunan Tahunan atau sering dikenal dengan istilah Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Bermula dari fakta beberapa aspek pembangunan yang tidak sinkron dengan Rencana pembangunan secara umum, pelaksanaan pembangunan berbagai kebijakan dan program-program pembangunan di anggap kurang memiliki arah dan di anggap tidak menjamin stabilitas pembangunan yang di lakukan, sehingga menimbulkan berbagai bentuk ketidak sinkronan dalam pembangunan. Berdasarkan hal tersebut maka Salah satu argumentasi utama mengapa perlu menghidupkan kembali GBHN di era kekinian adalah pandangan bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia pasca reformasi mengalami ketidak sinkronan dan kerancuan bahkan kacauan, tidak ada arah yang komperhensif dan bahkan ada kecenderungan saling berbenturan antara pusat dan daerah. Selain itu juga adanya ke khawatiran ketidak sinambungan program- program pembangunan yang bisa jadi mengalami keterputusan ketika terjadipergantian pemerintahan.

Dorongan dan Keinginan untuk menghadirkan kembali GBHN di era kekinian pada dasarnya terus bergulir Setelah lebih dari satu dasawarsa Indonesia memasuki era reformasi, Adanya keinginan yang tidak hanya berasal dari politisi³ akan tetapi juga dari sebagian kalangan intelektual, salah satunya adalah pertemuan Forum Rektor Indonesia (FRI), Konvensi Kampus ke X, dan

¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025. Pasal 1 angka (1) menjelaskan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025 yang selanjutnya disebut sebagai RPJP Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025.

² Pasal 1 angka (3) UU No.17 20017 menjelaskan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, yang selanjutnya disebut RPJM Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahunan, yaitu RPJM Nasional I Tahun 2005-2009, RPJM Nasional II Tahun 2010-2014, RPJM Nasional III Tahun 2015-2019, dan RPJM Nasional IV Tahun 2020- 2024

³ Pasca-Kongres V Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) di Bali, 8-10 Agustus 2019 dari 23 Rekomendasi yang di hasilkan salah satunya adalah wacana reformulasi GBHN dimana antara lain PDI-P mengusulkan agar tetap dilakukan amandemen terbatas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) untuk menetapkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara dengan kewenangan menetapkan Garis- garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dinilai diperlukan demi menjamin kesinambungan pembangunan nasional.(lihat juga : <https://nasional.tempo.co/read/1234473/ada-23-rekomendasi-kongres-pdip-dari-gbhn-hingga-uu-sisdiknas>, akses 19 Okt0ber 2020

pertemuan Himpunan Indonesia untuk Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial (HIPIIS) di Universitas Sebelas Maret (UNS) pada akhir Januari 2014, salah satu rekomendasi penting dari pertemuan itu adalah menghidupkan kembali GBHN dan mendorong MPR untuk menginisiasi amandemen konstitusi guna mencantumkan kembali kewenangan MPR menetapkan GBHN. Bunyi lengkap dari hasil pertemuan FRI tersebut adalah sebagai berikut:⁴ “Forum Rektor Indonesia memperkuat upaya untuk mengembalikan kedaulatan rakyat dalam perencanaan pembangunan nasional melalui kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan memperkuat nasionalisme serta mendorong sinkronisasi peran antarkelembagaan baik unsur lembaga perwakilan rakyat, kementerian dan lembaga-lembaga lainnya agar terbangun integrasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang berdemensi kerakyatan dan partisipatif”.

B. Permasalahan

Berdasarkan hal tersebut di atas maka yang menjadi permasalahan mendasar adalah apakah keinginan untuk menghadirkan GBHN ini hanya berkaitan dengan perihal ketiadaan panduan atau sebenarnya berkaitan dengan faktor lain yang lebih luas menyangkut sistem ketatanegaraan dan perubahan relasi kekuasaan negara sebelum dan sesudah Orde Baru. tulisan ini akan membahas permasalahan “Urgensi Menghadirkan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Di Era Kekinian ?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini secara khusus memusatkan fokusnya pada Pokok-Pokok Haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif dimana dalam penelitian ini yang akan di bahas adalah mengenai doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni menggunakan data sekunder melalui studi dokumen maupun kepustakaan.

II. PEMBAHASAN

A. GBHN Dalam Sejarah Amandemen UUD 1945

Dalam sejarah amandemen UUD 1945⁵ tercatat di laksanakan MPR sebanyak empat kali secara periodik, yakni yang pertama pada sidang tahunan MPR 1999, yang kedua pada Tahun 2000, Yang ketiga pada 2001, dan yang ke empat Pada Tahun 2002. Pelaksanaan amendemen ini merupakan salah satu tuntutan reformasi yang di gulirkan Tahun 1998 yang menginginkan perubahan UUD 1945 karena saat itu kekuasaan tertinggi berada di tangan di MPR.

Walaupun ketentuan dalam UUD 1945 (Sebelum amandemen) tepatnya Pasal 3 menyataka bahwa : “ Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan

⁴ <https://nasional.tempo.co/read/579445/forum-rektor-minta-presiden-baru-hidupkan-gbhn>, akses 19 Oktober 2020

⁵ Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta : 2006.

Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari ada haluan negara". Akan tetapi pada realitanya ternyata sampai tahun 1960 dokumen GBHN tidak pernah dibuat dan ditetapkan, hal ini dikarenakan MPR pada saat itu belum terbentuk. Sampai akhirnya Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit Presiden⁶ yang menandai era demokrasi terpimpin. Setelah Dekrit Presiden tersebut maka dilakukan pembentukan Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Depernas ini bertugas menyusun rencana pembangunan nasional. Melalui Penetapan Presiden No 12 tahun 1963 (Penpres 12/1963), Depernas tersebut kemudian dirubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), hal ini lah yang menjadi landasan berdirinya Bappenas untuk pertama kali. Pada era ini, hampir semua kebijakan pembangunan negara merujuk pada pandangan politik Soekarno yang biasanya dikhotbahkan setiap tanggal 17 Agustus pada saat peringatan hari kemerdekaan. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi dari pemusatan kekuasaan dan kepemimpinan politik pada figur Soekarno.⁷ Sejarah mencatat bahwa keberadaan Dokumen GBHN yang pertama kali ditetapkan oleh Presiden Soekarno melalui Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Dasar pertimbangan dari lahirnya Perpres No.1 ini dapat di lihat dari ketentuan menimbang yang menyatakan bahwa :

1. Amanat Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berkepal "Penemuan Kembali Revolusi Kita" dan yang terkenal sebagai Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959, sesungguhnya adalah satu dengan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959;
2. Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959 itu menjelaskan persoalan-persoalan pokok dan program umum daripada Revolusi Indonesia, yang bersifat menyeluruh dan oleh karenanya merupakan pedoman resmi bagi Rakyat Indonesia dalam perjuangan menyelesaikan Revolusi Indonesia yang multicomplex ini;
3. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan seperti tersebut diatas Dewan Perancang Nasional dalam sidang plenonya ke-I pada tanggal 28 Agustus 1959 dengan suara bulat menyatakan bahwa Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959 adalah garis-garis besar haluan Negara dalam penyusunan Rencana Pembangunan Semesta;
4. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan seperti tersebut diatas Dewan Pertimbangan Agung dalam sidangnya ke-II pada tanggal 23, 24 dan 25 September 1959 dengan suara bulat menyatakan bahwa Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959 adalah garis-garis besar haluan Negara;

⁶ Dekret Presiden 1959 dilatarbelakangi oleh kegagalan Badan Konstituante untuk menetapkan UUD baru sebagai pengganti UUDS 1950. Anggota Konstituante mulai bersidang pada 10 November 1956, tetapi pada kenyataannya hingga tahun 1958 belum berhasil merumuskan UUD yang diharapkan. Sementara, di kalangan masyarakat pendapat-pendapat untuk kembali kepada UUD '45 semakin kuat. Dalam menanggapi hal itu, Presiden Ir. Soekarno lantas menyampaikan amanat di depan sidang Konstituante pada 22 April 1959 yang isinya menganjurkan untuk kembali ke UUD '45. (lihat <https://id.wikipedia.org>).

⁷ Lihat juga Imam Subkhan, *GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia*, Aspirasi : Jurna Masalah-Masalah Soisal (Vol5, No.2 2014)

5. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan seperti tersebut diatas Kabinet Kerja dalam musyawarah pleno ke-7 pada tanggal 30 Nopember 1959 dengansuara bulat menyatakan bahwa Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959 adalah garis-garis besar haluan Negara;
6. Penerimaan Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959 yang memuat garis-garis besar haluan Negara itu seyogyanya diberi bentuk yuridis yang resmi.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 1 Perpres No.1 1960 tersebut dinyatakan bahwa "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan negara". Salah satu yang menjadi dasar pertimbangan untuk segera menetapkan GBHN ini adalah perlunya arah tujuan dan pedoman yang jelas dalam rangka melancarkan kelanjutan revolusi kita dalam keinsyafan demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin. Dalam penjelasan perpres ini ditegaskan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat sekarang belum ada; sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar haluan Negara, maka untuk melancarkan kelanjutan revolusi kita dalam keinsyafan demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin, arah tujuan dan pedoman yang tertentu dan jelas sangat diperlukan. Arah tujuan dan pedoman yang jelas menyeluruh itu terdapat pada Amanat Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berkapala "Penemuan Kembali Revolusi Kita", dan yang berisi pengupasan dan penjelasan persoalan-persoalan beserta usaha-usaha pokok daripada revolusi kita yang menyeluruh.

Perpres No.1 Tahun 1960 ini selanjutnya diperkuat lagi melalui Tap MPRS No. I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang "Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara"⁸. Adapun yang menjadi dasar pertimbangan Tap MPRS ini adalah :

1. Amanat Negara yang diucapkan oleh Presiden pada Pembukaan Sidang Pertama Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara pada hari Pahlawan 10 Nopember 1960;
2. Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1959 yang berjudul "Penemuan Kembali Revolusi Kita" dan yang terkenal sebagai Manifesto Politik Republik Indonesia;
3. Keputusan Dewan Pertimbangan Agung "Perincian Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959" tertanggal 25 September 1959 No. 3/Kpts/Sd/II/59, yang telah disetujui oleh Presiden dalam "Kata Pengantar" Manifesto Politik Republik Indonesia pada hari Pahlawan 10 Nopember 1959;
4. Amanat Presiden pada Sidang Pleno pertama Depernas mengenai Pembangunan Semesta Berencana pada tanggal 28 Agustus 1959 yang diucapkan dan yang tertulis, yang menjadi bahagian daripada haluan Negara;
5. Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama "Jalannya Revolusi Kita" yang menjadi pedoman pertama daripada

⁸ Berdasarkan Rapat Pleno Keempat Sidang Pertama Pada Tanggal 19 Nopember 1960 di Bandung

- pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia;
6. Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 yang diucapkan di muka Sidang Umum PBB yang berjudul "To Build the world a new" (Membangun dunia kembali);

Berdasarkan ketetapan ini maka Dewan Perancang Nasional (Depernas) membuat Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961 – 1969. Rancangan ini kemudian diterima dan ditetapkan oleh MPRS sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960. Dokumen GBHN yang terakhir dihasilkan pada era demokrasi terpimpin ditetapkan melalui Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. GBHN ini juga mengacu pada Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1961 berjudul "Resopim" (Revolusi – Sosialisme Indonesia – Pimpinan Nasional) dan Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1962 berjudul "Tahun Kemenangan" yang dijadikan sebagai pedoman- pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia. Orientasi politik yang sangat dominan pada zaman demokrasi terpimpin menjadikan beberapa rencana pembangunan ekonomi yang berorientasi pada kesejahteraan dan peningkatan produksi tidak berjalan optimal hingga kejatuhan Soekarno setelah terjadi peristiwa politik tahun 1965. Lebih lanjut pasca Tahun 1965 GBHN yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa Sejak 1 April 1969 hingga 21 Mei 1998, terdapat dari enam Tap MPR tentang GBHN. Enam Tap MPR tersebut, yaitu: 1. Tap MPR No. IV/MPR/1973; 2. Tap MPR No. II/MPR/ 1978; 3. Tap MPR No. IV/MPR/1983; 4. Tap MPR No.II/MPR/1988; 5. Tap MPR No. II/MPR/1993; dan terakhir 6. Tap MPR No. II/MPR/1998. Untuk konteks pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota), dokumen GBHN ini diterjemahkan ke dalam dokumen Pola Dasar Pembangunan Daerah (Poldasbangda) .

Pascakejatuhan Orde Baru, sempat terjadi kekosongan pelaksanaan pembangunan karena adanya proses transisi politik tahun 1998-1999. Dalam GBHN yang ditetapkan oleh MPR tahun 1998, semestinya pada tahun itu Indonesia sudah memasuki Repelita VII. Namun krisis ekonomi yang menghantam Indonesia memudarkan semua impian rencana pembangunan yang telah disusun sejak masaawal Orde Baru.

Tap MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN yang merupakan produk era Orde Baru kemudian dicabut dan diganti dengan Tap MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Pokok reformasi pembangunan ini agak berbeda dengan kelaziman GBHN yang biasanya ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu panjang dan memang dibuat hanya untuk masa transisi yang dilaksanakan oleh Presiden Habibie. Dalam dokumen ini juga dijelaskan bahwa ketetapan ini hanya berlaku untuk kurun waktu sampai terselenggaranya Sidang Umum MPR hasil pemilihan umum 1999.

Berdasarkan hasil pemilu 1999 MPR RI masih menghasilkan dokumen GBHN yang merupakan GBHN penghabisan dalam sejarah di republik ini yakni Tap

MPR No. IV/MPR/1999 Tentang Garis- Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004. Meskipun di sebut sebagai GBHN muatan yang terkandung di dalam GBHN zaman Orde Baru dengan era reformasi mengalami perubahan yang cukup mendasar. Pada zaman Order Baru GBHN merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional, sementara GBHN era reformasi merupakan haluan penyelenggaraan negara. Istilah pembangunan nasional diganti dengan penyelenggaraan negara. Tujuan dari GBHN era reformasi ada penegasan mewujudkan masyarakat yang demokratis yang sebelumnya tidak ada. Selain merupakan arah bagi lembaga-lembaga tinggi negara dan segenap rakyat Indonesia. Implikasinya semua lembaga tinggi negara wajib melaksanakan GBHN dan memberikan pertanggungjawaban pada MPR. Sedangkan GBHN zaman Orde Baru pelaksanaannya ditentukan oleh Presiden sebagai mandataris MPR dan wajib memberikan pertanggungjawaban kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atas tugas menjalankan Garis-garis Besar Haluan Negara pada akhir masa jabatannya. Landasan Pancasila dan UUD 1945 juga tidak dicantumkanlah secara eksplisit lagi seperti pada GBHN pada masa Orde Baru.

Berdasarkan GBHN era reformasi setelah amandemen UUD 1945, maka dalam amandemen yang ketiga tahun 2001, Pasal 3 “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara” diubah menjadi Pasal 3 Ayat (1) yang menghapus kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Sejak saat itu konsep dan istilah GBHN tidak ada lagi dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Jika kita mencermati perdebatan dalam sidang perubahan UUD 1945 oleh Badan Pekerja MPR penghapusan GBHN ini salah satunya sangat berkaitan dengan perubahan model pemilihan presiden dan wakil presiden yang tadinya oleh MPR dirubah melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

B. Problematika Menghadirkan Kembali GBHN Di Era Kekinian

GBHN yang awalnya merupakan acuan utama Pemerintah Indonesia dalam nasional tersebut adalah GBHN pada sepanjang pemerintahan Orde Baru disusun atau ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR), sementara RPJPN di era pemerintahan reformasi, dirumuskan dalam ketentuan hukum berbemelakukan pembangunan untuk pertamakalinya tidak lagi di jadikan acuan karena sudah dihapus dalam perumusan rencana pembangunan nasional adalah sejak tahun 2004, dan Pada tahun ini pula pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan⁹. Adapaun yang menjadi acuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional yang menggantikan GBHN adalah UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), yang mana dalam UU No. 25 Tahun 2004 dengan jelas di tegaskan bahwa untuk

⁹ Dalam catatan Sejarah Pemilu dan Pilpres 2004 merupakan tonggak demokratisasi Indonesia pasca-Reformasi. Pada waktu itulah untuk pertama kalinya masyarakat Indonesia dapat memilih langsung presiden dan wakil presiden, di samping memilih calon anggota legislatif. Pemenang Pilpres 2004 adalah Susilo Bambang Yudhoyono. Pilpres ini dilangsungkan dalam dua putaran, karena tidak ada pasangan calon yang berhasil mendapatkan suara lebih dari 50%. Putaran kedua digunakan untuk memilih presiden yang diwarnai persaingan antara Yudhoyono dan Megawati yang akhirnya dimenangi oleh pasangan Yudhoyono-Jusuf Kalla.

menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran maka diperlukan perencanaan pembangunan Nasional. Dalam perkembangannya Saat ini, adapun dokumen yang menggantikan GBHN adalah dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan UU No. 17 Tahun 2007. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025, dimana dalam dasar pertimbangan lahirnya UU No.17 Tahun 2007 ini di tegaskan bahwa : “Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu dengan tidak dibuatnya lagi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional; Indonesia memerlukan perencanaan pembangunan jangka Panjang (RPJP) sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang akan dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

RPJPN adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20(dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005-2025, hal ini dimaksudkan untuk memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat dan dunia usaha) dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama sehingga seluruh upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis, koordinatif dan saling melengkapi satu dengan lainnya di dalam satu pola sikap dan pola tindak. Dokumen ini kemudian diturunkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan dokumen rencana pembangunan tahunan yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Dokumen ini yang menjadi dasar penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Melihat dan mencermati GBHN dan RPJPN, Pada dasarnya keduanya memiliki kesamaan sebagai pedoman arah sekaligus acuan dan pedoman pembangunan nasional, akan tetapi tentu saja terdapat perbedaan khususnya menyangkut format yuridis yang di gunakan. Perbedaannya dua model kebijakan format yuridis pembangun untuk Undang-Undang.¹⁰

Berdasarkan RPJPN ini maka Dugaan bahwa perencanaan pembangunan saat ini tidak memiliki pedoman sebagaimana GBHN tidaklah benar, karena Dalam RPJPN seperti halnya dalam GBHN dijelaskan secara runtut arah dan tahapan pembangunan yang ingin dicapai dalam jangka panjang (20 tahun) mendatang yang akan dirinci juga ke dalam dalam RPJMN dalam jangka waktu (5 tahun) dan RKP untuk jangka waktu (1 tahun). Dengan demikian anggapan bahwa kekacauan dan tidak adanya panduan dalam pembangunan di Indonesia sebenarnya sudah dijawab dengan adanya RPJPN sebagai pengganti GBHN. Namun demikian harus diakui bahwa pelaksanaan RPJPN tidaklah seefektif pelaksanaan GBHN. Hal ini disebabkan karena perubahan sistem politik di Indonesia yang semakin demokratis dan terdesentralisasi, sehingga keinginan untuk menghadirkan Kembali GBHN di era kekinian saat ini menyisakan

¹⁰ Lihat lebih lanjut Muhtamar, Syafruddin, Dkk. *Relevansi Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Amanat Konstitusi (Studi Tentang Perbandingan Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Dalam GBHN dan RPJPN)*. Makasar: Program Pascasarjana UNHAS .2012.

beberapa problematika tersendiri yakni :

1. GBHN Dalam Perspektif Sejarah Adalah Instrumen Konstitusional Bagi MPR Untuk Mengawasi Kinerja Presiden yang tentu saja tidak relevan jika di terapkan Kembali dalam sistem pemilihan langsung seperti saat ini .
2. Konsep Tentang GBHN Diadopsi Pada Era Orde Baru Sebagai Bagian Dari Bangunan Sistem Ketatanegaraan Yang Memahami Kedudukan Presiden Sebagai Mandataris MPR. Ketika Itu, Presiden Dipilih Oleh MPR Dan Harus Menjalankan Mandat Dari MPR, dalam kontek ketatanegaraan saat ini dimana Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat maka menjadi wewenang Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat untuk menentukan rencana pembangunan. Sehingga tidak diperlukan adanya bimbingan dari MPR RI, tidak diperlukan adanya tolok ukur dari MPR, sehingga Presiden tidak bisa lagi dijatuhkan karena perbedaan kebijakan, perbedaan pendapat dengan MPR .
3. Pelaksanaan GBHN berimplikasi pada hubungan yang tidak egaliter antara presiden dan mpr karena presiden harus melapor pada mpr terkait pelaksanaan gbhn, akan berimplikasi pada ketidak seimbangan hubungan dan akan mengganggu mekanisme *check and balance* antar lembaga.
4. Secara Ketatanegaraan, Mekanisme yang ada sekarang sudah cukup untuk mengawal keseimbangan jalannya pembangunan yang terencana dan terintegrasi dengan meletakkan pelaksanaan RPJPN & RPJMN dalam UU , maka proses penyusunan dan pengawasannya pun lebih demokratis karena melibatkan Pemerintah, DPR, DPD, serta Publik Dalam Posisi Yang Setara.

Ketidak puasan dan kontrol Publik terhadap UU RPJPN dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dapat diuji di Mahkamah Konstitusi. Sehingga keterlibatan berbagai unsur dalam posisinya yang setara menciptakan mekanisme kontrol yang baik. Dengan demikian Merujuk pada beberapa problematika diatas berkaitan dengan upaya menghadirkan kembali GBHN bukanlah jalan yang akan menyelesaikan persoalan.

III. PENUTUP

Bahwasannya ketentuan GBHN dalam perspektif sejarah adalah instrumen konstitusional bagi mpr untuk mengawasi kinerja presiden, sehingga konsep GBHN diadopsi pada era orde baru sebagai bagian dari bangunan sistem ketatanegaraan yang memahami kedudukan presiden sebagai mandataris mpr, dan pada saat itu konstitusi kita UUD 1945 menyatakan presiden dipilih oleh MPR dan harus menjalankan mandat dari MPR, sementara pada saat ini konsep itu tentu saja sudah kurang relevan karena presiden di pilih langsung oleh rakyat . selain itu dalam kontek saat ini di khawatirkan Pelaksanaan GBHN berimplikasi pada hubungan yang tidak egaliter antara Presiden Dan MPR Karena Presiden harus melapor pada MPR terkait pelaksanaan GBHN, akan berimplikasi dan mengganggu mekanisme keseimbangan antar lembaga. dalam konteks ketatanegaraan Indonesia saat ini mekanisme untuk mengawal keseimbangan jalannya pembangunan yang terencana dan terintegrasi dengan meletakkan Pelaksanaan RPJPN & RPJMN dalam UU sudah cukup memadai karena proses penyusunan dan pengawasan UU tersebut tentu lebih demokratis karena melibatkan Pemerintah, DPR, DPD, serta Publik dalam posisi yang setara.

DAFTAR PUSTAKA

- Hamid Attamimi, *Peranan keputusan presiden republic Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan negara ; suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu pelita I-Pelita IV*, 1990, Jakarta : Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pasca Sarjana UI.
- Hans Kelsen, 1945, *General Theory Of Law And State*, New York Russell&Russell. Imam Subkhan , 2014, *GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia*, Aspirasi : Jurna Masalah-Masalah Soisal (Vol5, No.2 2014).
- <https://nasional.tempo.co/read/1234473/ada-23-rekomendasi-kongres-pdip-dari-gbhn-hingga-uu-sisdiknas>, akses 19 Oktober 2020.
- Jimly Asshiddiqie, : 2006. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Laboratorium Hukum FH UNPAR, 1997, *Keterampilan Perancangan Hukum*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- Muhtamar, Syafruddin, Dkk. 2012. *Relevansi Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Amanat Konstitusi (Studi Tentang Perbandingan Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Dalam GBHN dan RPJPN)*. Makasar: Program Pascasarjana UNHAS .
- Ni'matul Huda & R. Nazriyah, Ni'matul Huda & R. Nazriyah, 2011, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Bandung : Nusa Media.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Surabaya: PT BinaIlmu.
- , et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 1994, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Yahya Ahmad Zein, dkk, 2016, *Legislative Drafting Perancangan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Thafa Media.
- Yuliandri, 2011, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*, Cetakan ketiga, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

BAB III
PEMILIHAN UMUM DAN PEMILIHAN
KEPALA DAERAH

MENYOAL HILANGNYA SUARA PILIHAN RAKYAT ATAS KEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENDISKUALIFIKASI ERDI DABI PEMENANG PILKADA DI KABUPATEN YALIMO

Ariyanto^{1*}, Amin Hamid², Anita³, Yenny Febrianty⁴

*Fakultas Hukum Universitas Yapis Papua

Sam Ratulangi No 11, Trikora Kecamatan Jayapura Utara Kota Jayapura Papua

*Email : ariyanto.tosepu@gmail.com

ABSTRAK

Putusan Mahkamah Konstitusi sulit diterima tatkala dalam putusan itu tidak memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Kendati mahkamah konstitusi menganggap bahwa mendiskualifikasi seorang calon pemenang pada Pilkada adalah suatu keputusan yang benar dan adil, namun tidak demikian yang dirasakan oleh pemenang dari kontestan Pilkada yang di diskualifikasi, justru merasakan keputusan itu tidak mencerminkan nilai-nilai keadilan dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat di Kabupaten Yalimo. Mahkamah Konstitusi yang mendiskualifikasi Pemenang Pilkada Erdi Dabi tidak mempertimbangkan ada upaya-upaya diluar hukum negara yang sudah ditempuh dalam hal menyelesaikan perkara hukum dalam kasus kecelakaan lalu lintas. Fokus analisis penulis Pertama, mengapa Mahkamah Konstitusi perlu mempertimbangkan penyelesaian secara hukum adat Papua sebelum memutuskan mendiskualifikasi Erdi Dabi, Kedua, tepatkah Mahkamah Konstitusi Mendiskualifikasi Erdi Dabi di Tengah hasil kemenangan di PSU Pilkada Kabupaten Yalimo yang sudah dilakukan dalam dua putaran, penelitian ini menggunakan analisis sosial legal tidak sebatas teks, melainkan pula pendalaman terhadap konteks, yang terjadi dalam realitas kehidupan masyarakat. Proses demokrasi yang terjadi selama pemilihan kepala daerah di Kabupaten Yalimo yang berlangsung dua putaran dan sudah menguras anggaran negara cukup besar, setidaknya diputuskan atas dasar keadilan substansial dan kemanfaatan hukum. Menegakkan hukum harus diimbangi dengan rasa keadilan masyarakat di mulai dengan mencerna secara bijaksana harapan yang datang dari masyarakat, karena itulah yang harus dilakukan mahkamah konstitusi supaya apa yang menjadi harapan menciptakan demokrasi searah mencapai tujuan mulia hukum yaitu hukum yang membahagiakan.

Kata Kunci : Pilkada Yalimo; Putusan Mahkamah Konstitusi; Erdi Dabi.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pilkada telah menjadi bagian yang penting dalam perjalanan demokrasi di Indonesia. Tatanan sistem politik dan sosial dibangun atas sinergi tatanan kehidupan pada nilai-nilai demokrasi. Akan tetapi, negara dalam mengelola

demokrasi masih meninggalkan permasalahan, khususnya jika demokrasi dijauhkan dari nilai-nilai yang ada dalam masyarakat lokal itu sendiri. Pilkada sering diidentikan sebagai lebralisasi politik yang jauh dari arah substantif demokrasi yang berpusat pada nilai lokal itu.

Realitas ini sangat relevan bila dihubungkan saat Pilkada yang terjadi pada tahun 2021 di Kabupaten Yalimo yang sempat menimbulkan protes sosial yang bersekala besar, sehingga menyebabkan pembakaran pada fasilitas umum maupun kantor pemerintah, saat setelah pembacaan putusan di Mahkamah Konstitusi dibacakan dalam sidang. Konflik di atas akan dapat menghilangkan ketahanan sebuah bangsa serta identitas bangsa Indonesia, di sadari sebuah identitas bangsa dibangun dalam waktu yang sangat lama sesuai dengan perjalanan sejarah dan kebudayaan bangsa.¹

Konflik sering kali muncul dalam kehidupan masyarakat yang memiliki kekuatan yang seimbang. Apabila suatu masyarakat yang secara sosiologis dihuni oleh penduduk yang berbeda agama dan suku atau etnik, maka perbedaan itu potensial memicu munculnya konflik dan kekerasan.² Dalam konteks ini, agama dan etnik tidak menjadi sumber utama dalam konflik, bahkan mungkin hanya alat untuk berkonflik, tetapi sumber utamanya adalah persoalan ketidakadilan, kemiskinan, dan kesejahteraan.³

Dinamika politik lokal khususnya yang berada diranah lokal, yakni Pilkada wajib di olah secara hati-hati sebab hal itu mendorong peningkatan konflik sosial masyarakat. Etnisitas atau kesukuan berpengaruh besar dalam politik lokal, maka sebagian masyarakat terkadang lebih memilih pemimpin yang berdasarkan suku karena merasa paling dekat dengan mereka.⁴ Etnisitas merupakan identitas yang berkaitan dengan kebudayaan. Identitas etnis juga dapat menjadi basis bagi suatu kelompok masyarakat ketika menyuarakan tuntutan (aspirasinya) kerana hal itu yang mendasari adanya tipologi pemilih tradisional.⁵

Pemilih kategori ini punya orientasi ideologi yang sangat tinggi dan tidak terlalu melihat kebijakan partai politik atau seorang kontestan sebagai suatu yang penting dalam pengambilan keputusan. Biasanya, pemilih jenis ini lebih mengutamakan figur dan kepribadian pemimpin, mitos dan nilai historis sebuah partai politik atau seorang kontestan. Pemilih tradisional adalah jenis pemilih yang loyal dan bisa dimobilisasi selama periode kampanye. Pemilih dalam hal ini lebih banyak menggunakan faktor non-rasional dalam proses pengambilan keputusan untuk memberikan suaranya.⁶

¹ Andrivani. Lusi. et al.2021. "Relasi Kuasa Elit Lokal Dan Pemerintah Lokal Dalam Penangan Konflik Sosial Paska Pilkada Dalam Mendukung Ketahanan Sosial." *Jurnal Ketahanan Nasional* 27.1 (39-64). <https://doi.org/10.22146/ikn.61155>

² Amruddin. Ahmad.2020. "Pilkada Serentak Dan Potensi Konflik Di Sulawesi-Selatan." *Jurnal Arajang* 3.1 : 30-42. <https://doi.org/10.31605/arajang.v3i1.584>

³ *Ibid*

⁴ Daulv. Saved Muhammad. Heri Kusmanto. and Abdul Kadir.2019. "Politik Identitas Pada Pemilihan Gubernur Sumatera Utara tahun 2018." *Jurnal Administrasi Publik: Public Administration Journal* 9.1 : 49-56. DOI: 10.31289/ian.v9i1.2230

⁵ Nawir. Muhammad.2019. "Identitas Etnis Dalam Ranah Politik." *Phinisi Integration Review* 2.2 (2019): 348, DOI: <https://doi.org/10.26858/nir.v2i2.10090>

⁶ Hariyani. Harivani.2018. "Model Kampanve Pilkada Atasi Politik Uang Dan Sikan PESIMIS PEMILIH (Telaah teoritis dan konsep implementasinya)." *Jurnal Ilmiah Komunikasi Makna* 6.2 178-193. DOI: <http://dx.doi.org/10.30659/jikm.6.2.178-193>

Suara pemilih tradisional lekat juga terjadi Papua, lebih khusus di Pilkada Kabupaten Yalimo, masyarakat yang mayoritas pemilih tradisional memberikan suaranya kepada Calon Erdi Dabi-Jhon Will di mana kemudian pemilihan yang dilangsungkan dua putaran memperoleh yang hasil suara tetap dimenangkan Erdi Dabi-Jhon Will dari lawannya Lekius Peyon. Namun, hasil kemenangan itu lantas menjadi sengketa pilkada di Mahkamah Konstitusi, yang mengejutkan kemudian bahwa hasilnya memutuskan mendiskualifikasi Pasangan Erdi Dabi-Jhon Will, karena alasan pasangan yang menang itu adalah mantan terpidana kasus pelanggaran Lalu Lintas yang terjadi pada tanggal 16 september 2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PHP.BUP-XIX/2021 menyatakan bahwa Erdi Dabi sebagai calon Bupati Kabupaten Yalimo dari Pasangan Calon Nomor Urut 1 tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Bupati karena telah terbukti melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lebih dari 5 (lima) tahun dan belum memenuhi ketentuan masa jeda 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani masa pidana, serta yang bersangkutan telah melakukan perbuatan tercela.

Oleh karena itu, terhadap Erdi Dabi harus dinyatakan tidak lagi memenuhi syarat sebagai pasangan calon sehingga kepadanya harus didiskualifikasi dari kontestasi Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Yalimo Tahun 2020, dan terhadap pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Yalimo Tahun 2020 harus dilakukan pemungutan suara ulang. Dengan demikian, permohonan Pemohon mengenai tidak terpenuhinya syarat pencalonan Pihak Terkait adalah beralasan menurut hukum.

Keputusan mahkamah konstitusi tersebut memicu kemarahan masyarakat Kabupaten Yalimo, tatkala pilihan pemimpin yang mereka pilih di diskualifikasi tanpa mempertimbangkan kondisi masyarakat kabupaten Yalimo. Kemarahan Masyarakat kab. Yalimo lebih pada Mahkamah Konstitusi tidak memahami kebudayaan Papua yang sejatinya kasus Erdi Dabi sesungguhnya sudah diselesaikan secara adat Papua dengan membayar denda adat 2 Milyar rupiah.⁷, bahkan dari aspek hukum pidana positifnya Erdi Dabi sudah menjalani masa tahanan selama 4 bulan penjara sesuai putusan dari Pengadilan.

Setidaknya Hukum Adat bisa menjadi nilai dari sumber hukum positif dalam artian hukum pidana adat bisa menjadi acuan hukum dalam proses peradilan di pengadilan dan juga dapat menjadi sumber hukum negatif yaitu ketentuan yang ada dalam hukum adat dapat menjadi alasan pembenar, alasan untuk meperingan pidana dan memperberat pidana.⁸

⁷ MK Diminta Kembali Hak Konstitusi Erdi Dabi Di Pilkada Yalimo. Akuratnew.com.<https://akuratnews.com/mk-diminta-kembali-hak-konstitusi-erdi-dabi-di-pilkada-valimo/>

⁸ Ramadhan, Luthfi, Nurul Haijan, And Margo Hadi Pura. "Posisi Hukum Pidana Adat Dalam Hukum Pidana Indonesia Dan Penyelesaian Perkara Pidana Melalui Hukum Adat." *Supremasi: Jurnal Pemikiran, Penelitian Ilmu-ilmu Sosial, Hukum dan Pengajarannya* 16.2:206. <https://doi.org/10.26858/supremasi.v16i2.21173>

Menurut Syahrizal Abbas,⁹ Pembelaan ini didasarkan pada pandangan dan filsafat hidup yang dianut masing-masing masyarakat. Analisis mengenai tradisi penyelesaian sengketa dalam masyarakat adat, sangat ditentukan oleh pandangan dan ciri masyarakat adat. Menariknya Mahkamah konstitusi sendiri sudah pernah menjelaskan dalam putusannya masalah masyarakat adat dalam putusan perkara no 31/PUU-/2007.

Mahkamah menegaskan bahwa "...pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat sebagai penyanggah hak atau sebagai subjek hukum merupakan hal yang fundamental. Hal penting dan fundamental tersebut adalah masyarakat hukum adat tersebut secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai penyanggah hak yang demikian tentunya dapat pula dibebani hukum di dalam suatu masyarakat yang telah menegara maka masyarakat hukum adat haruslah mendapat perhatian sebagaimana subjek hukum yang lain ketika hukum hendak mengatur, terutama mengatur dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan.

Namun, faktanya sekalipun proses hukum yang sudah dilakukan pemenang Pilkada Erdi Dabi yang baik secara hukum adat Papua maupun secara hukum negara, dirasakan tidak dapat mampu merubah hasil putusan Mahkamah Konstitusi yang tetap mendiskualifikasi Pemenang Pilkada Erdi Dabi. Mahkamah Konstitusi tetap berkesimpulan bahwa yang bersangkutan diancam pidana di atas 5 tahun. Sehingga berlaku pasal 4 PKPU 1 tahun 2020 yang mewajibkan siapapun menialani masa ieda 5 tahun sebelum menjadi calon kepala daerah tidak bisa dicalonkan. Sesungguhnya Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan mendiskualifikasi Erdi Dabi tidak relevan karena mengesampingkan proses penyelesaian secara hukum secara kekeluargaan. ibaratnya perkara apapun dianggap selesai setelah sudah ada kesepakatan membayar denda adat terhadap korban yang dirugikan.

Penulisan berpendapat jika Keputusan Mahkamah Konstitusi itu tidak menghadirkan hal yang paling fundamental dari demokrasi substansi yakni keadilan substansial dan kemanfaatan dalam melindungi suatu kesatuan politik dari pemilih tradisioanal dan kesatuan hukum masyarakat adat, karena ketidakmampuan mahkamah konstitusi memahami realitas sosial dan proses yang sudah dilakukan, imbasnya mengancam kedaulatan negara dan integritas negara kesatuan.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang Menghilangkan Hak Konstitusional Erdi Dabi.¹⁰ Mengakibatkan masifnya kekerasan yang terjadi di kabupaten Yalimo dan menimbulkan ketakutan di masyarakat. Antara lain yang terjadi sebagai berikut:

1. Sejumlah fasilitas pemerintah dan umum yakni kantor Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD), Bawaslu, Bank Papua, dan kantor BPMK. Ratusan bangunan dibakar. "Tercatat 34 perkantoran, 126 ruko yang dibakar serta 115 sepeda motor dan roda empat empat unit. Kerugian ditaksir 324 miliar

⁹ Abbas, Syahrizal, *Mediasi dalam hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional* (Jakarta :Kencana, 2009) h.237

¹⁰ Rio, Ironis, MK Matikan Hak Konstitusi Erdi Dabi di Pilkada Yalimo, *innews.com*. <https://innews.co.id/ironis-mk-matikan-hak-konstitusi-erdi-dabi-di-pilkada-yalimo/>

2. Massa Memblokir Objek Vital Bandara Yalimo dan akses masuk setempat dan menutup akses jalan darat yang menghubungkan Ibu Kota Yalimo dan Kab Jayawijaya.
3. Sebanyak 1.146 masyarakat di Kabupaten Yalimo Mengungsi ke tempat Aman.
4. Ketua KPU dan Ketua Bawaslu Kabupaten Yalimo mengungkapkan keinginan pengunduran diri karena tidak siap melaksanakan pemungutan suara ulang (PSU) karena situasi kondisi di Kabupaten Yalimo Kurang kondusif.

Berdasarkan peristiwa diatas, sepantasnya negara dalam melihat realitas sosial di Papua tidak hanya satu sudut kehidupan tapi menyeluruh pada setiap aspek kehidupan masyarakat, jangan hanya seolah-olah menegakkan demokrasi yang prosedural tetapi justru bisa memberi beban kepada masyarakat di Kabupaten Yalimo. Dengan demikian mewujudkan sistem demokrasi di Papua perlu ada langkah-langkah strategis guna mencapai keadaban politik yang demokrasi. Oprasionalisasi sistem demokrasi jangan terus memunculkan konflik antara negara dan rakyat, strategi menghindarkan konflik bisa dengan menciptakan suatu terobosan konsep rule breaking terhadap setiap putusan -putusan hukum yang akan diputuskan karena kepentingan dan suara masyarakatlah yang harus didahulukan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka penelitian ini difokuskan mengkaji dua hal penting yakni: Pertama, mengapa mahkamah konstitusi yang mendiskualifikasi Erdi Dabi perlu mempertimbangkan proses penyelesaian secara hukum adat Papua? Kedua, tepatkah Mahkamah Konstitusi Mendiskualifikasi Erdi Dabi di Tengah hasil kemenangan di PSU Pilkada Kabupaten Yalimo yang sudah dilakukan dalam dua putaran ?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini secara khusus memusatkan pada studi kasus Pilkada Kabupaten Yalimo di papua yang di diskualifikasi oleh karena perbuatan pidana kecelakaan lalu lintas. Untuk menjajaki dan sekaligus mendalami masalah ini peneliti menggunakan jenis penelitian sosial-legal dengan maksud tidak mencukupkan pada kajian-kajian norma atau doktrin hukum terkait, melainkan pula melihat secara lengkap konteks norma dan pemberlakuannya sehingga memperkuat upaya pencarian atas kebenaran. Teknik Pengumpulan data yang pertama dengan mengumpulkan data-data hukum primer terkait Pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Yalimo berdasarkan pengalaman empiris peneliti di lapangan, yang kedua data sekunder dengan melakukan kombinasi bahan-bahan dari hukum primer yang ada hubungannya dengan penelitian yakni buku-buku yang membahas tentang Pilkada. Analisa data yang digunaka adalah analisis kualitatif deskriptif.

II. PEMBAHASAN

A. Perdamaian Menandakan Proses Hukum Negara Selesai

Pada kasus pidana yang dialami Erdi Dabi pemenang Pilkada di Kabupaten Yalimo, bermula terjadi insiden kecelakaan lalu lintas yang menabrak polwan hingga menyebabkan korban meninggal dunia. Kasus ini kemudian bergulir dan mendapatkan sorotan tajam dari media massa lokal, sebab diketahui Erdi Dabi merupakan calon yang ikut kontestasi pemilihan Bupati Kab. Yalimo. Kapolda Papua sangat menyayangkan terjadi kecelakaan maut itu yang kemudian segera memerintahkan akan memproses hukum penabrak.¹¹

Proses hukum berjalan secara normatif berdasarkan perundang-undangan yang berlaku sampai pada penetapan sebagai tersangka dan ditahan dalam kasus kecelakaan lalu lintas dengan ancaman hukuman 12 tahun penjara, sesuai dengan undang-undang-undang no 22 Tahun 2009 tentang lalu lintas. Namun, terlepas dari proses hukum negara yang sedang berjalan, sesungguhnya dari pihak Erdi Dabi berinisiatif juga menyelesaikan persoalan ini secara hukum adat lewat cara kekeluargaan dan pihak keluarga korban menerima penyelesaian itu tanpa dibawa ke pengadilan.

Penahanan Erdi Dabi kemudian menimbulkan kegelisahan di masyarakat Kabupaten Yalimo, sehingga muncul aksi-aksi spontanitas masyarakat menuntut agar pihak kepolisian menerima alternatif penyelesaian kasus Erdi Dabi secara adat saja, oleh karena mempertimbangkan situasi politik yang terjadi di Kabupaten Yalimo. Misalnya kewajiban mengganti kerugian, bagi pengemudi kendaraan bermotor yang melakukan perbuatan melanggar hukum dikarenakan adanya ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata yang menentukan bahwa orang yang secara bersalah melakukan perbuatan melanggar hukum sehingga merugikan orang lain, maka ia wajib mengganti kerugian itu.

Upaya alternatif pemidanaan sebenarnya dalam masyarakat Indonesia baik perdata maupun pidana bisa dengan mediasi, hal ini dibuktikan dengan adanya penyelesaian dengan pendekatan musyawarah. Bila dilihat secara historis kultur (budaya) masyarakat Indonesia sangat menjunjung tinggi pendekatan konsensus itu.¹² Perkara pidana lalu lintas, pada dasarnya adalah ranah hukum pidana yang merupakan bagian dari hukum publik, namun demikian, mekanisme penyelesaian secara damai acapkali dilakukan sebagai jalan terbaik untuk menyelesaikan perkara lalulintas yang terjadi, terlebih jika perkara tersebut hanya melibatkan dua orang saja, maka proses penyelesaian secara damai akan sangat dimungkinkan.

Bentuk-bentuk penyelesaian secara damai ini, memiliki bentuk yang berbeda-beda di tiap-tiap daerah. Bahkan di beberapa daerah, pedoman yang mengatur cara penyelesaian sengketa melalui damai adalah hukum adat yang berlaku di daerah tersebut. Masyarakat adat cenderung dapat menyelesaikan

¹¹ Chanry Andrew Suripatty.2020. Kapolda Papua Perindahkan Proses Hukum Kepada Wabup Yalimo Penabrak Polwan Hingga Tewas, <https://papua.inews.id/berita/kapolda-papua-perintahkan-proses-hukum-kepada-wabup-yalimo-penabrak-polwan-hingga-tewas>.

¹² La Syarifuddin,2019. "Sistem Hukum Adat Terhadap Upaya Penyelesaian Perkara Pidana." Risalah Hukum h. 4

masalah secara damai, dikarenakan masyarakat adat memiliki struktur organisasi yang masih diakui dan lebih dihargai.¹³

Di Papua kasus pembunuhan misalnya masyarakat selalu menyebut dalam bahasa adat "ganti rugi kepala manusia atau mengganti benda yang bernilai miliaran rupiah. sehingga jika tidak dalam bentuk uang, diganti ternak babi sampai ratusan ekor. Di dalam masyarakat tradisional (adat), konflik yang timbul biasanya diselesaikan dengan cara-cara perdamaian. Hal ini dilakukan untuk mencegah terjadinya permusuhan, pertikaian, perpecahan (disintegrasi), dan sebagainya.

Lebih lanjut, Sanchez Fernando Natipulu mengatakan bagi masyarakat adat papua penyelesaian hukum adat lebih penting dibandingkan hukum nasional, misalnya lalu lintas menyebabkan kematian, umumnya biasanya mengganti kerugian berupa uang atau ternak babi.¹⁴ Pengamat Hukum Adat Papua Frans Reumi¹⁵ mengatakan walaupun ada kasus yang telah dilimpahkan polisi ke kajaksaan, namun terkadang pihak korban serta keluarga korban untuk proses secara hukum negara, dimana pihak keluarga korban tetap berusaha agar diselesaikan secara hukum adat.

Hukum adat adalah Langkah menyelesaikan Kasus Erdi Dabi supaya tidak menimbulkan konflik yang masif di masyarakat. Berbagai relasi ikut mengupayakan tercipta perdamaian lewat cara kekeluargaan dengan membangun hubungan komunikasi yang baik kepada keluarga korban sebagai rasa bertanggung jawab atas perbuatan pidana. Makna dari perspektif relasi ialah relasi akan selalu terjaga dalam kondisi apapun hingga proses perdamaian, relasi menjadi hancur karena situasi konflik disisi lain ikut terlibat guna menjaga relasi baik dengan sesama. Makna dari perpektif sosial bahwa rasa aman tidak ada sama sekali saat konflik terjadi bagi diri sendiri maupun bagi mereka yang bekonflik.¹⁶

Penyelesaian lewat hukum adat dilakukan secara kekeluargaan memiliki tujuan menciptakan tatanan kerukunan masyarakat supaya tetap terjalin. AKP Sutowo mengungkapkan masalah hukum harus dimulai dari tingkat bawah yakni diselesaikan secara kekeluargaan sebagai warisan nenek moyang, setidaknya tidak harus sampai ke pengadilan, secara kekeluargaan dapat mempererat hubungan secara sosial sehingga gesekan dapat diminimalkan.¹⁷

Mengedepankan hasil proses diluar pengadilan menghasilkan kesepakatan kesepakatan yang bersifat win-win solution, dijamin kerahasiaan sengketa para pihak, dihindari kelambatan yang diakibatkan karena hal prosedural dan administratif, serta menyelesaikan masalah secara komperhensif dalam kebersamaan dan tetap menjaga hubungan

¹³ Fredrickus W.A Maclarimboan, A. Suriyaman M. Pide, Amir Ilyas, 2020. Aktualisasi Nilai-Nilai Hukum Adat dalam Penanganan Kecelakaan Lalu Lintas. Jurnal Ilmiah Dunia Hukum, vo. 4 no. 2 2020, h.51 DOI: <http://dx.doi.org/10.35973/jidh.v4i2.1352>.

¹⁴ Kapolres Wamena. 2013. Hukum Adat lebih penting di Papua, Januari 2013, <https://sumbar.antaranews.com/berita/17848/kapolres-hukum-adat-lebih-penting-di-papua>

¹⁵ Fernan Rahadi, 2014 Pengamat: Hukum Adat Papua Eksis di Era Globalisasi, Maret 2014, <https://www.republika.co.id/berita/n1vu0i/pengamat-hukum-adat-papua-eksis-di-era-globalisasi>

¹⁶ La Syarifuddin, Op Cit

¹⁷ Kasat Binmas Polresta Madiun, Penyelesaian Masalah Sebisa Mungkin Secara Kekelurgaan <https://madiuntoday.id/2017/11/21/>

baik.¹⁸ Konsep sanksi sebagai hukuman untuk pelanggaran atas aturan, yang sekaligus membatasi kebebasan individual, merupakan pemikiran hukum Barat. Hukum adat tidak mengenal istilah penghukuman atas pelanggaran melainkan upaya untuk menghadirkan keseimbangan sehingga tertib kosmis dapat dikembalikan.¹⁹

Mempertimbangkan hal diatas, maka Pertemuan pada tanggal 21 Oktober 2020 keluarga sepakat saling memaafkan atas musibah itu, dari keluarga Erdi Dabi diwakili istri Yanti Enembe dan sesepuh dan kerabat dari kabupaten Yalimo menemui pihak korban untuk meminta permohonan maaf. Pertemuan itu adalah langkah mencari win-win solution yang paling tepat untuk menghindari konflik besar yang akan terjadi di Kabupaten Yalimo. Keluarga menyepakati membuat kesepakatan bersama yang isinya mengangkat anak almarhum sebagai anak angkat dan memberikan jaminan untuk masa depan ketiga anak almarhum, serta kesepakatan-kesepakatan lain yang menjadi jalan damai.²⁰

Dalam perdamaian selalu dibuat pernyataan perdamaian di atas kertas bermaterai yang berisi suatu perjanjian untuk tidak mengajukan tuntutan penggantian kerugian melalui pengadilan dan pernyataan perdamaian itu biasanya di simpan di kantor polisi setempat yang tugasnya bertindak sebagai saksi dalam pernyataan damai itu. Perdamaian dalam suatu kasus pidana dimungkinkan yang disebut mediasi penal merujuk terbitnya Surat Kapolri Surat Kapolri No Pol:B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui Alternatif Dispute Resolution (selanjutnya disebut ADR).²¹

Diberbagai Negara Alternative Dispute Resolution dikembangkan sebagai jalan terobosan alternatif atas kelemahan penyelesaian litigasi, yang mengakibatkan terkuras²² sumber daya, dana, waktu, pikiran dan tenaga eksekutif, malahan menjerumuskan usaha kearah kehancuran. Istilah *Alternatif Dispute Resolution* pertama kali di gunakan di Amerika Serikat, sebagai refleksi atas ketidakpuasan yang muncul dalam masyarakat terhadap system pengadilan. Ketidakpuasan yang berawal dari persoalan lamanya waktu untuk proses litigasi serta biaya yang mahal. Selain daripada itu adanya keraguan kemampuan pengadilan dalam menyelesaikan kasus-kasus yang rumit. Pada intinya Alternatif Dispute Resolution di kembangkan oleh para praktisi hukum maupun para akademisi sebagai cara penyelesaian sengketa yang lebih memiliki akses pada keadilan.²³

¹⁸ Dean G Pruitt, Jeffrey Z. Rubun, 2004. *Konflik Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004) h.8

¹⁹ Simarmata, Rikardo.2018. "Pendekatan positivistik dalam studi hukum adat." *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 30.3 (2018): h.469

²⁰ Edi Siswanto,2020. *Kasus Wakil Bupati Yalimo Tabrak polwan berujung Damai*, 2020, <https://daerah.sindoneews.com/read/203554/174/kasus-wakil-bupati-yalimo-tabrak-polwan-berujung-damai-1603271427?showpage=all>

²¹ Fredrickus W.A Maclarimboan, A. Suriyaman M. Pide, Op. Cit. h.51

²² M.Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Tentang Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, (Bandung: Citra Aditiya Bakti) , h.280.

²³ Mas Achmd Santosa,1995. *Alternative Dispute Resolutions di Bidang Lingkungan Hidup*, Makalah disampaikan dalam Acara Forum Dialog Tentang ADR, yang diselenggarakan oleh Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dalam The Asian Foundation, Jakarta,.

Sehubungan dengan itu, kasus Erdi Dabi yang diselesaikan secara adat dan kekeluargaan dapat di golongkan juga bagian Alternative Dispute Resolution sehingga semestinya kepolisian tidak melanjutkan kasus itu pada tahap pengadilan hukum negara. Kepolisian negara bisa mengambil sikap dari hasil kesepakatan damai ini dengan mengendepankan proses hukum bersifat restoratif atau alternatif dispute resolution.²⁴ Restorative justice dikatakan sebagai falsafah (pedoman dasar) dalam mencapai keadilan yang dilakukan oleh para pihak diluar peradilan karena merupakan dasar proses perdamaian dari pelaku tindak pidana (keluarganya) dan korban (keluarganya) akibat timbulnya korban/kerugian dari perbuatan pidana tersebut. *Restorative Justice* mengandung prinsip-prinsip dasar meliputi:²⁵

1. Mengupayakan perdamaian di luar pengadilan oleh pelaku tindak pidana (keluarganya) terhadap korban tindak pidana (keluarganya)
2. .Memberikan kesempatan kepada pelaku tindak pidana (keluarganya) untuk bertanggung jawab menebus kesalahannya dengan cara mengganti kerugian akibat tindak pidana yang dilakukannya
3. Menyelesaikan permasalahan hukum pidana yang terjadi diantara pelaku tindak pidana dan korban tindak pidana tersebut apabila tercapai persetujuan dan kesepakatan diantara para pihak.

Prinsip keadilan restoratif yaitu untuk menghadirkan kemanfaat hukum yang sebesar-besarnya bagi masyarakat dalam mencapai kebaikan dan kebenaran yang ideal. Kebaikan dan kebenaran dalam konteks hidup manusia diukur dari terjaminnya relasi dan harmoni yang terjalin antara alam dan manusia, serta kesetiaan dan ketaatan untuk menghormati dan mentepai berbagai norma sakral dalam masyarakat. inilah kesatuan dan keutuhan kehidupan yang dihayati bersama anatara manusia dalam . merusak alam berarti merusak manusia itu sendiri, dan kehancuran alam pasti berakibat pada kehancuran kehidupan manusia juga.²⁶ Berhukum cara masyarakat adat yang mendahulukan perdamaian merupakan cara pendekatan pembangunan yang berpusat pada masyarakat atau dikenal dengan istilah *people centered development* yang menuntun peran aktif masyarakat pada semua lapisan perlu dikembangkan melalui pemebangunan partisipatif, yang artinya pembangunan yang sesuai dengan hakikat otonomi daerah yang

²⁴ Ciri-ciri restorative justice sebagai berikut: 1. Kejahatan dirumuskan sebagai pelanggaran seseorang terhadap orang lain dan dipandang sebagai konflik; 2. Fokus perhatian pada pemecahan masalah pertanggungjawaban dan kewajiban untuk masa mendatang; 3. Sifat normatif dibangun atas dasar dialog dan negosiasi; 4. Restitusi sebagai sarana para pihak, rekonsiliasi dan restorasi merupakan tujuan utama; 5. Keadilan dirumuskan sebagai hubungan antar hak, dinilai atas dasar hasil; 6. Fokus perhatian terarah pada perbaikan luka sosial akibat kejahatan; 7. Masyarakat merupakan fasilitator di dalam proses restoratif; 8. Peran korban dan pelaku diakui, baik dalam penentuan masalah maupun penyelesaian hak-hak dan kebutuhan korban. Pelaku didorong untuk bertanggung jawab; 9. Pertanggungjawaban pelaku dirumuskan sebagai dampak pemahaman atas perbuatannya dan diarahkan untuk ikut memutuskan yang terbaik; 10. Tindak pidana dipahami dalam konteks menyeluruh, moral, sosial dan ekonomis; 11. Stigma dapat dihapus melalui restoratif.

²⁵ Rufinus Hotmaulana Hutaeruk, 2014 *Penanggulangan Kejahatan Korporasi Melalui Pendekatan Restoratif, Sebuah Terobosan Hukum* Sinar Grafika Jakarta: Sinar Grafika., h. 106

²⁶ Rizal Akbar Maya Potra, 2021. *Quo Vadis Masyarakat Hukum Adat Pasca UU Cipta Kerja*. Media Pustaka, Yogyakarta, , h. 29

diselenggarakan secara sadar dan mandiri oleh masyarakat dengan berbassis kearifan lokal dan hasilnya dinikmati oleh seluruh masyarakat.²⁷

Dengan demikian kasus Erdi Dabi, bisa dapat diambil pelajaran jika dalam menegakan hukum harus menggunakan cara pandang holistik. Mahkamah Konstitusi setidaknya memasukan Pertimbangan-pertimbang penyelesaian diluar pengadilan yang sudah dilakukan lewat suatu proses yang panjang sampai pada titik terjadi kesepakatan antara kedua pihak. Hal itu adalah wujud modal sosial untuk menghindari konflik yang lebih besar antar masyarakat.

Fukuyama memandang Modal Sosial merupakan sumber daya sosial yang mereka dapat dipandang sebagai investasi untuk mendapatkan sumber daya baru dalam masyarakat, oleh karena itu modal sosial diyakini sebagai salah satu komponen utama dalam menggerakkan kebersamaan, monilitas ide, saling kepercayaan dan saling menguntungkan untuk mencapai kemajuan bersama.²⁸ Tantangan saat ini dibutuhkan pemimpin yang mampu menyelesaikan setiap persoalan yang sedang dihadapi masyarakat Papua, terutama mengenai masalah pokok yakni kolonialisme, imperialisme dan militerisme, ketiga hal tersebut saling mendukung untuk menguasai sumber daya alam di Papua.²⁹

B. Mahkamah Konstitusi Jangan Menafikan Kemanfaatan Hukum

Kebijakan pemerintah selama ini yang memiliki kecendrungan elitis, bersifat top-down dan tidak banyak melibatkan masyarakat papua akan menemukan kebuntuan menyelesaikan persoalan.³⁰ Dengan kata lain pemerintah belum mampu melaksanakan otonominya secara optimal, yaitu sebagai instrument menciptakan proses demokratisasi dan instrument menciptakan kesejahteraan ditingkat lokal.³¹ Bahwa kesejahteraan rakyat selalu menjadi alasan utama untuk mencapai negara yang adil, makmur dan berdaulat, meskipun proses yang dilalui harus panjang dan berliku. Hal tersebut menunjukan bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara terpusat, mengingat latar belakang sejarah, kondisi geografis, kompleksitas perkembangan dinamika masyarakat, keberagaman atau kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan politik pemerintahan.³² Terkait dengan demokrasi dari segi etika politik, negara demokratis memiliki lima gugus ciri hakiki, yaitu: negara hukum; prinsip kontrol nyata masyarakat terhadap pemerintah; prinsip perwakilan melalui lembaga perwakilan yang dipilih melalui pemilu yang bebas; prinsip mayoritas; dan adanya prinsip jaminan terhadap hak-hak demokratis.³³ Demokrasi normatif sebagai sebuah ide pemerintahan rakyat memposisikan rakyat dalam posisi sentral untuk menentukan dan menilai

²⁷ Hermanto Suaib, 2021. *Suku Moi: Nilai-Nilai Kearifan Lokal dan Modal Sosial dalam Pemberdayaan Masyarakat*. Animage. 8

²⁸ Hermanto Suaib., *ibid*. hlm.9

²⁹ Cahyo Pamungkas, 2017 *Suma Riella Rusdiarti, 2017 Updating Papua road map: proses perdamaian, politik kaum muda, dan diaspora Papua*. : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Yogyakarta, h. 23

³⁰ Cahyo Pamungkas, Suma Riella Rusdiarti, *Ibid* h. 30

³¹ Hendar Budiman. 2015 *Pilkada Tidak Lanasuma dan Demokrasi Palsu*. Meet Press. Yogyakarta. h. 26

³² Aziz, Nana Abdul. 2019 "Desentralisasi dan Kompleksitas Masalah Demokrasi Lokal." *Konferensi Nasional Ilmu Administrasi* 3.1 . h. 2

³³ Franz Magnis Suseno, 2003 *Etika Politik*. : Gramedia, Jakarta, h. 281-290

kebijaksanaan negara oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.³⁴

Pilkada merupakan sarana bagi masyarakat menentukan kehidupan masyarakat lebih baik, terutama dalam menentukan figur dan arah kepemimpinan daerah kedepan. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat maka penyelenggaraan Pilkada yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah daerah.³⁵ Partisipasi pemilih dalam pilkada menjadi penting karena akan berdampak secara politis terhadap legitimasi sebuah pemerintahan yang dihasilkan.

Pemilih dalam Pilkada tentunya memiliki karakter berbeda disetiap daerah. Di Papua perilaku pemilih lebih cenderung memilih berdasarkan atas kesamaan marga atau unsur kekerabatan, serta sosok yang dipilih setidaknya terbukti banyak membangun daerah tersebut untuk kemajuan masyarakat. Itu artinya seorang calon kepala daerah harus terlebih dahulu mendapatkan kepercayaan dari masyarakat sebelum dipilih masyarakat.

Asas hukum perlindungan wajib diberikan bagi kemenangan calon kepala daerah yang murni berdasarkan pilihan masyarakat. Menurut Lili Mulyadi asas hukum perlindungan merupakan unsur etikad baik dari negara untuk melindungi kepentingan yang sangat berarti bagi masyarakat luas. Itikad baik sedemikian diperlukan dalam tindakan (*hendelen*), pemikiran (*denken*) dan kehendak (*willen*) untuk kepentingan diri sendiri maupun kepentingan orang lain.³⁶

Namun, etikad negara demi ingin melindungi masyarakat terkadang semu memandang dinamika hasil demokrasi Pilkada pada tingkat bawah. Putusan Mahkamah Konstitusi NOMOR 145/PHP.BUP-XIX/2021 menjadi salah satu putusan yang menafikan hampir 47.781 suara masyarakat Yalimo dengan mendiskualifikasi Pasangan Erdi Dabi-Jhon Wilil. Protes dari Paguyuban pun berharap pemerintah tidak membunuh dan menghilangkan hak demokrasi rakyat Yalimo yang sudah dua kali mengikuti pilkada, setidaknya suara rakyat Kabupaten Yalimo bisa dihargai,³⁷

Tindak tepat palanggaran Lalu lintas menjadi penyebab Mahkamah Konstitusi membatalkan kemenangan Erdi Dabi dan pasangannya. Karena, Erdi-Dabi sudah secara terbuka dipublik memohon maaf dan mengganti kerugian dari korban bahkan sudah menjalankan masa tahanan selama empat bulan. Perbuatan Erdi Dabi bukan merupakan pelanggaran yang sengaja dilakukan, maka setidaknya Mahkamah Konstitusi bisa memutuskan kemenangan Erdi Dabi secara berkeadilan bukan malahan mendiskualifikasi.

Mahkamah Konstitusi Mendiskualifikasi Erdi Dabi bisa dibilang suatu pemikiran yang gagal memahami situasi proses demokrasi yang yang terjadi

³⁴ Arifulloh. Achmad. "Pelaksanaan pilkada serentak yang demokratis, damai dan bermartabat." *Jurnal Pembaharuan Hukum* 3.3 (2016): 304

³⁵ Harahap. Hasrul. 2016 "Evaluasi Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun " *Jurnal Renaissance* 1.01:18 <http://dx.doi.org/10.53878/jr.v1i01.10>

³⁶ Lili Mulyadi. 2022 *Eksistensi, Dinamika, Dan Pelindungan Hukum Terhadap Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat Di Indonesia*. Penerbit Alumni, h.11

³⁷ Friski Riana, 2021, *Penguyuban Yalimo Minta Erdi Dabi-Jhon Wilil Segera Dilantik jadi Buoati-Wabup*, <https://nasional.tempo.co/read/1541307/paguyuban-yalimo-minta-erdi-dabi-john-wilil-segera-dilantik-jadi-bupati-wabup/full&view=ok>

Kabupaten Yalimo, dalam situasi menciptakan keadilan substansial maka sepantasnya Mahkamah Konstitusi bisa mempertimbangkan Kemanfaatan hukum yang sesuai dengan esensi tujuan penegakan hukum. Sekalipun negara saja dapat memberkan kesempatan kepada mantan terpidana korupsi yang dilakukan secara sengaja ikut berkontetasi dalam Pilkada asalkan membuat pernyataan terbuka dan jujur kepada publik (*notoir feiten*) dalam media massa lokal atau nasional sebagai syarat administratif atas kewajiban menyampaikan latar belakang politiknya.

Menurut Ronny f Sompie³⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi jika dianggap kecil maka akan berdampak menjadi masalah besar karena berpotensi menimbulkan dampak hukum yang tidak memperhatikan aspek efisiensi yang dapat menghamburkan uang negara demi mempertahankan hukum yang bersifat legalistik. Lebih lanjut hukum yang dipertahankan secara legalistik tidak akan menyerap rasa keadilan masyarakat.

The political of legal pluaralism ignorance dalam politik pembangunan hukum artinya produk hukum nasional cenderung mengabaikan, mengusur dan bahkan mematisurikan sistem sistem rugulasi selain hukum negara (state law) yang secara empirik tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.³⁹ Sistem hukum ini tidak menjadi dinamis dan penerapannya cenderung kaku karena tugas hakim hanya sekedar sebagai alat undang-undang, hakim tak ubahnya sebagai abdi undang-undang yang tidak memiliki kewenangan melakukan penafsiran guna mendapatkan nilai keadilan yang sesungguhnya.⁴⁰

Mahkamah Konstitusi, jika saja melakukan penafsiran secara tidak kaku, maka perkara pidana dapat dikesampingkan dalam sengketa di Mahkamah karena alasan sudah diselesaikan secara kekeluargaan oleh kedua bela pihak. Mahkamah Konstitusi semestinya fokus untuk memutus hasil Suara saja dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Yalimo. Namun, pada akhirnya "Mahkamah Konstitusi melakukan sidang sengketa Pilkada Yalimo, terkesan mereka gelar sidang terkait kasus kecelakaan lalu lintas yang sudah diselesaikan secara hukum adat dan kekeluargaan. Hal itulah membuat masyarakat terpancing emosi dan membakar fasilitas pemerinth di Yalimo."⁴¹

Suatu gejala yang mengkhawatirkan di bidang penegakan hukum dan keadilan di pengadilan adalah keadilan hukum yang tidak sejalan lagi dengan keadilan masyarakat. Putusan hakim yang berkualitas menuntut adanya perpaduan antara ilmu pengetahuan (*knowledge*) dalam energi mental, energi emosional dan energi spiritual.⁴² tujuan penegakan hukum yang paling utama adalah untuk menjamin adanya keadilan tanpa mengabaikan aspek kemanfaatan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

³⁸ Keterangan Tertulis disampaikan dalam sidang Mahkamah Konstitusi

³⁹ Teunku Saiful Bahri Johan.2015. *Politik Negara Atas Pluraritas Hukum dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Deepublish ,Yogyakarta, h.4

⁴⁰ Safrin salam, dkk, 2022 *Perkembangan Filsafat Hukum Kontemporer.Zifatama Jawara,Sidoarjo, , h16*

⁴¹ Hengky Yeimo, 2021 *Erdi Dabi bantah amuk massa di Yalimo Hanya dilakukan pendukungnya.* <https://iubi.co.id/erdi-dabi-bantah-amuk-massa-di-valimo-nanua-dilakukan-pendukungnya/>

⁴² Wantu. Fence M. 2013 "Kendala Hakim Dalam Mencintakan Kepastian Hukum. Keadilan. dan Kemanfaatan di Peradilan Perdata." *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 25.2 : 212

Menurut Jimly Asshiddiqie,⁴³ Hukum tidak mungkin akan tegak, jika hukum itu sendiri tidak atau belum mencerminkan perasaan atau nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakatnya. Hukum tidak mungkin menjamin keadilan jika materinya sebagian besar merupakan warisan masa lalu yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman. Artinya, persoalan yang kita hadapi bukan saja berkenaan dengan upaya penegakan hukum tetapi juga pembaruan hukum atau pembuatan hukum baru.

Gustav Radbruch menyebut keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum sebagai tiang penyanggah penegakan hukum. Ketiga-tiganya diperlukan untuk sampai pada pengertian dan implementasi hukum yang memadai. Khusus tujuan keadilan atau finalitas yaitu menekankan dan menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Namun Satjipto Rahardjo mengingatkan bahwa masalah kepastian hukum bukan urusan undang-undang semata, melainkan lebih merupakan urusan perilaku manusia. Kepastian hukum itu menjadi masalah besar sejak hukum itu dituliskan. Sebelum itu, selama ribuan tahun, apabila kita berbicara mengenai hukum, maka kita lebih banyak berbicara mengenai keadilan.

Lebih lanjut, Lutfi Chakim⁴⁴ mengungkapkan ajaran prioritas baku dari Gustav Radbruch, apabila hakim harus memilih antara keadilan dan kemanfaatan maka pilihan harus pada keadilan, demikian juga apabila harus memilih antara kemanfaatan atau dan kepastian hukum maka pilihan harus pada kemanfaatan. Ajaran prioritas baku ini dianut pula oleh Pasal 18 RUU KUHP yang disusun oleh Panitia Penyusunan RUU KUHP 1991/1992 yang berbunyi “ Keadilan dan kepastian sebagai tujuan hukum mungkin saling mendesak dalam penerapan pada kejadian-kejadian nyata. Dengan menyadari hal tersebut, maka dalam mempertimbangkan hukum yang akan diterapkannya hakim sejauh mungkin mengutamakan keadilan di atas kepastian hukum.”⁴⁵

Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.⁴⁶

Dalam konteks ini, Nomor 145/PHP.BUP-XIX/2021 di atas memiliki implikasi serius dan penting bagi masa depan penyelenggaraan Pilkada. Secara spesifik, putusan tersebut akan berpengaruh terhadap pola Pilkada di masa mendatang dalam hal-hal pembiayaan Pilkada akan semakin besar dan badan peradilan khusus sengketa Pilkada sedapat mungkin segera dibentuk. Dengan demikian Semoga masyarakat Indonesia mampu memaknai Pilkada sebagai proses perubahan bangsa yang semakin berkualitas. Hal ini merupakan tantangan

⁴³ Asshiddiqie, Jimly. "Penegakan Hukum." dalam http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf 3 (2010): 4

⁴⁴ Chakim, M. Lutfi. 2016: "Mewujudkan keadilan melalui upaya hukum peninjauan kembali pasca putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 12.2 : 341, <https://doi.org/10.31078/jk1227>

⁴⁵ Putusan Nomor 109 PK/PID/2007 tanggal 25 Januari 2008.

⁴⁶ Edi Setiadi dan Rena Yulia, 2010 *Hukum Pidana Ekonomi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, : 7

demokrasi, di mana rakyat Indonesia telah memilih pilihannya untuk sebuah sistem demokrasi, jangan sampai terjadi lagi kerugian akibat negara gagal menterjemahkan demokrasi yang ada di Papua.

III. KESIMPULAN

Artikel ini telah menunjukkan bahwa Putusan NOMOR 145/PHP.BUP-XIX/2021 telah gagal memberikan keadilan bagi pasangan calon pemenang Pilkada Erdi Dabi yang sudah dilakukan dua putaran. Sesungguhnya Mahkamah Konstitusi jika mempertimbangkan proses penyelesaian diluar hukum secara adat dan kekeluargaan dalam kasus yang menjerat Erdi Dabi, maka tidak sepatasnya Mahkamah Konstitusi mendiskualifikasi Erdi Dabi sebagai pemenang di Pilkada Kabupaten Yalimo. Sejatinya putusan itu jauh dari harapan terciptanya keadilan dan kemanfaatan hukum yang lebih besar yakni memberi ketentram harmoni dalam masyarakat. Proses demokrasi yang terjadi selama pemilihan kepala daerah di Kabupaten Yalimo yang berlangsung dua putaran dan sudah menguras anggaran negara cukup besar, setidaknya bisa diputuskan atas dasar keadilan substansial dan kemanfaatan hukum. Menegakkan hukum harus diimbangi dengan rasa keadilan masyarakat di mulai dengan mencerna secara bijaksana harapan yang datang dari masyarakat, karena itulah yang harus dilakukan mahkamah konstitusi supaya apa yang menjadi harapan menciptakan demokrasi searah mencapai tujuan mulia hukum yaitu hukum yang membahagiakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbas, Syahrizal, 2009, *Mediasi dalam hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional* Jakarta :Kencana.
- Amruddin. Ahmad. 2020 "Pilkada Serentak Dan Potensi Konflik Di Sulawesi-Selatan." *Jurnal Araiana* 3.1 : 30-42.
<https://doi.org/10.31605/araiang.v3i1.584>
- Andrivani. Lusi. et al. 2021 "Relasi Kuasa Elit Lokal Dan Pemerintah Lokal Dalam Penangan Konflik Sosial Paska Pilkada Dalam Mendukung Ketahanan Sosial." *Jurnal Ketahanan Nasional* 27.1 : 39-64.
<https://doi.org/10.22146/ikn.61155>
- Arifulloh. Achmad. 2016 "Pelaksanaan pilkada serentak yang demokratis, damai dan bermartabat." *Jurnal Pembaharuan Hukum* 3.3 : 30
- Asshiddiaie. Jimly. "Penegakan Hukum." dalam http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Peneakaan_Hukum.pdf 3 (2010): 4
- Aziz, Nana Abdul. 2019. "Desentralisasi dan Kompleksitas Masalah Demokrasi Lokal." *Konferensi Nasional Ilmu Administrasi* 3.1
- Chakim. M. Lutfi. 2016 "Mewujudkan keadilan melalui unava hukum peninauan kembali pasca putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 12.2 : 341,
<https://doi.org/10.31078/jk1227>
- Chanry Andrew Suripatty, Kapolda Papua Perindathkan Proses Hukum Kepada Wabup Yalimo Penabrak Polwan Hingga Tewas, September 2020,
<https://papua.inews.id/berita/kapolda-papua-perintahkan-proses-hukum-kepada-wabup-yalimo-penabrak-polwan-hingga-tewas>

Cahyo Pamungkas, suma Riella Rusdiarti, 2017, *Updating Papua road map: proses perdamaian, politik kaum muda, dan diaspora Papua*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Yogyakarta.

Dauly. Saved Muhammad. Heri Kusmanto. and Abdul Kadir. 2019 "Politik Identitas Pada Pemilihan Gubernur Sumatera Utara tahun 2018." *Jurnal Administrasi Publik: Public Administration Journal* 9.1 : 49-56. DOI: 10.31289/jap.v9i1.2230

Dean G Pruitt, Jeffrey Z. Rubun, 2004, *Konflik Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta: Edi Setiadi dan Rena Yulia, 2010, *Hukum Pidana Ekonomi*, Graha Ilmu, Yogyakarta:.

Edi Siswanto, *Kasus Wakil Bupati Yalimo Tabrak polwan berujung Damai*, 21 oktober 2020, <https://daerah.sindonews.com/read/203554/174/kasus-wakil-bupati-yalimo-tabrak-polwan-berujung-damai-1603271427?showpage=all>

Franz Magnis Suseno, 2003, *Etika Politik*, Gramedia. Jakarta.

Fredrickus W.A Maclarimboan, A. Suriyaman M. Pide, Amir Ilyas, 2020 *Aktualisasi Nilai-Nilai Hukum Adat dalam Penanganan Kecelakaan Lalu Lintas*. *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum*, vo. 4 no. 2 2020, h.51 DOI: <http://dx.doi.org/10.35973/jidh.v4i2.1352>.

Fernan Rahadi, *Pengamat: Hukum Adat Papua Eksis di Era Globalisasi*, Maret 2014, <https://www.republika.co.id/berita/n1vu0i/pengamat-hukum-adat-papua-eksis-di-era-globalisasi>

Friski Riana, *Penguyuban Yalimo Minta Erdi Dabi-Jhon Wilil Segera Dilantik jadi Buoati-Wabup*, 20 Desember 2021, <https://nasional.tempo.co/read/1541307/paguyuban-yalimo-minta-erdi-dabi-iohn-wilil-segera-dilantik-iadi-bupati-wabup/full&view=ok>

Harahan. Hasrul. 2016 "*Evaluasi Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015*." *Jurnal Renaissance* 1.01 :18 <http://dx.doi.org/10.53878/ir.v1i01.10>

Hariyani. Harivani. "Model Kampanve Pilkada Atasi Politik Uang Dan Sikap PESIMIS PEMILIH (Telaah teoritis dan konsep implementasinva)." *Jurnal Ilmiah Komunikasi Makna* 6.2 (2018): 178-193. DOI: <http://dx.doi.org/10.30659/jikm.6.2.178-193>

Hengky Yeimo, *Erdi Dabi bantah amuk massa di Yalimo Hanya dilakukan pendukungnya*, juli 2021. <https://jubi.co.id/erdi-dabi-bantah-amuk-massa-di-yalimo-papua-dilakukan-pendukungnya/>

Hendar Budiman, 2015, *Pilkada Tidak Langsung dan Demokrasi Palsu*, Meet Press. Yogyakarta.

Hermanto Suaib, 2021, *Suku Moi: Nilai-Nilai Kearifan Lokal dan Modal Sosial dalam Pemberdayaan Masyarakat*. Animage

Kapolres Wamena, *Hukum Adat lebih penting di Papua*, Januari 2013, <https://sumbar.antaranews.com/berita/17848/kapolres-hukum-adat-lebih-penting-di-papua>

Kasat Binmas Polresta Madiun, *Penyelesaian Masalah Sebisa Mungkin Secara Kekeluargaan* <https://madiuntoday.id/2017/11/21/>

Keterangan Tertulis disampaikan dalam sidang Mahkamah Konstitusi

- La Syarifuddin, 2019, "Sistem Hukum Adat Terhadap Upaya Penyelesaian Perkara Pidana." Risalah Hukum.
- Lili Mulyadi. 2022, *Eksistensi, Dinamika, Dan Pelindungan Hukum Terhadap Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat Di Indonesia*. Penerbit Alumni.
- M.Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Tentang Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Bandung: Citra Aditiya Bakti
- Mas Achmd Santosa, 1995, *Alternative Dispute Resolutions di Bidang Lingkungan Hidup*, Makalah disampaikan dalam Acara Forum Dialog Tentang ADR, yang diselenggarakan oleh Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dalam The Asian Foundation, Jakarta.
- MK Diminta Kembalikan Hak Konstitusi Erdi Dabi Di Pilkada Yalimo. Akuratnew.com.<https://akuratnews.com/mk-diminta-kembalikan-hak-konstitusi-erdi-dabi-di-pilkada-valimo/>
- Nawir. Muhammad. 2019 "Identitas Etnis Dalam Ranah Politik." *Phinisi Integration Review* 2.2 : 348, DOI: <https://doi.org/10.26858/pir.v2i2.10090>
- Putusan Nomor 109 PK/PID/2007 tanggal 25 Januari 2008
- Rizal Akbar Maya Putra, 2021, *Quo Vadis Masyarakat Hukum Adat Pasca UU Cipta Kerja*. : Media Pustaka, Yogyakarta.
- Rufinus Hotmaulana Hutauruk, 2014, *Penanggulangan Kejahatan Korporasi Melalui Pendekatan Restoratif, Sebuah Terobosan Hukum*, Sinar Grafika Jakarta.
- Ramadhan. Luthfi. Nurul Haiian. And Margo Hadi Pura. "Posisi Hukum Pidana Adat Dalam Hukum Pidana Indonesia Dan Penyelesaian Perkara Pidana Melalui Hukum Adat." *Supremasi: Jurnal Pemikiran. Penelitian Ilmu-ilmu Sosial. Hukum dan Pengajarannya* 16.2:206. <https://doi.org/10.26858/supremasi.v16i2.21173>
- Safrin salam, dkk, 2022, *Perkembangan Filsafat Hukum Kontemporer*, Zifatama Jawa, Sidoarjo.
- Simarmata, Rikardo. 2018, "Pendekatan positivistik dalam studi hukum adat." *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*.
- Teunku Saiful Bahri Johan, 2015, *Politik Negara Atas Pluralitas Hukum dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. : Deepublish. Yogyakarta.
- Wantu. Fence M. 2013. "Kendala Hakim Dalam Menciptakan Kevastian Hukum. Keadilan. dan Kemanfaatan di Peradilan Perdata." *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*.

GAGASAN MASA JABATAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN SATU PERIODE MELALUI REFORMASI SUMBER HUKUM FORMIL PEMILIHAN UMUM

Putra Perdana Ahmad Saifulloh

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
Jl. WR. Supratman, Kandang Limun, Bengkulu, 38373

Email: putrappas@unib.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini membahas *Original Intent* Pengaturan Masa Jabatan Presiden, dan Wakil Presiden Dua Periode dalam Konstitusi dan Undang-Undang Pemilihan Umum; dan Gagasan Masa Jabatan Presiden, dan Wapres Satu Periode dengan masa jabatan tujuh tahun Melalui Reformasi Sumber Hukum Formil Pemilu. Kesimpulan penelitian ini: *pertama*, Masa jabatan maksimal sepuluh tahun untuk Presiden dan Wapres, yang dihitung, secara berturut-turut atau diselingi orang lain. *Kedua*, kelemahan Masa Jabatan Presiden, dan Wapres Dua Periode: menimbulkan ketidakadilan bagi Capres, dan Cawapres non *incumbent*, mengingat Capres, dan Cawapres *incumbent* dapat menggunakan fasilitas umum dan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk berkampanye, dan rentan terjadi ketidaknetralan birokrasi dalam pemilu. Kelebihan Masa Jabatan Presiden, dan Wapres Satu Periode adalah Presiden lebih fokus bekerja dan tidak terganggu oleh jadwal kampanye serta keinginan untuk terpilih kembali dan untuk mempercepat regenerasi kepemimpinan nasional. *Ketiga*, Gagasan Masa Jabatan Presiden, dan Wapres Satu Periode dengan masa jabatan tujuh tahun bisa terimplementasi dengan jalan melakukan amandemen formal UUD 1945 Kelima; Merevisi Undang-Undang Pemilu; dan menjadikan Masa Jabatan Satu Periode dengan masa jabatan tujuh tahun sebagai Konvensi Ketatanegaraan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, historis, kasus, dan konseptual.

Kata Kunci : Masa Jabatan Presiden; Wapres; Satu Periode; Reformasi Sumber Hukum Formil Pemilu.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi yang bergulir di Indonesia Tahun 1998, menuntut adanya demokratisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara.¹ dan mendesak agar terwujudnya supremasi hukum.² Momentum tersebut menuntut berbagai agenda yang harus dilaksanakan dalam rangka memperbaiki kehidupan bernegara selama 32 tahun sebelumnya yang berjalan di bawah bayang-bayang kediktatoran rezim orde baru. Salah satu dari enam agenda reformasi adalah Amandemen UUD 1945.³ Adapun agenda reformasi yang pertama, adalah mengamandemen UUD 1945.⁴ Diletakkannya Amandemen UUD 1945 sebagai tuntutan pertama reformasi disebabkan karena UUD 1945 dinilai sebagai fundamen melanggengkan kekuasaan otoriter sebelumnya (*executive heavy*), tidak cukup mengatur sistem *check and balances*, terdapat banyak ketentuan yang tidak jelas, terlalu banyak delegasi kepada undang-undang, beberapa muatan penjelasan UUD 1945 yang tidak konsisten dengan batang tubuh UUD 1945 dan terdapat banyak kekosongan hukum yang seharusnya diatur dalam UUD 1945.⁵ Bahkan banyak kalangan berpendapat bahwa terjadinya krisis di Indonesia bermula pada ketidakjelasan konsep yang dibangun UUD 1945 itu sendiri.⁶ Adapun salah satu kesepakatan fraksi-fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk mengamandemen UUD 1945 adalah: Tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensiil.⁷

Pasca Amandemen UUD 1945, Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat,⁸ Konstitusi telah tegas menganut prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945),⁹ dan Pasal 22E UUD 1945,¹⁰ secara politik semakin mempertegas sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia karena kedudukan Presiden tidak bergantung kepada MPR, Presiden tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR, Presiden memiliki masa jabatan yang pasti, dan Presiden tidak lagi

¹ Muntoha. 2010. *Otonomi Daerah Dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah* Safiria Insania Press, Yogyakarta:, 1.

² Soetandyo Wignjosebroto, 1994 *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta: Rajawali Pers, 1.

³ Ni'matul Huda, 2008 *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang* PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta,, 196.

⁴ MPR RI, 2004 *Panduan Pemasaryakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai Dengan Urutan Bab, Pasal, Dan Ayat Sekretariat Jenderal MPR RI*, Jakarta: , 3-4.

⁵ Jimly Asshiddiqie and Et.al. 2006. *Gagasan Amandemen UUD 1945 Dan Pemilihan Presiden Secara Langsung: Sebuah Dokumen Historis Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI* Jakarta:, 7-14.

⁶ Ni'matul Huda.2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945* FH UII Press, Yogyakarta: , 9.

⁷ Abdul Rasyid Thalib.2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* PT. Citra Aditya Bakti, Bandung: , 281.

⁸ Abdul Ghoffar. 2009. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju* Jakarta: Prenada Media Group , Jakarta: 4.

⁹ Alboin Pasaribu. 2019. "Tafsir Konstitusional Atas Kemandirian Penyelenggara Pemilu Dan Pilkada," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 : 417.

¹⁰ Gotfridus Goris Seran.2019. "Konstitusionalitas Dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 : 655.

bisa diberhentikan oleh MPR karena alasan-alasan politis.¹¹ Ciri sistem pemerintahan presidensiil adalah adanya masa jabatan yang pasti. Hal itu semakin terlihat dalam Pasal 7 UUD 1945: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Bahkan Pasal 7 UUD 1945 diperkuat dalam Undang-Undang Organik Pemilu, yaitu Undang-Undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilu (UU Pemilu), dimana dalam Pasal 169 Huruf n UU Pemilu berbunyi: “Persyaratan menjadi calon Presiden dan calon wakil Presiden adalah: n. belum pernah menjabat sebagai presiden atau wakil presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama”.¹² Penjelasan Pasal 169 Huruf n UU Pemilu:

Yang dimaksud dengan belum pernah menjabat dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama adalah yang bersangkutan belum pernah menjabat dalam jabatan yang sama selama dua kali masa jabatan, baik berturut-turut maupun tidak berturut-turut, walaupun masa jabatan tersebut kurang dari lima tahun.

Menurut Margarito Kamis, Pemikiran yang melatarbelakangi ide pembatasan itu adalah trauma kepemimpinan dua presiden: Soekarno dan Soeharto. Soekarno mengangkat dirinya sebagai presiden seumur hidup. Begitupun Soeharto, yang mencoba ‘mengakali’ Pasal 7 UUD 1945 Sebelum Amandemen. Karena itu, Soeharto selalu terpilih terus hingga 32 Tahun atau enam periode.¹³ Hamdan Zoelva mengatakan pembatasan terhadap masa kepemimpinan Presiden perlu dilakukan karena untuk keberlangsungan demokrasi mengingat bahaya jika masa jabatan presiden tidak dibatasi, yaitu: Seseorang akan otoriter; Abuse of Power; Regenerasi kepemimpinan nasional macet; Seseorang bisa menjadi diktator; dan Timbulnya kultus individu. Melihat fenomena tersebut, maka semua fraksi menyepakati untuk membatasi masa jabatan Presiden menjadi dua periode.¹⁴

Mengingat Pasal 7 UUD 1945 meniscayakan seseorang untuk menjadi Presiden, dan Wakil Presiden (Wapres) dua periode. Hal itu menyebabkan di Tahun 2009, dan 2019, Presiden petahana mencalonkan diri kembali sebagai calon presiden (Capres) untuk periode kedua. 2009, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) mencalonkan diri kembali dalam periode kedua untuk masa jabatan 2009-2014. Tahun 2019, Presiden Joko Widodo (Jokowi) mencalonkan diri kembali dalam periode kedua untuk masa jabatan 2019-2024. Di dua Pemilu tersebut, Capres Petahana yang keluar sebagai Pemenang Kontestasi Pemilu. Walaupun jika dianalisa memang tidak ada *equality before the election* dalam dua Pemilu tersebut, dimana sulit sekali untuk Capres-Calon Wakil Presiden (Cawapres) lain dalam menantang petahana. Disebabkan oleh beberapa hal: **pertama**, Capres-Cawapres Petahana sudah lebih dikenal masyarakat karena

¹¹ Saldi Isra.,2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta: , 63.

¹² Refly Harun.2019. “Tafsir Konstitusi Masa Jabatan Wakil Presiden,” *Jurnal Majelis* 01, no. : 124.

¹³ Hasil wawancara Penulis dengan Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Khairun, Ternate, 2016 Dr. Margarito Kamis, S.H., M.Hum, di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

¹⁴ Hasil Wawancara Penulis dengan Anggota MPR 1999-2004, dan Ketua Mahkamah Konstitusi RI 2013-2015, Dr. H. Hamdan Zoelva., S.H., M.H., di Gedung Nusantara IV MPR, 2018. Jakarta.

selama lima tahun, masyarakat sudah familiar dengan sosok Presiden, dan Wapres yang memimpin negara, termasuk kinerja, kebijakan publik dan program yang diimplementasikan. **Kedua**, adanya akses sumber daya yang dimiliki oleh petahana terhadap birokrasi bahkan finansial melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sering dimanfaatkan oleh petahana untuk kembali membuka ruang keterpilihan dalam pemilu. **Ketiga**, dalam UU Pemilu sudah diatur kapan boleh seorang kandidat melakukan kampanye. Namun, Capres Petahana sudah dapat melakukan safari politik jauh sebelum waktu kampanye yang sudah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Karena tidak jarang sebagai petahana memanfaatkan kunjungan kerjanya sebagai bagian dari safari politiknya. **Keempat**, Diskriminasi Perlakuan dan Penyalahgunaan Penegakkan Hukum. Untuk mengantisipasi hal tersebut, gagasan untuk membuat masa jabatan Presiden, dan Wapres menjadi satu periode mengemuka di publik.

Guru Besar Sekolah Tinggi Intelijen Negara, A.M Hendropriyono mengusulkan agar masa jabatan seorang Presiden dalam satu periode diubah dari lima menjadi delapan tahun. Menurutnya hal tersebut akan membuat Pemerintah dan rakyat menjadi kuat. Presiden akan lebih fokus dalam bekerja karena tidak terganggu jadwal kampanye lantaran berkompetisi di Pemilihan Umum Presiden dan Wapres (Pilpres) dengan status calon petahana, dan selain itu biaya yang dikeluarkan negara untuk menyelenggarakan Pemilu 2019, sebesar Rp.25 triliun dirasa membebankan anggaran apabila diadakan lima tahun sekali.¹⁵ Guru Besar Ilmu Politik Universitas Pertahanan, Salim Said menyetujui gagasan untuk masa jabatan Presiden, dan Wapres dibuat satu periode. Yang membedakan dengan Hendropriyono masa jabatan presiden itu ditambah dari lima tahun menjadi tujuh tahun. Alasannya bukan hanya untuk menghemat biaya, dan yang paling penting mempercepat pergantian elite politik.¹⁶ Penulis menilai dalam dua Pemilu yang dimana Presiden Petahana dengan berbagai fasilitas, sarana prasarana, kewenangan, dan kebijakan yang dimilikinya mencalonkan diri sebagai Capres untuk periode kedua memang terjadi pertarungan yang tidak seimbang dengan Capres lainnya. Selain itu juga besarnya anggaran Pemilu juga menjadi kritik Penulis.

Trend kemunduran demokrasipun terlihat ketika gagasan satu periode ini dilontarkan oleh A.M. Hendropriyono dan Salim Said. Tetapi justru yang terjadi adalah gagasan untuk menambah masa jabatan Presiden Jokowi yang tadinya dua periode menjadi tiga periode.¹⁷ Walaupun Jokowi sudah menampik isu itu dengan menyatakan tidak berminat untuk menjadi Presiden tiga periode, tetap saja kekhawatiran publik akan isu ini menjadi nyata semakin menguat. Mengingat dari sisi komposisi koalisi pendukung Pemerintah di Dewan

¹⁵ Hendropriyono Usul Jabatan Presiden 8 Tahun, CNN Indonesia, 2019, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190712162608-32-411636/hendropriyono-usul-jabatan-presiden-8-tahun>.

¹⁶ Januar Adi Sagita, Salim Said Usul Masa Jabatan Presiden Satu Periode 7 Tahun: Lembaga Petahana Harus Dihapuskan, tribunnews.com, 2019, <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/07/18/salim-said-usul-masa-jabatan-presiden-satu-periode-7-tahun-lembaga-petahana-harus-dihapuskan>.

¹⁷ Egi Adyatama, 2021, Pengamat Politik Qodari Jelaskan Alasan Mendukung Wacana Jokowi 3 Periode, Tempo.co, <https://nasional.tempo.co/read/1442789/pengamat-politik-qodari-jelaskan-alasan-mendukung-wacana-jokowi-3-periode>.

Perwakilan Rakyat (DPR) sangat kuat. Hampir bisa dikatakan jika koalisi solid mengamandemen UUD 1945 untuk memperpanjang masa jabatan Presiden ibarat semudah membalikan telapak tangan.¹⁸ Yang menarik lagi disigi dari segi politik, isu perpanjangan masa jabatan tiga periode itu mengemuka di setiap periode kedua Presiden, yaitu di periode kedua SBY dan Jokowi.¹⁹ Selain itu, menurut Firman Noor wacana masa jabatan tiga periode harus ditolak adalah karena potensinya yang akan memacetkan regenerasi kekuasaan.²⁰

Ketika isu masa jabatan Presiden tiga periode sudah bisa dikatakan “tidak menjual”, ada tiga Ketua Umum (Ketum) Partai Politik (Parpol), yaitu Ketum Partai Golongan Karya (PG), yang juga Menteri Koordinator (Menko) Bidang Perekonomian, Airlangga Hartanto; Ketum Partai Kebangkitan Bersama (PKB), Muhaimin Iskandar, dan Ketum Partai Amanat Nasional (PAN), Zulkifli Hassan yang merupakan Parpol yang tergabung dalam Koalisi Pendukung Pemerintah yang mendengungkan isu Penundaan Pemilu menjadi satu atau dua tahun dari jadwal Pemilu berkala, yaitu pada 2025 atau 2026 karena alasan efisiensi anggaran untuk penanggulangan bencana non alam, COVID-19.²¹ Isu ini didukung setidaknya oleh Menteri Investasi/Kepala Badan Penanaman Modal (BKPM). Bahlil Lahadalia yang beralasan penundaan pemilu bisa berdampak positif pada iklim investasi di Indonesia. Mengingat Pengusaha butuh kepastian dan stabilitas politik.²² Bahkan Menko Bidang Kemaritiman dan Investasi (Menko Marves), Luhut Binsar Pandjaitan menyampaikan banyak mendengar aspirasi rakyat yang mendukung penundaan Pemilu 2024. Mengingat dana Pemilu yang sangat besar dan lebih besar manfaatnya jika dipakai untuk penanganan dan penanggulangan COVID-19.²³

Mengingat banyaknya *mudharat* daripada manfaatnya dari masa jabatan dua periode apalagi tiga periode, termasuk juga penundaan pemilu, maka pembatasan masa jabatan Presiden, dan Wapres menjadi satu periode menjadi urgen untuk dilakukan melalui Reformasi Sumber Hukum Formil Pemilu

¹⁸ Fitria Chusna, 2021 Jokowi: Saya Tegaskan Tak Berminat Jadi Presiden 3 Periode, Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/15/18582931/jokowi-saya-tegaskan-tak-berminat-jadi-presiden-3-periode>.

¹⁹ Achmad Nasrudin Yahya, Peneliti LIPI: Isu Presiden 3 Periode Muncul sejak Era SBY hingga Jokowi, Kompas.com, 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/15/14540581/peneliti-lipi-isu-presiden-3-periode-muncul-sejak-era-sby-hingga-jokowi>.

²⁰ Firman Noor, Mengapa Tiga Periode Kepresidenan Harus Dihindari, Kompas.id, 2021, <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/06/17/mengapa-tiga-periode-kepresidenan-harus-dihindari>.

²¹ Adi Mirsan, PKB, PAN hingga Golkar Dukung Pemilu Ditunda, Warganet: Jangan Pilih Partai Ini, Mereka Tukang Gadaai Demokrasi, Fajar.co.id, 2022, <https://fajar.co.id/2022/02/28/pkb-pan-hingga-golkar-dukung-pemilu-ditunda-warganet-jangan-pilih-partai-ini-mereka-tukang-gadaai-demokrasi/>.

²² Sholahuddin Al Ayyubi, 2022, Menteri Investasi Bahlil Ungkap Alasan Dukung Penundaan Pemilu 2024 Penundaan pemilu akan berdampak positif terhadap iklim investasi, Kabar24.bisnis.com, <https://kabar24.bisnis.com/read/20220330/15/1517085/menteri-investasi-bahlil-ungkap-alasan-dukung-penundaan-pemilu-2024>.

²³ Fika Nurul Ulya. 2022. Luhut Klaim Banyak Rakyat Sampaikan Penundaan Pemilu 2024, Pilih Penanganan Pandemi, Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2022/03/16/12513441/luhut-klaim-banyak-rakyat-sampaikan-penundaan-pemilu-2024-pilih-penanganan?page=all>.

sehingga menjustifikasi Gagasan untuk menjadikan masa jabatan Presiden, dan Wapres satu periode yang ingin Penulis gagas dalam *paper* ini. Adapun Reformasi Sumber Hukum Formil Pemilu yang Penulis maksud disini adalah Amandemen Formal UUD 1945 Kelima, Merevisi UU Pemilu, dan Menjadikan Masa Jabatan Presiden dan Wapres sebagai Konvensi Ketatanegaraan.²⁴ Dengan melihat masalah tentang pengaturan masa jabatan Presiden, dan Wapres diatas, Penulis tertarik untuk menulis, dan meneliti tentang *Paper* yang Penulis beri judul: “Gagasan Masa Jabatan Presiden, dan Wakil Presiden Satu Periode Melalui Reformasi Sumber Hukum Formil Pemilihan Umum”.

B. Perumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam *paper* ini yang akan Penulis bahas dan jawab dalam Bab Pembahasan, yaitu:

1. Mengapa dalam Pasal 7 UUD 1945, MPR mengatur Masa Jabatan Presiden, dan Wakil Presiden Dua Periode?
2. Apa Sajakah yang Menjadi Kelemahan Masa Jabatan Presiden, dan Wakil Presiden Dua Periode dan apa yang menjadi Kelebihan Masa Jabatan Presiden, dan Wakil Presiden Satu Periode?
3. Bagaimanakah Konsep Reformasi Sumber Hukum Formil Pemilu Sebagai Pembatas Masa Jabatan Presiden, dan Wakil Presiden Satu Periode?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang menggunakan metode doktrinal dalam menganalisis prinsip-prinsip dan norma-norma perundang-undangan yang berkaitan dengan Gagasan Masa Jabatan Presiden, dan Wapres Satu Periode Melalui Reformasi Sumber Hukum Formil Pemilu. Ada empat pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu: pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan historis, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah: (1) UUD 1945; dan (2) UU Pemilu. Sedangkan Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini: Risalah Pembentukan UUD 1945, Risalah Pembentukan UU Pemilu, Putusan MK, makalah, jurnal hukum, buku dan karya ilmiah lainnya.²⁵ Dari segi sifat, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu. Dalam penelitian hukum, Penelitian deskriptif ini sangat penting untuk menyajikan bahan-bahan hukum yang ada secara tepat, dimana sesuai bahan-bahan itulah preskripsi hukum disusun. Sedangkan dari sudut pandang bentuk, tipe penelitian ini adalah penelitian preskriptif, penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada. Sifat preskriptif ini akan digunakan untuk menganalisis dan menguji nilai-nilai yang terdapat dalam hukum. Tidak hanya terbatas pada nilai-nilai dalam wilayah hukum positif semata, melainkan juga nilai-nilai yang melatarbelakangi dan

²⁴ Weldy Agiwinata, (2014) “Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Batu Uji Dalam Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Yuridika* 29, no. 2 : 150.

²⁵ Putra Perdana Ahmad Saifulloh, 2021 “Gagasan Konstitusi Pangan: Urgensi Pengaturan Hak Atas Pangan Warga Negara Dalam Amandemen Kelima UUD 1945,” *Jurnal HAM* 12, no. 2 : 227.

menyemangati lahirnya hukum tersebut. Dengan sifat deskriptif dan bentuknya yang preskriptif, penelitian ini dapat mengungkap²⁶ Gagasan Masa Jabatan Presiden, dan Wapres Satu Periode Melalui Reformasi Sumber Hukum Formil Pemilu.

II. PEMBAHASAN

A. *Original Intent* Pengaturan Masa Jabatan Presiden Dua Periode

1. *Original Intent* Pembentukan Pasal 7 UUD 1945 oleh Badan Pekerja Panitia Ad-Hoc (BP-PAH) MPR 1999-2002

Dalam melihat *Original Intent* (maksud asli)²⁷ Pasal 7 UUD 1945 yang mengatur tentang Masa Jabatan Presiden, dan Wapres Dua Periode. Penulis merasa perlu meneliti dan melihat konfigurasi politik dalam risalah-risalah rapat pembentukan UUD 1945 karena ketentuan UUD, dan peraturan perundang-undangan lainnya lahir sebagai produk kesepakatan politik yang oleh K.C. Wheare diistilahkan sebagai *resultante* dari berbagai kekuatan (politik, ekonomi dan sosial) yang berjalan pada waktu pembentukan.²⁸ Menurut Moh. Mahfud MD, Pendekatan konfigurasi politik adalah pendekatan yang digunakan agar mengetahui pertimbangan elite kekuasaan politik dan partisipasi massa dalam pembuatan dan penegakan berbagai peraturan hukum.²⁹ Konfigurasi politik akan membantu Penulis dalam melihat hukum dalam arti "*law in action*", sebagai pelengkap dari "*law in the books*".³⁰ Tanpa konfigurasi politik akan menjadi sulit bagi Penulis untuk memahami maksud suatu norma dan latar belakang pergulatan politik yang akhirnya melahirkan norma tersebut sebagai suatu kesepakatan politik. Konfigurasi politik dapat memperkuat temuan latar belakang perdebatan yang didapat dari pendekatan historis sehingga dapat menggambarkan *original intent* dari Pembentuk UU, dan juga Politik Hukumnya.

MPR ketika melakukan amandemen Pasal 7 UUD 1945 bersepakat ketidaktegasan Pasal 7 UUD 1945 menjadi penyebab dua Presiden, yaitu Soekarno, dan Soeharto di masa lalu berkuasa tanpa batas waktu. Soal ini dianggap sebagai variabel terbesar tumbuhnya otoritarianisme, khususnya Soeharto. Soekarno malah oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) diangkat sebagai Presiden Seumur Hidup. Soeharto selalu dipilih, bahkan boleh dikatakan diangkat berkali-kali oleh MPR. Akibatnya Soeharto bisa berkuasa selama 32 Tahun. Seiring dengan penggulingan kekuasaan pada tampuk kekuasaannya, melalui Sidang Tahunan (ST) MPR Tahun 1998, MPR mengeluarkan Ketetapan (TAP) No.XIII/MPR/1998 Tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden, dan Wapres Republik Indonesia. Ketetapan inilah yang

²⁶ Beni Kurnia Illahi dan Haykal, 2021 "Prinsip Dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19," *Jurnal RechtsVinding* 10, no. 1 : 5.

²⁷ Aidul Fitrijadi Azhari, 2011 *UUD 1945 Sebagai Revolutive Grondwet: Tafsir Postkolonial Atas Gagasan-Gagasan Revolusioner Dalam Wacana Konstitusi Indonesia* Jalasutra Yogyakarta: , xiii.

²⁸ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, 2003 Diterjemahkan Oleh Muhammad Hardani (Surabaya: Pustaka Eureka, 103.

²⁹ Moh. Mahfud MD, 1993 "Perkembangan Politik Hukum: Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum Di Indonesia" Universitas Gadjah Mada, 68.

³⁰ Satjipto Rahardjo, 1980 *Hukum Dan Masyarakat*. Angkasa, Bandung, 71.

dijadikan titik tolak bagi semua anggota MPR. Tidak mengherankan bila MPR, tanpa kecuali menghendaki pembatasan masa jabatan Presiden. Mereka menilai disinilah pangkal persoalan Presiden mengakumulasi persoalannya. Mengapa harus diatur kembali dalam UUD 1945, padahal sudah sebelumnya diatur dalam TAP MPR. Bukankah MPR pada masa tertentu mengangkat seseorang menjadi Presiden Seumur Hidup, dan pada masa yang lain membatasinya. MPR juga terilhami oleh fenomena berhentinya Soeharto, dan perdebatan-perdebatan. Pembicaraan pertama, menghendaki masa jabatan Presiden dibatasi menjadi dua periode.³¹ Jika Presiden berhalangan, meninggal dunia, sakit fisik atau psikis, dan berhenti atas kehendak sendiri diganti oleh Wapres sampai habis masa jabatannya. Apabila keduanya berhalangan digantikan oleh Ketua MPR. Bila Ketua MPR berhalangan digantikan oleh Ketua DPR. Ayat (3), MPR dalam waktu selambat-lambatnya sebulan setelah Ketua DPR memegang jabatan sebagai Mandataris MPR. Setelah itu, MPR wajib menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk memilih, dan mengangkat Presiden, dan Wapres.³² Masa Jabatan Presiden, dan Wapres dibahas pada amandemen pertama UUD 1945 Tahun 1999. Roeslan Abdulgani dalam Rapat PAH, I Tanggal 13 Desember 1999 menjelaskan bahwa sebenarnya UUD 1945 sudah memberi masa jabatan Presiden, hanya ditafsirkan secara salah. Pada waktu perdebatan penyusunan pasal itu bunyinya adalah: “Presiden dipilih satu kali”, kemudian ada yang tanya: “apa boleh nanti Presiden dipilih lagi?”, kemudian dijawab: “Boleh dipilih hanya untuk satu kali”, jadi saudara tahu dalam hukum itu bisa interpretasi secara harfiah, tetapi juga bisa secara historis. Menurut Roeslan, sekarang yang berkuasa menafsirkan secara harfiah.³³ Selanjutnya pada Rapat Ketiga PAH III, Tanggal 9 Oktober 1999 yang dipimpin Harun Kamil, fraksi-fraksi mulai menyoroti masa jabatan Presiden dan Wapres. Anggota-Anggota PAH III pada umumnya mengusulkan agar masa jabatan Presiden sebanyak-banyaknya dua kali masa jabatan. Lukman Hakim Saifuddin dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) misalnya mengusulkan agar masa jabatan Presiden tidak lebih dari dua kali masa jabatan Presiden. Sementara itu,³⁴ Harun Kamil dari Fraksi Utusan Golongan (F-UG) mempunyai pandangan sebagai berikut:³⁵

.....dibuka kemungkinan sesudah melalui tenggang waktu tertentu, Presiden bisa saja dipilih Kembali sesuai dengan hak asasi seseorang, yaitu hak asasi warga negara dimana kalau rakyat menghendaki itu bisa saja diberi kesempatan seperti itu. Hal ini seperti yang terjadi di Amerika dan negara-negara lain praktiknya memang demikian.

Valina Singka Subekti menegaskan Kembali pandangan Harun Kamil dengan mengusulkan batas waktu masa jabatan Presiden adalah dua kali berturut-turut. Munculnya usulan fraksi-fraksi mengenai masa jabatan Presiden tersebut

³¹ MPR RI, *Buku Kedua, Jilid 3, Risalah Rapat PAH BP MPR Ke-11 s/d 20, Tanggal 11 s/d 27 Maret 2002* (Jakarta: Setjen MPR RI, 2002), 106.

³² MPR RI, *Buku Kedua, Jilid 6, Risalah Rapat PAH BP MPR Ke-11 s/d 15, Tanggal 20 Maret s/d 15 Mei 2001* (Jakarta: Setjen MPR RI, 2001), 109.

³³ Valina Singka Subekti, 2008 *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan Dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945 PT*. Rajagrafindo Persada Jakarta, 270.

³⁴ *Ibid.*, 272.

³⁵ *Ibid.*, 272-273.

bertujuan untuk mengoreksi praktik kekuasaan masa lalu.³⁶ Melalui TAP MPRS, Soekarno mengangkat dirinya sebagai Presiden seumur hidup dan Soeharto dipilih selama tujuh kali berturut-turut dipilih oleh MPR sebagai Presiden. Praktik kekuasaan seperti ini dimungkinkan karena Pasal 6 Ayat (1) UUD 1945 tidak secara tegas mengatur masa jabatan Presiden.³⁷

Gagasan ini didukung oleh Antonius Rahail dari Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI), yang juga menilai konstruksi ini sesuai dengan TAP MPR No.XIII/MPR/1998. Sebelumnya gagasan yang sama telah lama dimunculkan oleh Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menjadikan TAP MPR sebagai titik tolak. Hamdan Zoelva dari Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB), Hatta Radjasa dari Fraksi Reformasi (F-Reformasi), Asnawi Latief (dari Fraksi Partai Daulat Umat (F-PDU), dan Gregorius Seto Harijanto dari Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB) menggunakan ancangan yang sama. Mereka meletakkannya dalam kerangka pembatasan kekuasaan Presiden. Bahkan pembagian kekuasaan oleh Valina Singka Subekti dari F-UG, Asumsi dasarnya adalah Pemisahan Kekuasaan Presiden sebagai Kepala Pemerintah, dan Negara. Karena itu, ia mengkaitkan dengan Pasal 4 UUD 1945. Menurut Valina, apabila Presiden meninggal dunia tidak dapat menjalankan kewajibannya maka tugas, dan wewenangnya dilaksanakan oleh Ketua MPR. Selambat-lambatnya enam bulan sejak Presiden, dan Wapres berhalangan tetap harus diadakan Pemilihan Umum Presiden, dan Wapres yang baru. Pengambilan sumpah cukup dihadapan MPR, tanpa perlu menyertakan DPR.³⁸

Terdapat dua rumusan tentang persoalan masa jabatan Presiden. **Pertama**, Presiden, dan Wapres memegang masa jabatan selama lima tahun, dan dapat dipilih kembali. Alternatif **kedua**, Presiden, dan Wapres memegang masa jabatan selama lima tahun, dan dapat dipilih kembali dalam tenggat waktu tertentu. Tentang masa jabatan Presiden, Hendy Tjaswandi dari Fraksi TNI/POLRI (F-TNI/POLRI) merujuk pada TAP No.XIII/MPR/1998 Tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden, dan Wapres Republik Indonesia. Hanya Hendy menafsirkan hal itu bisa berarti dua kali masa jabatan berturut-turut ataupun berselang. Akhirnya Hendy, dan Valina menyetujui rumusan TAP MPR No.XIII/MPR/1998. Sedangkan Lukman Hakim Saifuddin, Hamdan Zoelva, Hatta Radjasa, Asnawi Latief, Gregorius Seto Harijanto, Khofifah Indar Parawansa (F-PKB), dan Andi Matalatta dari Fraksi PG (F-PG) memilih alternatif pertama.³⁹ Peta perbedaan ide masa jabatan Presiden menunjukkan seluruh anggota Fraksi di MPR setuju untuk dibatasi.

³⁶ *Ibid.*, 273.

³⁷ Reza Syawawi, 2016 "Pengaturan Pemberhentian Presiden Dalam Masa Jabatan Menurut UUD 1945 (Studi Komparatif Sebelum Dan Sesudah Perubahan)," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 6 : 71.

³⁸ MPR RI, *Buku Kedua, Jilid 6, Risalah Rapat PAH BP MPR Ke-11 s/d 15, Tanggal 20 Maret s/d 15 Mei 2001, Op.Cit.*, 111-121.

³⁹ *Ibid.*, 238-240.

Tabel 1. Sikap Fraksi BP MPR Terhadap Pembatasan Masa Jabatan Presiden, dan Wapres

Fraksi	Sikap	Masa Jabatan	Argumen
Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP)	Dibatasi	Lima Tahun. Dapat dipilih kembali untuk jabatan. Bisa berturut-turut. Bisa berselang	Dapat hanya masa jabatan. Bisa juga Mencegah Individu, Penumpukkan kekuasaan. Presiden Soeharto Kultus Mencegah Fenomena
F-PG	✓	✓	✓
F-PPP	✓	✓	✓
F-PKB	✓	✓	✓
F-TNI/ POLRI	✓	✓	✓
F-PBB	✓	✓	✓
F-Reformasi	✓	✓	✓
F-KKI	✓	✓	✓
F-PDKB	✓	✓	✓
F-PDU	✓	✓	✓

Sumber: Penulis olah dari Risalah Pembentukan UUD 1945, MPR

Makna dari pembatasan masa jabatan diatas adalah jabatan Presiden menjadi tegas. Mengenai pemilihan kembali Presiden hanya dimungkinkan untuk satu kali masa jabatan Presiden, yaitu selama lima tahun kedua. Konteks empiris rumusan ini didasarkan pada fakta kekuasaan Presiden Soeharto yang dapat dipilih berkali-kali. Fenomena inilah yang menjadi spirit dasar Pasal ini. Menurut Penulis masa jabatan maksimal sepuluh tahun untuk Presiden dan Wakil Presiden adalah limitatif, dan imperatif. Artinya seseorang tidak dapat dipilih kembali menjadi seorang Presiden dan Wakil Presiden. Sungguh-pun telah diantarai telah masa jabatan Presiden lain. Oleh karena itu frasa dua kali masa jabatan Presiden, dan Wapres harus dibaca menjabat berturut-turut atau telah diselingi oleh orang lain.

Rumusan Pasal 7 UUD 1945 ini telah mengubah secara signifikan rumusan masa jabatan Presiden dan Wapres pada naskah asli Pasal 7 UUD 1945. Dengan pembatasan masa jabatan yang dirumuskan cukup jelas dan tegas itu, maka seorang Presiden dan Wapres tidak terlalu lama berkuasa. Sebab, konvensi ketatanegaraan membuktikan di Indonesia, jika semakin lama seorang Presiden menjabat, maka semakin otoriter menjalankan kekuasaannya,⁴⁰ dan banyak melakukan *abuse of power*.⁴¹

⁴⁰ John Pieris. 2001. *Pembatasan Konstitusional Presiden RI*. Pelangi Cendekia, Jakarta, 125.

⁴¹ Hendra.2016. "Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal Wacana* 1, no. 1: 33.

2. **Original Intent Pembentukan Pasal 169 Huruf n UU Pemilu Oleh DPR dan Presiden**

Dalam sub bab ini yang Penulis tertarik teliti adalah mengapa Pasal 169 Huruf n UU Pemilu mengatur Masa Jabatan Presiden, dan Wakil Presiden Dua Periode. Untuk menjawab permasalahan ini Penulis merasa perlu meneliti risalah rapat pembentukan UU Pemilu. Rancangan UU (RUU) Pemilu merupakan usul inisiatif Pemerintah. Pembahasan tentang Masa Jabatan Presiden, dan Wapres Dua Periode tidak banyak dibicarakan dalam Pembahasan RUU Pemilu. Yang mengusulkan masa jabatan Presiden, dan Wapres dua periode itu adalah Anggota Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu dari F-PKB, Siti Masrifah yang menyatakan:⁴²

Penambahan substansi perlu diatur tersendiri persyaratan khusus bagi peserta pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Maka PKB menambahkan bagian ke tiga persyaratan khusus peserta pemilu Presiden dan Wapres di Pasal 142, seseorang yang menjadi calon Presiden dan Wapres memenuhi persyaratan sebagai berikut: a. Belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wapres selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.

Rumusan yang diusulkan Siti Masrifah dari F-PKB disetujui oleh semua Fraksi yang ada di DPR. Setelah penulis mempelajari *original intent* dari risalah-risalah rapat pembentukan UU Pemilu, Penulis menilai tidak ada pembahasan yang detail mengapa Presiden, dan Wapres dua periode. Mungkin Pembentuk UU Pemilu tidak membahas detail Pasal terkait masa jabatan karena dalam Pasal 7 UUD 1945 sudah mengatur secara jelas, dan tegas terkait masa jabatan Presiden, dan Wapres.

B. Kelemahan Masa Jabatan Presiden, dan Wakil Presiden Dua Periode, dan Kelebihan Masa Jabatan Presiden, dan Wakil Presiden Satu Periode

Terdapat Empat Konsep masa jabatan sesuai dari hasil penelitian Negara-Negara yang menganut system Presidensial, yaitu Pertama, *No re-election*: Tidak ada kemungkinan untuk mencalonkan diri lagi sebagai Presiden setelah masa jabatan pertamanya selesai. Contoh Negara yang menggunakan sistem ini yaitu Afrika Selatan, Brazil, Filipina, Guatemala, Korea Selatan, Meksiko dan Turki. **Kedua**, *No Immediate re-election*: Tidak diperkenankan seorang Presiden untuk mencalonkan diri kembali ketika ia masih memegang jabatan, akan tetapi seorang mantan Presiden bisa mencalonkan diri kembali setidak-tidaknya setelah satu periode Presiden penggantinya menjabat sebagai Presiden. Contoh Negara yang menggunakan sistem ini yaitu Peru dan Venezuela. **Ketiga**, *Only one re-election*: Seorang Presiden bisa mencalonkan diri kembali satu kali lagi pada periode selanjutnya, sistem ini yang paling banyak digunakan Negara dengan sistem Pemerintahan Presidensiil yaitu Amerika Serikat, Argentina, Bolivia, Belarusia, Madagascar, Malawi, Republik Kongo, Zambia dan Indonesia. **Keempat**, *No Limitation re-election*: Seorang Presiden bisa mencalonkan diri lagi menjadi Presiden tanpa ada batasan periode Negara yang menggunakan konsep ini adalah Benin dan Nikaragua. **Kelima**, *Only two re-election*: Seorang Presiden

⁴² DPR RI, Risalah Rapat Kerja Ke-8 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, Kamis, 23 Maret 2017 (Jakarta: Setjen DPR RI, 2017), 32.

bisa mencalonkan diri kembali sebanyak dua periode setelah ia menjabat. Negara yang menggunakan konsep ini adalah Angola.⁴³

Masa jabatan Presiden masing-masing negara berbeda-beda, ada yang memakai formula lima tahun, enam tahun atau empat tahun. Masa Jabatan Presiden Phillipina pasca Ferdinand Marcos adalah enam tahun dan hanya untuk satu kali masa jabatan. Presiden Meksiko juga dipilih hanya untuk satu kali masa jabatan, yaitu enam tahun. Ada hal unik di Meksiko dimana satu kali masa jabatan satu kali, tidak hanya berlaku pada Presiden, tetapi pada semua jabatan yang dipilih, termasuk Kepala Desa. Pembatasan ini sebagai salah satu hasil pembaruan pada 1917. Sebelumnya pembatasan masa jabatan ini tidak dijalankan dan pemerintahan dijalankan dengan kediktatoran. Meskipun masa jabatan Presiden Meksiko sudah dibatasi, kedudukan Presiden tetap sangat kuat.⁴⁴ Pembatasan masa jabatan Presiden diawali pada konvensi ketatanegaraan di Amerika Serikat (AS), dimana Presiden George Washington yang menjabat Presiden pertama AS menolak untuk masa jabatan yang ketiga pada tahun 1796. Sedangkan Presiden Franklin D. Roosevelt tidak tunduk pada konvensi ketatanegaraan yang Washington sudah mulai, makanya Roosevelt bisa menjabat sampai tiga periode utuh, bahkan sudah masuk ke periode keempat dan pada awal periode keempat, Roosevelt menderita kanker otak dan meninggal dunia.⁴⁵ Untuk itulah pembatasan masa jabatan Presiden AS ditegaskan sebagai materi muatan konstitusi pada Amendemen ke-22 Konstitusi AS Tahun 1951 menjadi masa jabatan Presiden AS adalah empat tahun dan hanya dapat dipilih hanya untuk satu kali masa jabatan,⁴⁶ jadi sehebat-hebatnya Presiden negara adidaya seperti AS hanya bisa menjabat delapan tahun.

Alasan Presiden tidak boleh memegang kekuasaan dalam waktu yang Panjang untuk mencegah menyalahgunakan kewenangan. Menurut Bill Gelfand, melalui studi di beberapa negara menyimpulkan implikasi negatif Presiden memegang kekuasaan dalam waktu yang lama memperlihatkan penyimpangan yang mengakibatkan negara pecahan Uni Soviet yang pendapatan domestik Bruto per kapita menurun, dan terjadi kemunduran hak politik warga negara oleh Presiden yang menjabatnya lama.⁴⁷ Kelemahan Masa Jabatan Dua Periode Untuk Presiden dan Wapres sangat terasa apabila Capres, dan Cawapres petahana maju dalam Pemilu periode kedua, yang sedang dalam masa jabatannya memiliki potensi menggunakan mesin birokrasi untuk kepentingan kemenangan dirinya dalam pemilu. Birokrasi adalah mesin tangguh yang mampu dan bisa digunakan oleh kandidat petahana untuk merebut hati rakyatnya hingga ke akar rumput (*grass-roots*). Apabila dibandingkan dengan Partai Politik (*parpol*), masih jauh kalah bersaing dengan birokrasi dalam kemampuannya untuk turun ke rakyat. Selain daya jangkau, birokrasi masih jauh lebih unggul

⁴³ Elsan Yudhistira. 2020. "Pembatasan Masa Jabatan Presiden Sebagai Upaya Menghindari Terjadinya Abuse Of Power,". *AL-ISHLAH: Jurnal Ilmiah Hukum* 23, no. 2 146.

⁴⁴ Bagir Manan. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. FH UII Press, Yogyakarta, 90-91.

⁴⁵ Elsan Yudhistira, *Op.Cit.*, 133-134.

⁴⁶ Mochammad Isaeni Ramadhan. 2015. *Jabatan Wakil Presiden Menurut Hukum Tata Negara Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta, 5.

⁴⁷ Reza Syawawi, *Op.Cit.*, 71.

dibandingkan lembaga politik manapun dalam hal mengoleksi informasi sampai dengan penyediaan dana. Oleh karena itu, birokrasi yang tidak terbeli dan netral menjadi kewajiban dalam konteks demokrasi dan kontestasi politik. Tidak netralnya birokrasi tentu saja mencederai nilai-nilai demokrasi yang hendak dibangun dengan cara memanipulasi pilihan warga dengan cara *surveillance* oleh kekuasaan.

Selain berdampak menimbulkan persoalan ketidakadilan, kandidat yang bukan Capres, dan Cawapres petahana pastinya akan dirugikan ketika melihat fasilitas dan dana dari APBN digunakan oleh kandidat *incumbent* untuk berkampanye. Bahkan ketidaknetralan birokrasi dalam pemilu dapat menimbulkan kerusuhan massa. Birokrasi yang tidak netral, pastinya mencederai demokrasi substansial, karena dengan adanya praktik diskriminatif terhadap kandidat lain, tidak lagi menerapkan prinsip-prinsip *free and fair election*. Akibatnya persaingan atau kompetisi yang tidak sehat antar kandidat peserta pemilu menyeruak ke permukaan sekaligus menodai nilai-nilai demokrasi itu sendiri. Mengingat banyaknya *mudharat* daripada manfaatnya maka pembatasan masa jabatan Presiden, dan Wapres menjadi satu periode menjadi urgen untuk dilakukan.

Menurut Bruce Buchanan, pembatasan satu periode bertujuan untuk membebaskan Presiden dari gangguan atau beban untuk terpilih lagi pada periode kedua. Buchanan berpendapat bahwa karena tidak dapat terpilih lagi, Presiden akan lebih fokus mengeluarkan kebijakan atau program yang bermanfaat tanpa harus memikirkan dampak politiknya baik terhadap parpol maupun masyarakat. Konsekuensi dari pembatasan satu periode ini adalah diperpanjangnya masa jabatan Presiden menjadi enam sampai tujuh tahun agar Presiden memiliki waktu lebih lama untuk bekerja dan hasil kerjanya bisa dirasakan.⁴⁸

Benturan antara kebijakan dengan kebutuhan meraih popularitas demi kemenangan sang petahana juga terjadi di Indonesia. Kebutuhan Pilpres 2019 ditengarai menjadi penyebab munculnya kebijakan-kebijakan populis pemerintahan Jokowi, seperti pembatalan kenaikan harga BBM dan tarif tol, yang dinilai merugikan dan tidak konsisten. Kembali ke masa jabatan Presiden dan Wapres, perlunya perubahan aturan juga diungkapkan oleh A.M Hendropriyono. Hendropriyono mengusulkan agar jabatan presiden diperpanjang menjadi delapan tahun dan dibatasi hanya satu periode saja. Menurut Hendropriyono, perubahan ini dibutuhkan agar Presiden lebih fokus bekerja dan tidak terganggu oleh jadwal kampanye serta keinginan untuk terpilih kembali.⁴⁹

Gangguan Pilpres dan godaan periode kedua terhadap kinerja Presiden ini juga diungkapkan oleh Salim Said. Menurut Salim Said, masa jabatan lima tahun membuat Presiden hanya bekerja efektif selama tiga tahun pertama saja karena pada tahun keempat dan kelima, Presiden sudah fokus untuk memenangkan

⁴⁸ Siasat Nasdem Perlama Kekuasaan Jokowi?, Pinterpolitik.com, 2019, <https://pinterpolitik.com/siasat-nasdem-perlama-kekuasaan-jokowi/>.

⁴⁹ Hendropriyono Usul Jabatan Presiden 8 Tahun, CNN Indonesia, 2019, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190712162608-32-411636/hendropriyono-usul-jabatan-presiden-8-tahun>.

Pilpres selanjutnya. Salim Said juga menjelaskan bahwa meskipun pembahasan dan prosedurnya akan rumit, secara hukum tidak ada masalah jika masa jabatan Presiden Indonesia diubah menjadi “8×1”. Namun, Salim Said juga memperingatkan bahwa masa jabatan delapan tahun akan sangat merugikan jika presiden yang terpilih ternyata memiliki kinerja buruk, apalagi presiden tersebut tidak bisa diberhentikan begitu saja mengingat rumitnya prosedur Pemakzulan Presiden di Indonesia. Oleh karenanya, melihat aturan saat ini, empat tahun dan maksimal dua periode, juga memiliki keuntungan yaitu memungkinkan pergantian kepemimpinan yang lebih cepat.⁵⁰

Menurut Refly Harun, aturan masa jabatan Presiden yang saat ini berlaku membuat kinerja Presiden dalam periode pertamanya tidak efektif. Refly berpendapat bahwa dalam periode pertama presiden hanya bekerja selama 2,5 tahun sampai tiga tahun saja karena untuk enam bulan pertama presiden masih melakukan penyesuaian, sementara untuk dua tahun terakhirnya, sudah fokus pada Pilpres selanjutnya. Refly kemudian memberikan rekomendasi agar presiden hanya boleh menjabat satu periode, namun masa jabatannya dibuat menjadi 6-8 tahun.⁵¹ Kelebihan dari masa jabatan Presiden dan Wapres satu periode adalah efektif dan efisiensi Pemerintah dimana Presiden dan Wapres hanya fokus dalam satu periode, agar Presiden lebih fokus bekerja dan tidak terganggu oleh jadwal kampanye serta keinginan untuk terpilih kembali dan untuk mempercepat regenerasi kepemimpinan nasional.

C. Konsep Reformasi Sumber Hukum Formil Pemilu Sebagai Pembatas Masa Jabatan Presiden, dan Wakil Presiden Satu Periode

Berkaitan dengan masalah masa jabatan Presiden jika dipandang dari sudut pandang ilmu politik, maka hukum acapkali dijadikan sebagai sarana dari elite yang memegang kekuasaan, sedikit banyak telah dipergunakan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaannya, atau menambah serta mengembangkannya.⁵² Jika dikaitkan dengan Pasal 7 UUD 1945 naskah asli, maka muncul dua asumsi. Asumsi pertama menekankan bahwa Pasal 7 UUD 1945 naskah asli dipertahankan dengan maksud agar Presiden yang memegang kekuasaan dapat menggunakan Pasal 7 UUD 1945 naskah asli sebagai instrumen kekuasaan. Asumsi kedua menyoroti bahwa elite politik (Presiden dan MPR/DPR) memanfaatkan Pasal 7 UUD 1945 sebagai sarana untuk melanggengkan kekuasaan Presiden.⁵³

Dari dua asumsi ini telah muncul kesadaran hukum yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengkaji secara kritis kaidah-kaidah hukum tata negara yang mengatur masa jabatan Presiden. Hal ini merupakan perkembangan yang menggembirakan, karena ternyata kesadaran masyarakat dalam melakukan

⁵⁰ Januar Adi Sagita. 2019. Salim Said Usul Masa Jabatan Presiden Satu Periode 7 Tahun: Lembaga Petahana Harus Dihapuskan, [tribunnews.com, https://www.tribunnews.com/nasional/2019/07/18/salim-said-usul-masa-jabatan-presiden-satu-periode-7-tahun-lembaga-petahana-harus-dihapuskan](https://www.tribunnews.com/nasional/2019/07/18/salim-said-usul-masa-jabatan-presiden-satu-periode-7-tahun-lembaga-petahana-harus-dihapuskan).

⁵¹ Muhibudin Kamali. 2019. Refly Harun Dukung Amendemen Konstitusi Periode Jabatan Presiden, Nasional.sindonews.com, <https://nasional.sindonews.com/read/363724/12/refly-harun-dukung-amendemen-konstitusi-periode-jabatan-presiden-1615658620>.

⁵² Soerjono Soekanto. 2011. Rajagrafindo Persada. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, 21.

⁵³ John Pieris, *Op.Cit.*, 159.

perubahan di era reformasi memberikan implikasi kuat terhadap upaya mengubah konstitusi (UUD 1945), agar dengan perubahan itu dapat terwujud pemerintahan yang lebih demokratis dan bermartabat. Sehubungan dengan kekuasaan Presiden Republik Indonesia, maka yang diutamakan adalah bahwa Presiden mendapat legitimasi politik yang kuat dari rakyat. Rakyat yang kedaulatannya dijamin UUD 1945 menginginkan seseorang yang mengemban tugas-tugasnya dapat menunjukkan prestasi yang besar, yang bermanfaat bagi upaya meningkatkan keadilan dan kesejahteraan rakyat, serta menjaga keutuhan bangsa dan negara. Karenanya, seorang Presiden seharusnya memiliki *sense of social justice* yang tinggi, jujur, berwibawa, dan memiliki kepemimpinan yang kuat.⁵⁴

Hal ini berbeda dengan pandangan penguasa pada masa lampau, terutama di era Orde Baru. Di era Orde Baru, yang terpenting adalah bahwa diperlukan stabilitas politik yang kuat. Karenanya, yang diutamakan adalah seseorang Presiden dapat menunjukkan kemampuan dan kelebihanannya sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan yang mampu mendongkrak pertumbuhan ekonomi nasional dan menciptakan stabilitas politik yang kuat untuk mensejahterakan rakyat. Aspek-aspek normatif, misalnya kejujuran, keadilan dan demokrasi. Tidak terlalu diutamakan.⁵⁵

Dalam perspektif negara demokratis, perlu difahami apa yang dikatakan Aristoteles, bahwa masalah penting untuk disoroti yang bersangkutan paut dengan pemegang kekuasaan itu adalah apakah bukan semata-mata mencari orang yang terbaik, melainkan Menyusun hukum yang terbaik, yang tidak hanya menjadi sumber kekuasaan dan pedoman bagi Pemerintah harus memiliki kewibawaan dan kedaulatan yang tertinggi. Hukum yang menjadi sumber kekuasaan dan pedoman bagi Pemerintah haruslah hukum yang benar-benar terbaik. Aristoteles menulis bahwa mereka yang ada pada saat pemegang kekuasaan negara tidak memegang kekuasaan untuk selamanya, tetapi ada pergantian peran antara penguasa dan yang dikuasai. Lebih baik, secara periodik dibuat pemilu yang diatur oleh UU, agar mereka yang dikuasai dapat diangkat menjadi penguasa dan demikian seterusnya.⁵⁶

Dari pendapat Aristoteles dan fikiran-fikiran berbagai pihak yang menyoroti kekuasaan Presiden, dapat dijelaskan bahwa penciptakan sistem politik dan hukum menjadi penting untuk mengatur kehidupan politik dan demokrasi suatu negara. Dalam konteks itu, sistem politik dapat memberikan gambaran yang tepat mengenai kekuasaan dan lamanya masa jabatan Presiden. Sedangkan, hukum mengatur pembatasan kekuasaan dan pembatasan masa jabatan presiden.⁵⁷ Untuk itulah urgen untuk dibangun pembatasan masa jabatan Presiden yang sejalan dan sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi karena hal inilah perwujudan prinsip-prinsip Konstitusionalisme.⁵⁸

⁵⁴ *Ibid.*, 159-160.

⁵⁵ *Ibid.*, 160.

⁵⁶ J. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles* (Jakarta: Rajawali Press, 1988), 56.

⁵⁷ John Pieris, *Op.Cit.*, 160-161.

⁵⁸ Hasil wawancara Penulis dengan Dr. Margarito Kamis, S.H., M.Hum, *Loc.Cit.*

Konstitusionalisme merupakan fungsi yang khas dari konstitusi⁵⁹ karena mengatur secara rinci batas-batas kewenangan antar cabang-cabang kekuasaan negara secara seimbang dan saling mengawasi, serta memberikan jaminan yang cukup luas dalam arti penghormatan,⁶⁰ dan perlindungan hak asasi manusia.⁶¹ Atau dengan kata lain, konstitusionalisme adalah faham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.⁶² Esensi dari konstitusionalisme minimal terdiri dari dua hal pokok yakni, *pertama*, konsepsi negara hukum yang menyatakan bahwa secara universal kewibawaan hukum harus mampu mengontrol dan mengendalikan politik;⁶³ *kedua*, konsepsi hak-hak sipil warga negara yang menggariskan adanya kebebasan warga negara di bawah jaminan konstitusi sekaligus adanya pembatasan kekuasaan negara yang dasar legitimasinya hanya dapat diperoleh dari konstitusi.⁶⁴ Demikian juga dengan Bagir Manan, menyatakan bahwa teori atau doktrin konstitusi secara esensial mengandung makna pembatasan kekuasaan pemerintahan dan perlindungan hak-hak rakyat dari tindakan-tindakan sewenang-wenang pemerintah, terutama yang menyangkut hak asasi atau hak dasar rakyat.⁶⁵ Menurut M. Laica Marzuki, hampir semua Negara memiliki konstitusi, akan tetapi tidak semua konstitusi memiliki prinsip-prinsip konstitusionalisme. Konstitusi yang baik adalah konstitusi yang menganut prinsip-prinsip konstitusionalisme.⁶⁶

Penulis dalam sub bab ini akan memberikan Konsep Masa Jabatan Presiden dan Wapres satu periode di Indonesia Melalui Reformasi Sumber Hukum Formil Pemilu. Maksud Reformasi dalam tulisan ini adalah mengenai Konsep Ideal, Politik Hukum, dan *Ius Constituendum*. Konsep ideal sendiri menurut Soetanto Soephiadhy, erat kaitannya dengan politik hukum. Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk (hukum yang diharapkan).⁶⁷ Bernard L. Tanya menyebutkan bahwa politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme. Politik hukum berbicara tentang “apa yang seharusnya” yang tidak selamanya identik dengan “apa yang ada”. Politik hukum tidak bersikap pasif terhadap “apa yang ada” melainkan aktif mencari “apa yang seharusnya”. Dengan kata lain, politik hukum tidak boleh terikat pada “apa yang

⁵⁹ Dahlan Thaib and Et.al, *Teori Dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 19.

⁶⁰ Abdul Mukthie Fadjar.2006. *Hukum Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI Jakarta, 34-35.

⁶¹ Ni'matul Huda dan Sri Hastuti Puspitasari (Ed). 2007. FH UII Press. *Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD: Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum Dan Kenegaraan Yogyakarta*, 4.

⁶² Moh. Mahfud MD.2000. *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Rineka Cipta,Jakarta, 145.

⁶³ Ismail Suny.1982. *Mencari Keadilan (Sebuah Otobiografi)*. Ghalia Indonesia,Jakarta, 445.

⁶⁴ Suharizal.2002. *Reformasi Konstitusi 1998-2002: Pergulatan Konsep Dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*. Sinar Grafika,Jakarta, 28.

⁶⁵ Sumali,2003 *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 20.

⁶⁶ M. Laica Marzuki, “Konstitusi, Dan Konstitusionalisme,” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 6.

⁶⁷ Soetanto Soephiady2004. *Undang-Undang Dasar 45: Kekosongan Politik Hukum Makro Kepel* Press,Yogyakarta, 25.

ada” namun harus mencari jalan keluar kepada “apa yang seharusnya”.⁶⁸ Konsep ideal dalam pendekatan ilmu hukum yang dikenal secara umum, sama dengan *ius constituendum* yang berarti hukum yang dicita-citakan.⁶⁹

Sementara Sumber hukum pada hakikatnya adalah tempat untuk warga negara dapat menemukan dan menggali hukumnya. Sumber hukum menurut Zevenbergen dapat dibagi menjadi sumber hukum materiil dan sumber hukum formil. Sumber hukum materiil merupakan tempat dari mana materi hukum itu diambil. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum misalnya: hubungan sosial, hubungan kekuatan politik, situasi sosial ekonomis, tradisi (pandangan keagamaan, kesusilaan), perkembangan internasional, keadaan geografis. Sumber hukum formil merupakan tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan itu formal berlaku.⁷⁰ Karena bentuknya itu, hukum berlaku umum, diketahui, dan ditaati.⁷¹ Apabila dikaitkan dengan dua jenis sumber hukum di atas, maka Pancasila (dalam Sistem Hukum Indonesia) termasuk sumber hukum yang bersifat materiil, sedangkan sumber hukum formil, adalah: Peraturan Perundang-Undangan, Perjanjian Internasional, Yurisprudensi, Doktrin, Dan Konvensi Ketatanegaraan.⁷² Konsep Reformasi Sumber Hukum Formil Pemilu Untuk Membatasi Masa Jabatan Presiden dan Wapres satu periode di Indonesia menurut Penulis bisa dilakukan dengan tiga jalan, yang **pertama**, Melakukan Amandemen UUD 1945 Kelima untuk menjadikan Masa Jabatan Presiden, dan Wapres Satu Periode dengan masa jabatan tujuh tahun. Adapun Amandemen yang maksud disini adalah Amandemen Konstitusi secara formal.

Menurut Ni'matul Huda, satu-satunya alasan mendasar diperlukannya amandemen UUD dalam suatu negara karena substansi pengaturan dalam UUD tersebut mengalami banyak kelemahan yang justru dapat membuat eksistensi suatu negara menjadi lemah. Kelemahan substansi bisa karena lemahnya substansi di seluruh norma, ataupun norma-norma tertentu (sektoral). Kelemahan ini perlu dilakukan dengan perbaikan melalui amandemen terhadap UUD tersebut, baik amandemen keseluruhan maupun terhadap suatu bidang pengaturan tertentu untuk mengantisipasi, dan mengakhiri implikasi negatif yang bersumber dari kelemahan substansi konstitusi terhadap kehidupan ketatanegaraan Indonesia.⁷³ Amandemen konstitusi merupakan sesuatu yang

⁶⁸ Bernard L. Tanya.2011. *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama* GENTA Publishing,Jakarta, 3.

⁶⁹ Achmad Ali.2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Volume I Pemahaman Awal,Kencana Prenada Media Group,Jakarta , 181.

⁷⁰ Fais Yonas Bo'a, “Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum Dalam Sistem Hukum Nasional,” *Jurnal Konstitusi* 15, no. 1 (2018): 32.

⁷¹ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta.2000 *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*.Alumni,Bandung, 154.

⁷² Dani Pinasang, “Falsafah Pancasila Sebagai Norma Dasar (Grundnorm) Dalam Rangka Pengembangan Sistem Hukum Nasional,” *Jurnal Hukum UNSRAT* XX, no. 3 (2012): 8.

⁷³ Ni'matul Huda.2008. “Gagasan Amandemen (Ulang) UUD 1945 (Usulan Untuk Penguatan DPD Dan Kekuasaan Kehakiman),” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 15, no. 3 : 373–392.

wajar dalam sistem masyarakat yang serba berkembang dan berubah.⁷⁴ Untuk itulah amandemen konstitusi adalah prosedur yang diatur konstitusi tentang tata cara mengubah konstitusi sehingga amandemen terhadapnya bukanlah sesuatu yang *haram*, seperti praktik ketatanegaraan beberapa negara.⁷⁵ Untuk itu, menurut Yusril Ihza Mahendra suatu konstitusi tidak boleh disakralkan, dikultuskan, dan dikeramatkan, mengingat konstitusi bukanlah kitab suci yang materinya tidak boleh diganti-ganti.⁷⁶

Metode untuk mengubah UUD di setiap negara dilakukan dengan cara yang bermacam-macam sesuai dengan konfigurasi politik dan perubahan konstitusi bisa dijalankan sesuai kebutuhan suatu negara. Ada beberapa pola amandemen yang dipakai di beberapa negara untuk mengubah konstitusinya. Taufiqurrahman Syahuri mencontohkan amandemen UUD yang dilakukan di Belanda, Jerman dan Perancis melalui pembentukan konstitusi baru. Sedangkan di Amerika melalui jalan *addendum*.⁷⁷ Menurut K.C. Wheare, terdapat tiga upaya untuk mengamandemen konstitusi, yakni: *kesatu*, dengan amandemen formal. *Kedua*, dengan membakukan kebiasaan ketatanegaraan, dan *ketiga*, melalui penafsiran hakim.⁷⁸ Amandemen formal adalah mengamandemen konstitusi sesuai dengan mekanisme yang diatur suatu negara.⁷⁹ Amandemen formal negara Indonesia diatur oleh Pasal 37 UUD 1945.⁸⁰ Akan tetapi, memaknai amandemen konstitusi itu bukan hanya ditafsirkan secara sempit atau dilakukan saja lewat amandemen formal, tetapi memaknai konstitusi perubahan UUD juga dapat terjadi dilakukan dengan jalan konvensi ketatanegaraan.⁸¹ Amandemen konstitusi melalui penafsiran hakim oleh K.C. Wheare bahwa hakim bukan mengamandemen tekstual konstitusi, akan tetapi mengamandemen makna (kontekstual) dari konstitusi.⁸²

⁷⁴ Sonia Ivana Barus.2017. "Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra Dan Pasca Amandemen," *University Of Bengkulu Law Journal* 2, no. 1 : 29-55.

⁷⁵ Yoyon M. Darusman "Kajian Yuridis Urgensi Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia," *ADIL : Jurnal Hukum* 4, no. 2: 262.

⁷⁶ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 12-13.

⁷⁷ Taufiqurrohmah Syahuri.2010. "Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Dan Perbandingannya Dengan Konstitusi Di Beberapa Negara," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 17, no. 4 513.

⁷⁸ Allan Fatchan Gani Wardhana.2014. "Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi: Studi Terhadap Putusan Nomor 92/PUU-X/2012," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 21, no. 2 255.

⁷⁹ Bayu Aryanto.2020. "Demokrasi Deliberatif Dalam Konsep Amandemen Konstitusi Indonesia," *Mulawarman Law Review* 5, no. 2 102.

⁸⁰ Ahmad dan Novendri M. Nggilu.2019. "Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi Sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 795.

⁸¹ B. Hestu Cipto Handoyo.2012. *Hukum Tata Negara Indonesia*.Universitas Atma Jaya,Yogyakarta, 181.

⁸² Feri Amsari.2011. *Perubahan UUD 1945 Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*.Rajawali Pers,Jakarta 21.

Negara Indonesia sebagai negara hukum yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945.⁸³ Norma ini menegaskan bahwa seluruh kehidupan berbangsa dan bernegara wajib didasarkan pada konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁸⁴ Hal itupun bisa dilihat dalam Pasal 7 Ayat (1) Huruf a UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3),⁸⁵ UUD 1945 dijadikan sebagai norma dasar sebagaimana pemikiran Hans Kelsen atau aturan dasar negara sebagaimana pandangan Hans Nawiaky. Maka itu Implikasinya UUD 1945 diutamakan dalam pelaksanaannya dan mengesampingkan semua peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁸⁶ Untuk itulah Penulis menilai jalan yang paling efektif dan baik adalah membuat regulasi masa jabatan Presiden dan Wapres satu periode melalui amandemen konstitusi formal.

Kedua, Revisi UU Pemilu, khususnya Pasal 169 Huruf n yang mengatur masa jabatan Presiden dan Wapres dua periode menjadi satu periode dengan masa jabatan tujuh tahun sesuai dengan Amanah Amandemen Konstitusi Kelima, dan Revisi UU Pemilu juga wajib mengatur larangan sementara kepada seseorang yang memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana, yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu dengan Presiden, dan Wapres Petahana mencalonkan diri sebagai Presiden, dan Wapres. Tentu saja larangan ini tidak berlaku untuk selamanya, akan tetapi larangan itu hanya berlaku apabila sudah melewati jeda satu periode masa jabatan Presiden, dan Wakil Presiden. Hal ini diperlukan untuk mencegah adanya Dinasti Politik dalam Suksesi Kepemimpinan Nasional. Politik dinasti di Indonesia berkembang karena budaya patron-klien yang kuat. Selain itu, juga karena rekrutmen Parpol masih mengandalkan nama besar keluarga calon untuk memenangkan pemilu. Dengan adanya larangan ini diharapkan dapat mencegah Presiden, dan Wapres Petahana untuk tidak membuat kebijakan yang menguntungkan calon tertentu yang masih ada hubungan kekerabatan dengan Presiden, dan Wapres Petahana.

Ketiga, menjadikan Masa Jabatan Presiden dan Wapres satu periode dengan masa jabatan tujuh tahun sebagai Konvensi Ketatanegaraan yang sederajat dengan Pidato Kemerdekaan Tanggal 16 Agustus; Pidato Presiden dalam Pengantar Pembahasan RUU APBN; membentuk Kabinet berdasarkan sebaran Suku, Agama, Ras dan Antar Golongan (SARA); dan lain-lain.⁸⁷ Praktik *No re-election* yang diterapkan oleh Filipina yang membatasi masa jabatan presiden hanya satu periode dengan masa jabatan enam tahun. Sedangkan *Only one re-election* diterapkan di AS, utamanya setelah amendemen ke-22 Konstitusi AS

⁸³ I Dewa Gede Palguna, 2010 "Constitutional Question: Latar Belakang Dan Praktik Di Negara Lain Serta Kemungkinan Penerapannya Di Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 17, no. 1 39.

⁸⁴ Putra Perdana Ahmad Saifulloh, 2017. "Peran Perguruan Tinggi Dalam Menumbuhkan Budaya Anti Korupsi Di Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 47, no. 4 461.

⁸⁵ Rachmat Trijono, 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Paps Sinar Sinanti, Depok, 48.

⁸⁶ Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, 2018. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Jurnal Negara Hukum* 9, no. 1 80.

⁸⁷ Franqois Steward Rawung et.al, 2020. "Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara Indonesia," *Lex Administratum VIII*, no. 3 191.

yang membatasi masa jabatan presiden maksimal dua periode. Akan tetapi jika dilihat dari historis-pun Presiden pertama AS, George Washington tidak hanya menolak masa jabatan ketiga, namun awalnya pernah pula mencoba menolak masa jabatan keduanya. Sejak itu masa jabatan presiden di AS maksimal hanya dua periode menjadi konvensi ketatanegaraan.⁸⁸ Penulis menilai Indonesia harus memulai contoh Jabatan Presiden, dan Wapres satu periode sebagai perwujudan prinsip konstitusionalisme. Jika Indonesia memulai membatasi masa jabatan Presiden, dan Wapres satu periode dengan masa jabatan tujuh tahun, hal itu pun bisa menjadi konvensi ketatanegaraan jabatan-jabatan lain, karena frasa Pasal 7 UUD 1945 menjadi Konvensi untuk jabatan-jabatan lain, seperti Gubernur-Wakil Gubernur; Walikota-Wakil Walikota; Bupati-Wakil Bupati, juga jabatan-jabatan yang sejatinya bukan jabatan *political appointees*, seperti: Hakim Konstitusi, Anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Komisioner Ombudsman Republik Indonesia, dan lain-lain.

Indonesia juga wajib menjadikan Konvensi Ketatanegaraan Untuk *Concession Speech*, dan *Victory Speech* dari Pasangan Capres, dan Cawapres yang berkontestasi dalam Pemilu Pasca adanya Pengumuman Resmi dari KPU. *Concession Speech* adalah Pidato Penerimaan Hasil Rekapitulasi KPU, serta memberikan selamat kepada yang menang. Dalam *Concession Speech*, Pasangan Calon yang kalah mengajak kepada pendukungnya untuk melupakan kekalahan, dan bersatu di belakang calon terpilih untuk kemajuan negara Indonesia. Untuk pasangan calon yang menang tentu juga wajib ada *Victory Speech* yang mengajak, dan mengapresiasi lawan politik yang kalah. Untuk Pilpres pengalaman Pemilu Presiden 2004, 2009, 2014, dan 2019 membuktikan tidak adanya kedewasaan dari pihak yang kalah untuk mengakui kekalahan, dan begitu juga tidak ada apresiasi secara tindakan dari Pasangan Calon yang menang untuk apresiasi lawan politiknya. Drama yang dipertontonkan ke publik pihak yang kalah mengklaim kemenangan yang didukung oleh media yang punya afiliasi politik. Bahkan ada Pasangan Calon yang meskipun Pemilu sudah lewat, masih enggan untuk bersilahturahmi, bahkan hanya untuk bersalaman jika bertemu dalam satu *event*. Malah contoh yang terpuji terjadi di Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) DKI Jakarta 2007, dimana Adang Dorodjatun mengakui kemenangan Fauzi Bowo, dan mengajak pendukungnya untuk mendukung Calon Gubernur (Cagub) Terpilih. Begitupun yang terjadi di Pilkada DKI Jakarta 2012, dimana Fauzi Bowo menyatakan Selamat, dan mengakui kemenangan Kepada Cagub DKI Terpilih, Jokowi dan mengajak pendukungnya untuk mendukung Cagub Terpilih.⁸⁹ Penulis berharap cara ini menjadi budaya, dan warisan penting dalam perkembangan, dan kemajuan demokrasi di Indonesia.

Menurut Penulis, jika hal diatas dijadikan tradisi bisa berdampak positif pada pembentukan kultur hukum masyarakat, dan bisa menjadi Konvensi Ketatanegaraan yang merupakan Sumber Hukum Tata Negara Formal dalam keilmuan Hukum Tata Negara. Sebagai kebiasaan, konvensi ketatanegaraan harus memenuhi beberapa persyaratan antara lain, (1) harus ada preseden yang

⁸⁸ Fatmawati et.al.2019. *Pengisian Pejabat Negara Di Indonesia: Analisis Pengisian Jabatan Hakim Konstitusi Dan Pemilihan Kembali Jabatan Presiden*.Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia,Depok, 177.

⁸⁹ Saldi Isra.2017. *Pemilu Dan Pemulihan Daulat Rakyat*,Themis Books,Jakarta, 154-156.

timbul berkali-kali; (2) preseden yang timbul karena adanya sebab secara umum dapat dimengerti atau dapat diterima; dan (3) preseden itu karena adanya kondisi politik yang ada.⁹⁰ Menurut Ismail Sunny, konvensi terjadi disebabkan adanya *Express agreement* (persetujuan yang dinyatakan) antara sejumlah elit, baik itu eksekutif maupun legislatif.⁹¹

Mengingat penyelenggaraan negara tidak hanya mengandalkan peraturan perundang-undangan, tetapi juga dilengkapi dengan Konvensi Ketatanegaraan. Hal ini sejalan dengan Fungsi Konvensi Ketatanegaraan menurut Bagir Manan adalah untuk mendinamisasi, menyempurnakan, dan melengkapi peraturan perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.⁹² Hal ini diperkuat oleh pendapat Donald A. Rumokoy bahwa fungsi konvensi ketatanegaraan ada empat, yakni: 1). melengkapi, mendinamisasi, dan mengubah konstitusi; 2). mengisi kekosongan aturan-aturan ketatanegaraan lainnya; 3). Mengektifkan peran dan fungsi lembaga-lembaga negara sesuai dengan kebutuhan perkembangan; dan 4). Memperlancar jalannya roda penyelenggaraan negara.⁹³ Dengan demikian gagasan masa jabatan Presiden dan Wapres satu periode dengan masa jabatan tujuh tahun sangat urgen dan layak dijadikan sebagai konvensi ketatanegaraan untuk melengkapi sumber hukum formil pemilu yang sudah jelaskan diatas.

III. KESIMPULAN

Pertama, Makna Pasal 7 UUD 1945, dan Pasal 169 Huruf n UU Pemilu, adalah masa jabatan maksimal sepuluh tahun untuk Presiden dan Wakil Presiden adalah limitatif, dan imperatif. Artinya seseorang tidak dapat dipilih kembali menjadi seorang Presiden dan Wapres. Sungguhpun telah diantarai telah masa jabatan Presiden lain. Oleh karena itu frasa dua kali masa jabatan Presiden, dan Wapres harus dibaca menjabat berturut-turut atau telah diselingi oleh orang lain. *Kedua*, kelemahan Masa Jabatan Presiden, dan Wapres Dua Periode: menimbulkan ketidakadilan bagi Capres, dan Cawapres non *incumbent*, mengingat Capres, dan Cawapres *incumbent* dapat menggunakan fasilitas umum dan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk berkampanye, dan rentan terjadi ketidaknetralan birokrasi dalam pemilu. Kelebihan Masa Jabatan Presiden, dan Wapres Satu Periode perubahan ini dibutuhkan agar presiden lebih fokus bekerja dan tidak terganggu oleh jadwal kampanye serta keinginan untuk terpilih kembali. *Ketiga*, Konsep Masa Jabatan Presiden dan Wapres satu periode di Indonesia Melalui Reformasi Sumber Hukum Formil Pemilu: *pertama*, Melakukan Amandemen UUD 1945 Kelima untuk menjadikan Masa Jabatan Presiden, dan Wakil Presiden Satu Periode dengan masa jabatan tujuh tahun. *Kedua*, Melakukan Revisi UU Pemilu sesuai dengan UUD 1945 Kelima, khususnya Pasal 169 Huruf n yang mengatur Masa Jabatan Presiden dan Wapres dari dua periode menjadi satu periode. Revisi UU

⁹⁰ Ahmad Gelora Mahardika.2019. "Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia Pasca Era Reformasi," *Jurnal RechtsVinding* 8, no. 1 : 56–57.

⁹¹ I Gede Yusa.2016. *Hukum Tata Negara Paasca Perubahan UUD NRI 1945* . Setara Press, Malang, 48.

⁹² Bagir Manan.1987. *Konvensi Ketatanegaraan* .Armico,Bandung, 1.

⁹³ Donald A. Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan Di Indonesia: Kajian Perbandingan Di Inggris, Amerika Serikat, Dan Belanda* (Jakarta: Media Prima Aksara, 2011), 308–309.

Pemilu wajib mengatur larangan sementara kepada seseorang yang memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana, yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu dengan Presiden, dan Wapres Petahana mencalonkan diri sebagai Presiden, dan Wapres. Tentu saja larangan ini tidak berlaku untuk selamanya, akan tetapi larangan itu hanya berlaku apabila sudah melewati jeda satu periode masa jabatan Presiden, dan Wapres. Ketiga, menjadikan Konvensi Ketatanegaraan Untuk masa jabatan Presiden dan Wapres satu periode dan membudayakan *Concession Speech*, dan *Victory Speech* dari Pasangan Capres, dan Cawapres yang berkontestasi dalam Pemilu Pasca adanya Pengumuman Resmi dari KPU.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Ghoffar. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Prenada Media Group, 2009.
- Abdul Mukthie Fadjar. *Hukum Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Abdul Rasyid Thalib. *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Impilkasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006.
- Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence), Volume I Pemahaman Awal*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Ahmad dan Novendri M. Nggilu. "Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi Sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2019): 795.
- Ahmad Gelora Mahardika. "Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia Pasca Era Reformasi." *Jurnal RechtsVinding* 8, no. 1 (2019): 56-57.
- Aidul Fitriciada Azhari. *UUD 1945 Sebagai Revolutie Grondwet: Tafsir Postkolonial Atas Gagasan-Gagasan Revolusioner Dalam Wacana Konstitusi Indonesia*. Yogyakarta: Jalasutra, 2011.
- Alboin Pasaribu. "Tafsir Konstitusional Atas Kemandirian Penyelenggara Pemilu Dan Pilkada." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (2019): 417.
- Allan Fatchan Gani Wardhana. "Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi: Studi Terhadap Putusan Nomor 92/PUU-X/2012." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 21, no. 2 (2014): 255.
- B. Hestu Cipto Handoyo. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2012.
- Bagir Manan. *Konvensi Ketatanegaraan*. Bandung: Armico, 1987.
- . *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Bayu Aryanto. "Demokrasi Deliberatif Dalam Konsep Amandemen Konstitusi Indonesia." *Mulawarman Law Review* 5, no. 2 (2020): 102.
- Beni Kurnia Illahi dan Haykal. "Prinsip Dan Dinamika Hukum Keuangan Negara

- Darurat Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19,.” *Jurnal RechtsVinding* 10, no. 1 (2021): 5.
- Bernard L. Tanya. *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*. Jakarta: GENTA Publishing, 2011.
- Dani Pinasang. “Falsafah Pancasila Sebagai Norma Dasar (Grundnorm) Dalam Rangka Pengembangan Sistem Hukum Nasional.” *Jurnal Hukum UNSRAT XX*, no. 3 (2012): 8.
- Darusman, Yoyon M. “Kajian Yuridis Urgensi Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia.” *ADIL : Jurnal Hukum* 4, no. 2 (2013): 262.
- Donald A. Rumokoy. *Praktik Konvensi Ketatanegaraan Di Indonesia: Kajian Perbandingan Di Inggris, Amerika Serikat, Dan Belanda*. Jakarta: Media Prima Aksara, 2011.
- DPR RI. *Risalah Rapat Kerja Ke-8 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu*, Kamis, 23 Maret 2017. Jakarta: Setjen DPR RI, 2017.
- Elsan Yudhistira. “Pembatasan Masa Jabatan Presiden Sebagai Upaya Menghindari Terjadinya Abuse Of Power.” *AL-ISHLAH: Jurnal Ilmiah Hukum* 23, no. 2 (2020): 146.
- Fais Yonas Bo’a. “Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum Dalam Sistem Hukum Nasional.” *Jurnal Konstitusi* 15, no. 1 (2018): 32.
- Fatmawati et.al. *Pengisian Pejabat Negara Di Indonesia: Analisis Pengisian Jabatan Hakim Konstitusi Dan Pemilihan Kembali Jabatan Presiden*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019.
- Feri Amsari. *Perubahan UUD 1945 Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Franqois Steward Rawung et.al. “Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara Indonesia.” *Lex Administratum VIII*, no. 3 (2020): 191.
- Hendra. “Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen UUD 1945.” *Jurnal Wacana* 1, no. 1 (2016): 33.
- I Dewa Gede Palguna. “Constitutional Question: Latar Belakang Dan Praktik Di Negara Lain Serta Kemungkinan Penerapannya Di Indonesia.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 17, no. 1 (2010): 39.
- I Gede Yusa. *Hukum Tata Negara Paasca Perubahan UUD NRI 1945*. Malang: Setara Press, 2016.
- Ismail Suny. *Mencari Keadilan (Sebuah Otobiografi)*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- J. Rapar. *Filsafat Politik Aristoteles*. Jakarta: Rajawali Press, 1988.
- Jimly Asshiddiqie, and Et.al. *Gagasan Amandemen UUD 1945 Dan Pemilihan Presiden Secara Langsung: Sebuah Dokumen Historis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- John Pieris. *Pembatasan Konstitusional Presiden RI*. Jakarta: Pelangi Cendekia, 2001.
- K.C. Wheare. *Modern Constitutions, Diterjemahkan Oleh Muhammad Hardani*. Surabaya: Pustaka Eureka, 2003.
- M. Laica Marzuki. “Konstiusi, Dan Konstitusionalisme.” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4

- (2010): 6.
- Mochammad Isaeni Ramadhan. *Jabatan Wakil Presiden Menurut Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta. *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 2000.
- Moh. Mahfud MD. *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- . "Perkembangan Politik Hukum: Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum Di Indonesia." Universitas Gadjah Mada, 1993.
- MPR RI. *Buku Kedua, Jilid 3, Risalah Rapat PAH BP MPR Ke-11 s/d 20, Tanggal 11 s/d 27 Maret 2002*. Jakarta: Setjen MPR RI, 2002.
- . *Buku Kedua, Jilid 6, Risalah Rapat PAH BP MPR Ke-11 s/d 15, Tanggal 20 Maret s/d 15 Mei 2001*. Jakarta: Setjen MPR RI, 2001.
- . *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai Dengan Urutan Bab, Pasal, Dan Ayat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2004.
- Muntoha. *Otonomi Daerah Dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah*. Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2010.
- Ni'matul Huda. "Gagasan Amandemen (Ulang) UUD 1945 (Usulan Untuk Penguatan DPD Dan Kekuasaan Kehakiman)." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 15, no. 3 (2008): 373-392.
- . *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- . *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2008.
- Ni'matul Huda dan Sri Hastuti Puspitasari (Ed). *Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD: Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum Dan Kenegaraan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Putra Perdana Ahmad Saifulloh. "Gagasan Konstitusi Pangan: Urgensi Pengaturan Hak Atas Pangan Warga Negara Dalam Amandemen Kelima UUD 1945." *Jurnal HAM* 12, no. 2 (2021): 227.
- . "Peran Perguruan Tinggi Dalam Menumbuhkan Budaya Anti Korupsi Di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 47, no. 4 (2017): 461.
- Rachmat Trijono. *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Depok: Papas Sinar Sinanti, 2013.
- Refly Harun. "Tafsir Konstitusi Masa Jabatan Wakil Presiden." *Jurnal Majelis* 01, no. Januari (2019): 124.
- Reza Syawawi. "Pengaturan Pemberhentian Presiden Dalam Masa Jabatan Menurut UUD 1945 (Studi Komparatif Sebelum Dan Sesudah Perubahan)." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 6 (2016): 71.
- Saldi Isra. *Pemilu Dan Pemulihan Daulat Rakyat*. Jakarta: Themis Books, 2017.
- . *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010.

- Satjipto Rahardjo. *Hukum Dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 1980.
- Seran, Gotfridus Goris. "Konstitusionalitas Dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 655.
- Soerjono Soekanto. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011.
- Soetandyo Wignjosoebroto. *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 1994.
- Soetanto Soephiady. *Undang-Undang Dasar 45: Kekosongan Politik Hukum Makro*. Yogyakarta: Kepel Press, 2004.
- Sonia Ivana Barus. "Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra Dan Pasca Amandemen." *University Of Bengkulu Law Journal* 2, no. 1 (2017): 29-55.
- Suharizal. *Reformasi Konstitusi 1998-2002: Pergulatan Konsep Dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Sumali. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2003.
- Taufiqurrohman Syahuri. "Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Dan Perbandingannya Dengan Konstitusi Di Beberapa Negara." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 17, no. 4 (2010): 513.
- Thaib, Dahlan, and Et.al. *Teori Dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Valina Singka Subekti. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan Dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2008.
- Weldy Agiwinata. "Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Batu Uji Dalam Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Yuridika* 29, no. 2 (2014): 150.
- Yusril Ihza Mahendra. *Dinamika Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Jurnal Negara Hukum* 9, no. 1 (2018): 80.

IMPLIKASI PENERAPAN MODEL DEMOKRASI DALAM SISTEM PEMILIHAN LANGSUNG

Abdul Aziz Hakim

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku Utara

Jl. KH.Ahmad Dahlan No. 100 KotaTernate Maluku Utara

Email : abdulhakim_fh@yahoo.co.id

ABSTRAK

Konsepsi pemilihan umum secara langsung yang merupakan salah satu jenis model demokrasi yang di praktekkan pada pemilihan presiden (Pilpres), dan pemilihan kepala daerah yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota (Pilkada), tentu saja membawa implikasi secara konseptual. Kajian ini menarik untuk dibedah kembali dalam rangka mengkaji kembali formulasi ideal konsep demokrasi yang telah ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi tertinggi di republik ini. Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menitikberatkan pada pendekatan aspek konseptual dengan menganalisis tentang substansi atau hakikat, tujuan, asas-asas dan kaidah tentang penerapan konsep demokrasi dalam Pilpres dan Pilkada secara langsung. Bahwa keputusan negara dengan menetapkan sistem pemilihan langsung dalam Pilpres dan Pilkada yang notabene merupakan konsep demokrasi langsung (*direct democracy*) tentu saja mempunyai implikasi ketidaksinkronan konsep yang memberpengaruhi terjadinya konflik norma dalam tubuh UUD Bahwa keputusan negara dengan menetapkan sistem pemilihan langsung dalam Pilpres dan Pilkada yang notabene merupakan konsep demokrasi langsung (*direct democracy*) tentu saja mempunyai implikasi ketidaksinkronan konsep yang memberpengaruhi terjadinya konflik norma dalam tubuh UUD NRI tahun 1945 sebagai konstitusi. Pada sisi lain pembukaan UUD NRI tahun 1945 pada alinea keempat sebagai manifestasi dari Pancasila khususnya sila keempat yang secara konseptual menganut sistem demokrasi perwakilan, namun disisi lain, dalam batang tubuh mengatur juga prinsip-prinsip pemilihan langsung yang merupakan manifestasi dari demokrasi langsung (*indirect democracy*). NRI tahun 1945 sebagai konstitusi. Pada sisi lain pembukaan UUD NRI tahun 1945 pada alinea keempat sebagai manifestasi dari Pancasila khususnya sila keempat yang secara konseptual menganut sistem demokrasi perwakilan, namun disisi lain, dalam batang tubuh mengatur juga prinsip-prinsip pemilihan langsung yang merupakan manifestasi dari demokrasi langsung (*indirect democracy*).

Kata Kunci : Demokrasi, Konsep Demokrasi Langsung, Pemilihan Umum

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konsepsi “demokrasi”, merupakan sebuah konsep yang menarik ditelaah sebab sebagai sebuah konsep kedaulatan negara di negeri ini,¹ konsep ini juga melahirkan berbagai varian model dan tipe, yang dalam prakteknya tentu mempunyai corak yang berbeda antara satu negara dengan negara lain. Salah satu varian tersebut adalah soal model dan jenisnya dalam penerapan praktek pemilihan umum. Dalam khazanah ilmu politik dan hukum ketatanegaraan disebut bahwa salah satu prasyarat negara demokrasi adalah adanya Pemilihan Umum yang dilakukan secara regular guna membentuk pemerintahan yang demokratis, bukan hanya demokratis dalam pembentukannya tetapi juga demokratis dalam menjalankan tugas-tugasnya.² Oleh karenanya, Pemilihan umum menjadi satu hal rutin bagi sebuah negara yang mengklaim sebagai sebuah negara demokrasi, walaupun kadang-kadang praktek politik di negara yang bersangkutan jauh dari kaidah-kaidah demokratis dan Pemilu tetap dijalankan untuk memenuhi tuntutan normatif yaitu sebagai sebuah prasyarat demokrasi.³

Dalam konteks keindonesiaan, konsepsi pemilihan umum secara langsung yang merupakan salah satu jenis model demokrasi yang di praktekkan pada pemilihan presiden (Pilpres), dan pemilihan kepala daerah yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota (Pilkada), tentu saja membawa implikasi secara konseptual. Kajian ini menarik untuk dibedah kembali dalam rangka mengkaji kembali formulasi ideal konsep demokrasi yang telah ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi tertinggi di republik ini. Penerapan sistem pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) tidak tentu harus mempertimbangkan dampak atau konsekuensi logis secara implementatif yang berakibat pada konsistensi teoritik pada kedua sistem tersebut yang notebennya merupakan manifestasi dari sistem demokrasi langsung (*direct democracy*) yang tengah dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen. Konsep demokrasi langsung (*direct democracy*), tentu mempunyai standar dan basis *epistemologis* dan *historis cultural* yang berbeda dengan sistem demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Ukuran-ukuran basis epistemologi inilah yang harus menjadi perhatian utama untuk diletakkan dalam konstitusi sebagai fondasi utama hukum ketatanegaraan, sehingga terlihat tidak salingbertabrakan antara satu sistem konsep antara satu dengan yang lain. Tulisan ini akan mengkaji kembali soal konsistensi formulasi penerapan sistem pemilihan langsung baik pada level presiden maupun kepala daerah yang merupakan instrumen pembumian prinsip-prinsip berdemokrasi yang dianut dalam konstitusi, khususnya jika dihadapkan dengan sistem kedaulatan yang dianut sistem hukum tata Negara Indonesia.

Implikasi dari penerapan konsep tersebut adalah apakah prinsip-prinsip pemilihan langsung yang diterapkan dua sistem pemilihan tersebut telah

¹ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasca perubahan dengan menyebutkan soal bentuk kedaulatan negara Indonesia. Bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

² Mohtar Mas'od.1994. *Negara, Kapital dan Demokrasi*. Pustaka Pelajar Yogyakarta, hlm. 9-10.

³ Samuel Huntington.1995. *The Third Wave: Democratization in The Last Twentieth Century*, Diterjemahkan oleh Asrii Marjohan, Demokrasi Gelombang Ketiga, Jakarta, Grafiti.

menyentuh atau sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi sebagaimana termaktub dalam konstitusi. Pertanyaan inilah masih menjadi perdebatan oleh para ahli, disebabkan secara konseptual konsep demokrasi yang dianut dalam konstitusi sebagai sumber hukum formal tertinggi menganut model demokrasi perwakilan sebagaimana disebutkan pada pembukaan alinea keempat yang juga merupakan sila keempat Pancasila.⁴ Bahwa satu sisi ketentuan dalam pembukaan UUD NRI tahun 1945 mengisyaratkan bahwa sistem demokrasi yang dianut adalah sistem demokrasi dengan varian demokrasi perwakilan (*indirect democracy*) namun pada sisi lain dalam batang tubuh UUD NRI tahun 1945 juga disisipkan konsep demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu pada praktek pemilihan langsung presiden dan kepala daerah.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah, apakah implikasi model Pemilihan Langsung dalam konsep demokrasi? Bagaimanakah implikasi model Pemilihan Langsung dalam praktek Demokrasi yang dianut dalam UUD NRI tahun 1945?

C. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menitikberatkan pada pendekatan aspek konseptual dengan menganalisis tentang substansi atau hakikat, tujuan, asas-asas dan kaidah tentang penerapan konsep demokrasi dalam Pilpres dan Pilkada secara langsung. Metode ini akan mengkaji secara mendalam tentang bagaimana kriteria-kriteria keilmuan tentang konsepsi sistem pemilihan langsung (*direct democracy*). Dengan demikian pendekatan konseptual ini digunakan untuk memperoleh pemahaman pemaknaan secara mendalam tentang sistem idealisasi makna demokrasi dalam sistem Pemilu dan Pilkada. Untuk melengkapi bahan-bahan riset, maka metode yang digunakan adalah menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Pertama, bahan hukum primer antara lain:

1. Undang-Undang Dasar 1945 sesudah perubahan; dan ;
2. Peraturan perundang-undangan organik yang terkait dengan objek penelitian.

Kedua, bahan sekunder yang dibutuhkan itu diperoleh dari penelitian kepustakaan, dilakukan dengan menelusuri, menghimpun, meneliti dan mempelajari buku-buku, literatur, dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan, serta berbagai artikel yang berkaitan dalam mendukung penelitian ini. Ketiga, berupa bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang diperoleh melalui pemanfaatan kamus, ensiklopedia yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Metode analisis yang dipergunakan untuk mengidentifikasi norma hukum adalah analisis isi normatif yang mengabstraksikan asas yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan, menilai sinkronisasi vertikal dan horizontal, membandingkan-bandingkan antara satu dengan yang lain. 3 Bahan hukum yang sudah ada itu di analisis secara kualitatif, untuk mengetahui bagaimana hakikat

⁴ Alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1994 yang menyebutkan bahwa "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah dalam permusyawaratan perwakilan".

konsep demokrasi pada pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah secara langsung.

II. PEMBAHASAN

Penerapan PPHN bisa saja dilakukan dalam beberapa produk hukum di Indonesia, hanya saja dalam beberapa kasus tertentu, pilihan model tersebut bisa saja menimbulkan implikasi yang bersinggungan langsung dengan sistem ketatanegaraan yang dianut Indonesia. Beberapa pilihan model penerapan tersebut antara lain sebagaimana dijabarkan dalam uraian di bawah ini.

A. Makna Demokrasi

Secara etimologis demokrasi terdiri dari dua kata Yunani “demos” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat, dan “cretein” atau “cratos” yang berarti kekuasaan dan kedaulatan. Gabungan dua kata *demos cratos* (demokrasi) memiliki arti suatu keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada ditangan rakyat.⁵ Konsep demokrasi semula berawal dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani kuno dan dipraktekkan dalam hidup bernegara antara abad ke 4 sebelum Masehi sampai abad ke 6 Masehi. Saat itu pelaksanaan demokrasi dipraktikkan secara langsung (*direct democracy*) artinya rakyat menentukan sendiri secara langsung terhadap setiap putusan yang menyangkut dengan kepentingan publik berdasarkan prosedur mayoritas.

Konsep negara demokrasi, sebenarnya yang dimaksud adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara dimana warga negara secara memiliki hak, kewajiban, kedudukan, dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, dimana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan baik secara langsung misalnya melalui ruang publik (*public sphere*) maupun melalui wakil-wakilnya yang telah dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat (*from the people by the people to the people*).⁶

Sebagai sebuah konsep, demokrasi memiliki makna luas dan mengandung banyak elemen yang kompleks. Demokrasi adalah suatu metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberi kesempatan untuk memilih salah satu diantara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara.⁷

Kemampuan untuk memilih diantara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut demokrasi. Jadi dengan kata lain dapat diungkap bahwa demokrasi adalah suatu metode penataan kelembagaan untuk sampai pada keputusan politik, dimana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam meraih suara. Namun demikian,

⁵ A. Ubaedillah.2015. Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Pancasila, Demokrasi Dan Pencegahan Korupsi, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 131

⁶ Munir Fuady. 2010. Konsep Negara Demokrasi. Bandung, PT. Refika Aditama, hal. 2

⁷ Heru Nugroho.2012 Demokrasi Dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual Untuk Memahami Dinamika Sosial-Politik Di Indonesia, Jurnal Pemikiran Sosiologi Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, Volume 1 No.1, Mei 2012, hlm. 2.

proses kompetisi itu harus tetap dibingkai oleh etika normatif yang mengarah pada terjadinya *equilibrium* sosial.⁸

Secara konsepsional dalam khazanah keilmuan politik ketatanegaraan dikenal beberapa macam maupun jenis konsep demokrasi diantaranya adalah demokrasi dalam perspektif demokrasi berdasarkan penyaluran kehendak rakyat yang dikenal dalam dua macam yakni (1) Demokrasi langsung (*direct democracy*) merupakan sistem demokrasi yang mengikutsertakan seluruh rakyat dalam pengambilan keputusan Negara, dan (2) Demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) merupakan sistem demokrasi yang digunakan untuk menyalurkan keinginan darirakyat melalui perwakilan parlemen.

1. Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*)

Tipe dari paradigma sistem demokrasi secara langsung (*direct democracy*) pernah diterapkan ketika orang-orang Yunani membentuk polis (negara-kota), atau sekitar abad ke-6 sampai abad ke-3 SM. Demokrasi ini, dikenal sebagai demokrasi murni sebab makna demokrasi kedaulatan secara langsung dilaksanakan secara murni tanpa perantara. Yaitu, suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan- keputusan politik demikian secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.

Menurut Miriam Budiardjo, gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari dunia Barat waktu Romawi, yang sedikit banyak masih mengenal kebudayaan Yunani, dikalahkan oleh suku-bangsa Eropa Barat dan benua Eropa Pertengahan, dicirikan oleh struktur sosial yang feodal (hubungan antara fasal dan lord, yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya, yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain.

People dalam konteks Yunani kuno adalah warga negara laki-laki, budak, warga pendatang dan wanita tidak tergabung memiliki hak pilih. Di Polis-polis itu, seluruh warga negara laki-laki berkumpul di ruang lapang membentuk Assembly dan menetapkan suatu keputusan (sebagai rujukan, pada abad ke 6 populasi di Athena adalah 300.000 orang). Voting diambil dengan cara manual, dimana penyelenggara meminta warga negara yang menyetujui suatu pilihan katakanlah pilihan A untuk pindah ke sisi sebelah kanan. Kadang-kadang, kotak suara juga dipergunakan dalam pemilihan.

Demokrasi Yunani kuno, dalam klasifikasi Robert Dahl sebagai transformasi demokrasi pertama, dimana para warga negara merasakan sebagai orang-orang yang sama, dan sama-sama pula berdaulat dalam memerintah dan menjalankan roda pemerintahannya.

2. Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*)

Sistem demokrasi tidak langsung dikenal setelah kebudayaan Yunani dikalahkan oleh suku-bangsa Eropa Barat dan benua Eropa pertengahan, dicirikan oleh struktur sosial yang feodalistik (hubungan antara fasal dan lord), sampai dengan modern. Alasan dari penerapan sistem sederhana ini, karena

⁸ *Ibid.*, hlm. 2-3.

konon sistem ini ideal dilaksanakan di era modern karena lingkup dari negara modern yang mempunyai corak geografis dan wilayahnya besar, sehingga dibutuhkan sistem representasi atau perwakilan dari masing-masing wilayah atau kota. Dalam sistem rakyat memilih wakil-wakilnya untuk duduk di pemerintahan, atau populer sistem ini disebut dengan *representative democracy* atau demokrasi perwakilan. Esensinya bahwa sistem ini anti terhadap sistem demokrasi Yunani Kuno, yang dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sangat sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam suatu kota).

B. Pemilu Sebagai Instrumental Demokrasi

Salah satu prasyarat negara demokrasi adalah adanya Pemilihan Umum yang dilakukan secara reguler guna membentuk pemerintahan yang demokratis, bukan hanya demokratis dalam pembentukannya tetap juga demokratis dalam menjalankan tugas-tugasnya.⁹

Oleh karenanya, Pemilihan umum menjadi satu hal rutin bagi sebuah negara yang mengklaim sebagai sebuah negara demokrasi, walaupun kadang-kadang praktek politik di negara yang bersangkutan jauh dari kaidah-kaidah demokratis dan Pemilu tetap dijalankan untuk memenuhi tuntutan normatif yaitu sebagai sebuah prasyarat demokrasi. Pada akhirnya tidak dapat dipungkiri bahwa dalam prakteknya, Pemilu menjadi ajang kompetisi untuk meraih jabatan-jabatan publik, apakah menjadi anggota legislatif dan eksekutif untuk menjadi menjadi Kepala Daerah, bahkan Presiden.¹⁰

Pemaknaan terhadap pemilihan umum, terlebih dahulu harus memaknai sistem demokrasi yang menjadi latar belakangnya. Kaitan antara kedua sangat erat yaitu berangkat dari pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*democracy is government of the people, by the people, and for the people*).¹¹ Makna tersebut mengandung arti bahwa kekuasaan tersebut berada pada tangan rakyat dan harus bertindak atas nama rakyat. Untuk itu, maka pemilu dijadikan cara untuk mengangkat eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara.¹²

Menurut A. Sudiharto Djiwandono mengatakan bahwa “pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan nyata keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan. Hal itu disebabkan oleh karena warga negara memperoleh hak untuk memilih dengan bebas wakil-wakilnya yang akan ikut menyelenggarakan kegiatan pemerintahan. Artinya rakyat terlibat dalam kehidupan kenegaraan walau tidak secara langsung.¹³ Pemilihan umum memang menjadi tradisi penting yang hampir digunakan sistem demokrasi di dunia. Oleh karena pengaruh demokrasi di dunia yang begitu kuat, maka pemilihan umum menjadi sarana yang tersedia bagi rakyat

⁹ Mohtar Mas'ood.1994. Negara, Kapital, dan Demokrasi. Pustaka Pelajar Yogyakarta, Hlm. 9-10.

¹⁰ Samuel Huntington.1995. *The Third Wave: Democratization in The Last Twentieth Century*, Diterjemahkan oleh Asri Marjohan, Demokrasi Gelombang Ketiga, Grafiti, Jakarta.

¹¹ *Ibid*

¹² Muhadam Labolo dan Teguh Ilham.2017. Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia. Rajawali Pers, Jakarta, hlm 45.

¹³ Afan Gafar.1999. Politik Menuju Transisi Demokrasi. , Pustakapelajar. Yogyakarta, hlm. 255.

untuk menjalankan kedaulatannya. Menurut Manuel Kaisiepo dalam Bintar R. Saragih, menjelaskan bahwa pemilihan umum merupakan sesuatu yang penting dalam menjalankan kekuasaan, karena disanalah penguasa mendapatkan legitimasi atas kekuasaan tersebut.¹⁴

Menurut Miriam Budiardjo Pemilihan Umum dianggap lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi.¹⁵ Hasil dari Pemilihan Umum yang diselenggarakan dengan kebebasan berpendapat, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dianggap sebagai salah satu jalan akurat partisipasi rakyat.

Pemilihan umum adalah suatu proses untuk memilih orang-orang yang akan menduduki kursi pemerintahan. Pemilihan umum diadakan sebagai perwujudan negara yang menganut sistem demokrasi dan juga penerapan nyata proses pelaksanaan demokrasi itu sendiri. Salah satunya ialah menggunakan hak pilih sebagai masyarakat dalam pemilihan umum. Pemilihan Umum adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang abasah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat”.

Definisi di atas menjelaskan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, membentuk pemerintahan yang sah serta sebagai sarana mengartikulasi aspirasi dan kepentingan rakyat. Negara Indonesia mengikutsertakan rakyatnya dalam rangka penyelenggaraan negara. Membicarakan konsep pemilihan umum tidak terlepas dari dua wacana umum tentang Pemilu, yakni pemilihan secara langsung yang merupakan manifestasi dari prinsip-prinsip demokrasi langsung (*direct demokrasi*), dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).

C. Pemilu dan Corak Demokrasi Keindonesiaan

Ketika membicarakan Pemilu, maka harus berangkat dari uraian mengenai apa arti penting dari konsep demokrasi itu. Pemilu dan demokrasi adalah dua hal yang mempunyai hubungan erat dan pengkajiannya tidak dapat dipisahkan. Menurut Arbi Sanit, Pemilu merupakan institusi yang mengejawantahkan demokrasi. Pemilu adalah suatu kegiatan yang dapat menjadi sarana untuk menyalurkan hak-hak warga negara yang sangat prinsip.¹⁶

Dalam kerangka negara demokrasi, pelaksanaan Pemilu merupakan momentum yang sangat penting bagi pembentukan pemerintahan dan penyelenggaraan negara periode berikutnya. Pemilu merupakan mekanisme bagi rakyat untuk memilih para wakil juga dapat dilihat sebagai proses evaluasi dan pembentukan kembali kontrak sosial. Peran sentral Pemilu ini terlihat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, maka dalam konstitusi negara UUD 1945 Pasal 1 ayat (1) memberikan jaminan bahwa Pemilu adalah salah satunya cara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Artinya, Pemilu merupakan pranata wajib dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat dan konstitusi memberikan arah dan mengatur tentang prinsip-prinsip dasar Pemilu yang akan dilaksanakan.¹⁷

¹⁴ Bintar R. Saragih.1998. Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia. Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 167.

¹⁵ Miriam Budiardjo.2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal. 461

¹⁶ Asshiddiqie, J.2013. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. PT Raja Grafindo Jakarta.

¹⁷ Soerya, R. H. M.2013. Pemilihan Kepala Daerah Dalam Demokrasi Electoral. Jurnal Masalah-Masalah Hukum, hal. 43.

Secara konstitusional istilah demokrasi dalam UUD 1945 tentu saja tidak ditentukan modelnya secara spesifik, hal ini dapat dilihat baik pada konteks pembukaan maupun pada batang tubuh UUD 1945 sebelum amandemen. Namun pasca amandemen istilah demokrasi baru dijelaskan pada batang tubuh UUD 1945 yaitu pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dengan menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Walaupun sebelum amandemen konstitusi tidak menyebutkan secara detail soal istilah demokrasi namun secara substansial konstitusi telah mengatur prinsip-prinsip demokrasi baik pada pembukaan maupun batang tubuh UUD NRI Tahun 1945. Dalam pembukaan alinea keempat menguraikan konsep demokrasi dengan menyebutkan bahwa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Makna inilah oleh para pakar menyebutkan sebagai demokrasi perwakilan yang juga merupakan sila ke-empat Pancasila. Disamping itu juga makna demokrasi tentu disebutkan dalam Pasal 1 ayat 2 bahwa kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Jika dilihat dari perspektif konsep demokrasi dalam konteks pemilu, maka model demokrasi tentu menggunakan tipe demokrasi langsung (*direct democracy*). Hal ini terlihat dalam dua model pemilihan baik Pemilihan Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung pada setiap momentum Pemilu dan Pilkada. Model demokrasi dalam konteks pemilu maupun Pilkada yang diletakkan pada batang tubuh UUD NRI tahun 1945 ini tentu saja menafikan makna demokrasi perwakilan sebagaimana disebutkan dalam alinea keempat UUD NRI Tahun 1945. Terjadi distorsi secara konseptual sehingga menimbulkan ambiguitas, apabila dikaji dalam perspektif khirarkhis antara norma ada dalam pembukaan yang merupakan “*staats fundamental norm*” atau norma fundamental sebuah negara. Nilai-nilai konstitusi dalam pembukaan yang juga merupakan nilai Pancasila seakan bertabrakan dengan makna yang ditampilkan dalam pengaturan yang ada dalam batang tubuh konstitusi.

Terlepas dari perdebatan tentang makna demokrasi yang ditampilkan dalam konstitusi atau UUD NRI tahun 1945, namun dalam konteks konsep bernegara, bangsa ini telah memilih sistem demokrasi perwakilan sebagai sebuah konsep yang dikenal dengan “demokrasi Pancasila” yang tentu saja digali dari nilai masyarakat asli Indonesia dengan nilai-nilai yang melekat kepadanya, seperti desa demokrasi, rapat kolektifisme, musyawarah, mufakat, tolong-menolong dan istilah-istilah lain yang berkaitan dengan itu. ujuannya, memberikan pendasaran empiris sosiologis tentang konsep demokrasi yang sesuai dengan sifat kehidupan masyarakat asli Indonesia, bukan sesuatu yang asing yang bersal dari barat dan dipaksakan pada realitas kehidupan bangsa Indonesia.¹⁸ Meminjam istilah Friedrich Carl Von Savigny, bahwa makna Pancasila merupakan manifestasi dari jiwa bangsa (*volkgeist*) yang termanifestasi juga dalam pembukaan UUD NRI tahun 1945. Maka dalam konteks ini hukum dikonsepsikan hidup dan tumbuh, serta berkembang dalam jiwa bangsa atau distilahkan dengan (*das recht wird nicht gemacht, est ist und wird mit dem volke*).¹⁹

¹⁸ Asshiddiqie, Jimly. 2011. Hukum Tatanegara dan Pilar-pilar Demokrasi. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 22.

¹⁹ <https://www.google.com/search?q=volkgeist+menurut+von+savigny>. Dimbil pada tanggal 24 April 2022

Tentu saja bahwa nilai-nilai Pancasila merupakan manifestasi dari masyarakat asli yang ada di Indonesia. Masyarakat asli yang dimaksudkan disini adalah bentuk kehidupan masyarakat yang sudah berlangsung dipulau-pulau di nusantara sejak berabad-abad yang lalu dan yang tersusun dari satuan-satuan kehidupan yang terkecil yang berbeda-beda seperti desa di Jawa, nagari di Sumatra barat, pekon dilampung atau subak di Bali. Masyarakat asli ini memiliki seperangkat nilai mental dan moral yang bersifat homogen, struktural dan kolektif, yang kesemuanya memiliki sistem budaya sendiri dan berlangsung secara demokratis, yaitu demokrasi secara langsung sebagaimana terdapat dinegara-negara kota di Yunani kuno 25 abad yang lalu.²⁰

Pancasila sebagai norma yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat memberikan arti bahwa Pancasila merupakan pedoman hidup bangsa. Pancasila dibangun dengan ide untuk membentuk suatu tatanan masyarakat yang adil dan makmur.²¹ Pancasila sebagai ideologi bangsa adalah sebagai pandangan, cita-cita, keyakinan, dan nilai-nilai bangsa Indonesia yang harus diterapkan dalam kehidupan, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara secara komprehensif.

Demokrasi di Indonesia bukan demokrasi barat. Demokrasi yang diterapkan di Indonesia adalah demokrasi berdasarkan Pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai etis dan moral bangsa Indonesia. Unsur “hikmat kebijaksanaan”, mengandung arti bahwa dengan Demokrasi Pancasila, segala keputusan dan kebijakan yang diterapkan harus didasari atas pemikiran seksama dengan menggunakan akal budi dan nurani. Kata “musyawarah, mufakat” mengandung makna menyatukan segala perbedaan, ide, dan pendapat untuk mencapai tujuan bersama. Demokrasi Pancasila juga merupakan fondasi yang fundamental bagi jaminan hak politik seluruh rakyat Indonesia.²² Makna dari permusyawaratan dalam Sila keempat Pancasila mengartikan bahwa dikedepankan prinsip bermusyawarah untuk mufakat melalui wakil-wakilnya dan badan-badan perwakilan dalam memperjuangkan mandat rakyat.²³ Sehingga kalau makna perwakilan diartikan secara harfiah, maka bisa jadi mengandung pemahaman bahwa Pilpres dan Pilkada yang mencerminkan nilai Sila Keempat Pancasila seharusnya tetap dilakukan secara bertingkat melalui badan perwakilan dalam hal ini DPRD.

Sistem demokrasi seperti apa yang berlaku dan berkembang di Indonesia? *The founding fathers* kita, ketika membicarakan format konstitusional negara Indonesia memasukan masalah perwakilan dalam agenda pembicaraan. Dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), yang berlangsung pada tanggal 18 dan 19 Agustus 1945 pernah didiskusikan konsepsi perwakilan politik yang bersifat makrokosmik, terutama ketika menyangkut Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Konsep ini dikemukakan oleh salah seorang

²⁰ *Ibid.*, hlm. 33

²¹ Asmaroini, Ambiro P. 2017. Menjaga Eksistensi Pancasila dan Penerapannya Bagi Masyarakat di Era Globalisasi. *Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 2, (No.1), Hlm. 50-64.

²² Muhaimin, H. 2013. Indonesia Now: Between Pancasila and Crisis of Democracy in Indonesia. *International Journal for Public Management and Public Development*, Vol. 1, (No.1), pp. 22- 37.

²³ Yusdiyanto, Y. 2017, Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia. *FIAT JUSTISIA*, Vol.10, (No.2), Hlm..251-272.

anggota BPUPKI, Mr Soepomo, yang akhir-akhir ini populer kembali dalam perbincangan mengenai konsep integralistik. Menurutnya:

Majelis Permusyawaratan Rakyat tersusun atas Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan wakil-wakil dari daerah-daerah, golongan-golongan, supaya mewujudkan seluruh rakyat. Yang dianggap Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebetulnya ialah Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan beberapa utusan-utusan, wakil-wakil dari golongan-golongan. Yang dibenamkan golongan, yaitu golongan-golongan seperti golongan ekonomi. Oleh karena itu menganjurkan kooperasi, sistem kolektif, jadi mungkin ada badan-badan ekonomi umpamanya *bedrijfaraad* atau badan ekonomi. Dan golongan-golongan itu adalah sebagai contoh, supaya Majelis Permusyawaratan Rakyat betul-betul merupakan suatu gambar, kaca daripada rakyat.

Makna historis ini memberikan penjelasan bahwa ketika negeri ini dibentuk maka opsi model demokrasi adalah demokrasi perwakilan yang dimanifestasikan pada organ MPR RI sebagai lembaga pemegang mandat dari rakyat. Terlepas dari polemik soal kedudukan MPR RI sebagai lembaga tertinggi atau tinggi namun dalam kaca mata norma ketatanegaraan kedudukan MPR tentu mendapat ruang istimewa disbanding beberapa organ kenegaraan lainnya. Hal ini tercermin secara jelas diberikan porsi dalam sila keempat Pancasila. Bahwa makna kedaulatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan membuktikan bahwa keinginan mendasar dari para pendiri bangsa ini menjatuhkan opsi sistem demokrasi yang diletakkan dalam UUD NRI tahun 1945 adalah demokrasi perwakilan bukan demokrasi langsung. Bahwa bukan berarti ketika diterapkannya sistem pemilihan langsung sebagaimana praktek pada pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah. Yang tentu akan menafikan makna dan roh sila keempat Pancasila yang sudah disepakati (*resultante*) bangsa ini tidak dapat dirubah, karena masuk dalam pembukaan UUD NRI 1945.

Makna sila keempat tentu saja memberikan gambaran soal eksistensi model demokrasi yang ditampilkan oleh bangsa ini. Istilah kerakyatan dalam sila tersebut mebreikan makna kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Hikmah kebijaksanaan artinya bahwa menggunakan pikiran yang sehat dan dilaksanakan dengan jujur dan bertanggung jawab sesuai hati nurani, dengan selalu mengutamakan kepentingan rakyat, persatuan dan kesatuan bangsa. Permusyawaratan artinya menggunakan musyawarah untuk mufakat apabila merumuskan dan memutuskan suatu hal berdasarkan kehendak rakyat. Perwakilan berarti dalam hal melaksanakan kehendak rakyat dalam kehidupan bernegara dilakukan melalui badan perwakilan rakyat. Bila dicermati, arti dan makna Sila keempat sebagai berikut:

- a. Kerakyatan yang mencerminkan demokrasi, adalah pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat;
- b. Permusyawaratan berarti memutuskan sesuatu secara bersama-sama untuk mencapai kesepakatan yang bulat melalui jalan kebijaksanaan;
- c. Menjalankan keputusan dengan penuh tanggung jawab dan jujur. Dengan memutuskan suatu hal secara bulat, maka haruslah adanya kejujuran bersama-sama pula sebagai konsekuensinya. Permusyawaratan sebagai identitas; dan,

- d. Mengandung asas kerakyatan dan musyawarah untuk mufakat. Asas kerakyatan dalam hal ini adalah adanya rasa cinta kepada rakyat dan ingin memperjuangkan cita-cita rakyat. Asas musyawarah untuk mufakat, berarti aspirasi rakyat diperhatikan dan dihargai serta diperjuangkan melalui majelis permusyawaratan, menghargai perbedaan, mengutamakan kepentingan rakyat, bangsa dan negara.

Sila ke-empat mengharuskan negara untuk menjamin bahwa rakyat dalam menjalankan kedaulatannya benar-benar secara demokratis dan tanpa diskriminasi melalui wakil-wakilnya. Negara wajib menampung dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan dari seluruh rakyat yang memiliki kedaulatan tersebut.

Konstitusi Indonesia telah mengatur bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Dalam hal menjalankan kedaulatan, rakyat membutuhkan wakil-wakilnya agar kepentingan rakyat dapat berjalan sesuai kehendak rakyat. Wakil-wakil inilah dipilih melalui Pemilu. Oleh karena itu, Pemilu harus diselenggarakan sebagai perwujudan dari pemaknaan sila ke-empat Pancasila yang mengedepankan calon-calon wakil rakyat yang jujur, adil, bijaksana, sarat kekhikmatan dalam pengambilan keputusan, dan meluhurkan rasa kekeluargaan dan gotong royong yang tampak kepada para generasi pilihan yang mencapai kriteria keterpilihan, yaitu kredibilitas, berintegritas, berdedikasi tinggi serta memiliki loyalitas kepada bangsa dan negara. Mengembalikan iklim demokrasi di Indonesia berdasarkan Pancasila menjadi hal yang penting menjadi perhatian bangsa, khususnya oleh penyelenggara pemerintahan. Pemerintah dalam menjalankan demokrasi hendaknya konsisten dengan apa yang sudah disepakati dalam Pancasila. Oleh karena itu, pemilihan pemimpin juga harus sejalan dengan kesepakatan awal, yaitu melalui perwakilan, bukan melalui pemilu langsung. Hal ini juga menghindari makna dan eksistensi lembaga perwakilan sebagai manifestasi dari demokrasi perwakilan sebagaimana amanat konstitusi dan Pancasila.

III. KESIMPULAN

Penerapan sistem pemilihan langsung baik pada level pemilihan presiden (Pilpres) dan pemilihan kepala daerah (Pilkada), tentu berimplikasi pada konsep demokrasi yang telah ditetapkan dalam konstitusi (alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945) yang juga merupakan manifestasi dari nilai-nilai-Pancasila khususnya sila keempat. Amanat konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi dan Pancasila sebagai ideologi kebangsaan yang juga sumber hukum materil ketatanegaraan, harusnya menjadi dasar pijak dalam proses pelaksanaan kebijakan-kebijakan kenegaraan. Bahwa keputusan negara dengan menetapkan sistem pemilihan langsung dalam Pilpres dan Pilkada yang notabene merupakan konsep demokrasi langsung (*direct democracy*) tentu saja mempunyai implikasi ketidaksinkronan konsep yang memberpengaruhi terjadinya konflik norma dalam tubuh UUD NRI tahun 1945 sebagai konstitusi. Pada sisi lain pembukaan UUD NRI tahun 1945 pada alinea keempat sebagai manifestasi dari Pancasila khususnya sila keempat yang secara konsepsional menganut sistem demokrasi perwakilan, namun disisi lain, dalam batang tubuh mengatur juga prinsip-prinsip pemilihan langsung yang merupakan manifestasi

dari demokrasi langsung (*indirect democracy*). Fenomena penerapan model konsep demokrasi dalam konstitusi inilah yang mendistorsi dan berimplikasi pada penerapan model demokrasi yang telah dipraktikkan dalam praktek hukum ketatanegaraan kekinian.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Ubaedillah, Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Pancasila, Demokrasi Dan Pencegahan Korupsi, 2015, Yang Menerbitkan Prenada Media Group, Jakarta.
- Afan Gafar, 1999, Politik Menuju Transisi Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Asmaroini, Ambiro P, 2017, Menjaga Eksistensi Pancasila dan Penerapannya Bagi Masyarakat di Era Globalisasi. Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol. 2, (No.1)
- Bintar R. Siragih, 1998, Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Heru Nugroho, 2012, Demokrasi Dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual Untuk Memahami Dinamika Sosial-Politik Di Indonesia, Jurnal Pemikiran Sosiologi Universitas Gajah Mada Yogyakarta, Volume 1 No.1.
- Jimly Asshiddiqie, J, 2013, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, PT. Raja Grafindo, Jakarta.
- , Hukum Tatanegara dan Pilar-pilar Demokrasi, 2011, Sinar Grafika, Jakarta.
- Muhaimin, H. , 2013, Indonesia Now: Between Pancasila and Crisis of Democracy in Indonesia. International Journal for Public Management and Public Development, Vol. 1, (No.1)
- Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, 2017, Partai Politik dan Sitem Pemilihan Umum di Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta.
- Munir Fuady, 2010, Konsep Negara Demokrasi, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Miriam Budiardjo, 2008, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mohtar Mas'ood, 1994, Negara, Kapital, dan Demokrasi, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Samuel Huntington, 1995, The Third Wave: Democratization in The Last Twentieth Century, Diterjemahkan oleh Asrii Marjohan, Demokrasi Gelombang Ketiga, Grafiti, Jakarta.
- Soerya, R. H. M, 2013, Pemilihan Kepala Daerah Dalam Demokrasi Electoral. Jurnal Masalah-Masalah Hukum
- Ujan AA, et.al. 2008, Pancasila Sebagai Etika Sosial Politik Bangsa Indonesia. Jakarta, MPK Universitas Atma Jaya Jakarta.
- Yusdiyanto, Y., 2017, Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia. FIAT JUSTISIA, Vol.10, (No.2).

PEMILIHAN UMUM DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Isnawati¹, Amin Slamet²

Universitas 17 Agustus 1945 Samarinda

Jl. Juanda.No. 80 Kec. Samarinda Ulu. Kota Samarinda. Kalimantan Timur

ABSTRAK

Pemilihan umum merupakan bentuk implementasi dari sistem demokrasi yang juga dari penerapan sila keempat Pancasila dan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu merupakan mekanisme untuk memilih wakil rakyat di badan eksekutif maupun legislatif di tingkat pusat maupun daerah. Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat. Melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat. Penyusunan Penelitian ini pada dasarnya menggunakan metode penyusunan yang berbasis metode penelitian hukum dan penelitian lain. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan. Kemudian tantangan di pemilu yang akan datang setidaknya dapat berkaca dari persoalan pemilu yang lalu. Beberapa persoalan yakni sistem informasi rekapitulasi yang belum stabil, beban pengelolaan administrasi pemilu terutama KPPS, kemudian waktu pelaksanaan pemilu dan pemilu serentak jadi lebih pendek namun persiapan penyelenggara membutuhkan waktu yang cukup lama. Kepada masyarakat di harapkan dapat memilih tokoh yang memiliki jejak rekam yang baik dan dapat dipercaya memiliki Amanah didalam memimpin bangsa.

Kata Kunci : **Pemilu; Politik Dinasti; Kepala Daerah; Indonesia.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah sebuah Negara yang besar di Asia yang bertumbuh kembang di kawasan Asia Tenggara pada kurun waktu kurang lebih sekitar Tahun 1945 sampai dengan Tahun 1955 yang juga merupakan bekas jajahan dari bangsa Belanda. Negara-negara bekas jajahan yang baru merdeka kebanyakan memilih sistem demokrasi untuk pemerintahannya, tidak peduli Negara yang bersangkutan benar-benar telah matang untuk menerapkan sistem demokrasi atau belum. Pemilihan itu dilakukan atas pertimbangan bahwa bentuk demokrasi dianggap lebih baik dan lebih sesuai daripada kerajaan.¹ Seperti yang kita ketahui Pemilu berasal dari singkatan yaitu Pemilihan Umum atau dalam bahasa Inggris sebagai bahasa Internasional disebut dengan istilah *election*. Pemilu menjadi lambang dalam Negara yang menerapkan sistem demokrasi. Pemilu yang demokratis adalah Pemilu yang diselenggarakan dengan terbuka dan menjamin kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat.

¹ Slamet Muljana.2008. *Kesadaran Nasional dari Kolonialisme sampai Kemerdekaan Jilid II*. LKiS, Yogyakarta, h.63.

Mengenai sejarah pemilihan umum di Indonesia dimulai pada tahun 1955. Dengan seiring berjalannya waktu, pemilihan anggota legislatif (pileg) dan pemilihan Presiden dan wakil presiden pun digelar serentak. Sebagaimana termuat dalam laman KPU, pemilu Nasional pertama di Indonesia yang dilakukan untuk memilih anggota DPR, digelar pada 29 September 1955. Pada 25 Desember 1955, pemilu tahap kedua digelar untuk memilih anggota Dewan Konstituante. Pemilu 1955 diikuti oleh lebih 30-an partai politik dan lebih dari 100 daftar kumpulan dan calon perorangan. Pemilu 1955 ini mendapat pujian dari berbagai pihak, termasuk dari Negara-Negara asing.²

Pemilihan umum merupakan bentuk implementasi dari sistem demokrasi yang juga dari penerapan sila keempat Pancasila dan pasal 1 (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu merupakan mekanisme untuk memilih wakil rakyat di badan eksekutif maupun legislatif di tingkat pusat maupun daerah.

Penerapan sistem demokrasi memberi kesempatan yang luas kepada para pemimpin rakyat untuk memimpin pemerintahan dengan mengikutsertakan rakyat dalam menentukan jalannya pemerintahan. Hal ini sangat berbeda dengan sistem kerajaan yang tidak memberikan kesempatan kepada rakyatnya untuk ikut berpartisipasi dalam pemerintahan.

Pemilu merupakan salah satu usaha untuk mempengaruhi rakyat secara persuasive (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, public relations, komunikasi massa, lobby, dan lain-lain. Meskipun agitasi dan propaganda di Negara Demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanye pemilihan umum, Teknik agitasi dan Teknik propaganda banyak juga dipakai oleh para kandidat atau politikus selaku komunikator politik.³ Pemilu secara konseptual merupakan sarana Implementasi kedaulatan rakyat. Melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat diimplementasikan melalui “penyerahan” sebagai kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya di suatu Legislatif dan eksekutif. Dengan mekanisme tersebut diharapkan sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggungjawaban kekuasaan kepada mereka yang terpilih.

Sebagaimana yang telah dijabarkan di dalam pendahuluan beberapa para ahli juga memberikan pengertian tentang pemilihan umum diantaranya adalah : G.J.Wolhoff, Pemilu menurut Wolhoff dimulai dari konsep demokrasi. Demokrasi berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan untuk rakyat dan oleh rakyat seluruhnya. Karenanya, system pemerintahan yang demokratis harus diatur sedemikian rupa sehingga rakyat seluruhnya turut dalam pemerintahan secara langsung atau tidak langsung.⁴ Di dalam demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan rakyat memilih menurut salah satu system pemilihan untuk wakilnya yang terpilih agar dapat menjalankan atau turut serta dalam pemerintahan atas rakyat. Jadi, dapat dimengerti maksud Wolhoff, bahwa pemilu adalah mekanisme dalam demokrasi tidak langsung untuk memilih wakil rakyat yang akan menjalankan sebuah amanah pemerintahan dan kemudian menjalankan amanat pemerintahan berdasarkan mandate dari

² <https://nasional.sindonews.com/read/685991/12/sejarah-pemilu-di-indonesia-dari-zaman-soekarno-hingga-jokowi-1644843746>. Diakses pada hari senin tanggal 9/5/2022, pukul 11:17 Wita.

³ Prof.Dr. Hamid Darmadi, M.Pd. 2017. *Eksistensi Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 sebagai pemersatu bangsa*, Bandung, Alfabeta, h.432

⁴ G.J.Wolhoff, pengantar ilmu Hukum tata Negara Indonesia. Timun Mas, Djakarta;1960, h.321

rakyat, oleh karena tidak memungkinkan bahwa seluruh rakyat terlibat secara langsung didalam pemerintahan.

1. Jimly Asshiddiqie

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie,⁵ bahwa pemilu adalah merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Menurut Prof. Jimly berangkat dari konsep kedaulatan rakyat dengan system perwakilan atau yang disebut dengan *representative democracy*. Walaupun didalam paraktenya yang menjalankan kedaulatan adalah wakil rakyat yang terpilih. Wakil rakyat itulah yang akan menentukan arah dan cara kerja dari pemerintahan, dan tujuan apa yang akan dicapai baik dalam jangka pendek maupun jangka Panjang. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*).

2. Suryo Utomo

Menurut suryo Utomo,⁶ bahwa pemilihan umum yang selanjutnya disingkat pemilu adalah suatu pemilihan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, untuk memilih perwakilannya baik yang sebagai badan perwakilan rakyat maupun sebagai kepala daerah.

3. Syamsudin Haris

Menurut Syamsudin Haris bahwa pemilihan umum dapat dikatakan sebagai aktifitas politik dimana pemilihan umum merupakan Lembaga sekaligus juga praktis politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan.⁷

Dari beberapa definisi yang diuraikan para ahli diatas penulis dapat menyimpulkan mengenai Pemilihan Umum adalah bahwa Pemilihan Umum ialah sebuah sarana yang sangat penting dalam menunjang pesta demokrasi secara luas yang dapat dirasakan langsung oleh para konstituen yaitu masyarakat, bahwa dengan diselenggarakannya pemilu adalah sebuah harapan besar bagi masyarakat terhadap perwakilan yang dipilih melalui Pemilihan Umum.

Pemilihan umum tidak lahir tanpa tujuan tetapi untuk memilih para wakil rakyat dalam rangka mewujudkan pemerintah dari, oleh, dan untuk rakyat. Menurut Robrert bahwa demokrasi, lembaga perwakilan dan pemilihan umum merupakan tiga konsep yang sangat terkait dan tak bisa dielakkan.⁸ Untuk itu partisipasi masyarakat jelas di perlukan agar dapat mengimplementasikan makna demokrasi secara mutlak.

Seperti yang kita ketahui sebelumnya bahwa Pemilihan umum merupakan media bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya. Paham kedaulatan rakyat menyiratkan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah rakyat dan rakyat pula yang menentukan corak dan cara pemerintahan

⁵ Jimly Asshiddiqie.2014. pengantar ilmu hukum tata negara. rajawali pers, Jakarta,h.414.

⁶ Prof.Dr. Hamid Darmadi,M.Pd.2017. *Eksistensi Pancasila Dan Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Pemersatu Bangsa*,Bandung, Alfabeta.h.433

⁷ Syamsudin Hari.1998. *menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Sebuah Bungai Rampai. Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, Jakarta.1998.h.7

⁸ Topo dan Ida Budhiati. *Pemilu Di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*. Jakarta : Sinar Grafika. 2019. h. 1

diselenggarakan. Begitu juga dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang merupakan perwujudan dari paham kedaulatan rakyat. Secara ideal pemilihan umum bertujuan agar terselenggara perubahan kekuasaan pemerintah secara teratur, damai sesuai dengan mekanisme yang dijamin dan ditentukan oleh konstitusi.⁹

Pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dikatakan sebagai salah satu bentuk nyata pelaksanaan otonomi daerah, di mana rakyat dapat langsung memilih para pemimpin yang dikehendaki secara langsung. Mekanisme kampanye dan proses lain akan membuat para calon pemimpin daerah dikenal lebih baik oleh rakyatnya. Diberikannya otonomi kepada daerah melalui proses desentralisasi, tidak terlepas dari tujuan negara, Dalam hal ini, otonomi memiliki sejumlah fungsi terkait dengan tujuan pemberian otonomi. Bagir Manan mengidentifikasi 5 fungsi otonomi, salah satunya adalah fungsi pelayanan publik. Dengan desentralisasi diharapkan pelayanan kepada masyarakat akan berjalan dengan lebih baik dan optimal dengan peningkatan efisiensi dan efektifitas.¹⁰

Kabupaten/Kota merupakan daerah otonom yang pemerintahannya berada dalam lingkup pemerintahan daerah otonom yang memiliki ciri-ciri kemandirian untuk menjalankan urusan rumah tangganya termasuk memilih sendiri para pejabat-pejabat, termasuk mengangkat dan memberhentikannya,¹¹ maka memilih langsung kepala daerahnya dalam hal ini bupati dan walikota tentunya menjadi langkah yang tepat, karena merekalah yang akan memimpin daerahnya dan berhubungan secara langsung dengan masyarakat daerahnya, janji-janji dan komitmen kepala daerah semasa kampanye pun akan menjadi tanggung jawab secara langsung antara pemimpin dan rakyatnya.

Setiap warga Negara memiliki hak untuk mencalonkan diri baik sebagai calon kepala daerah maupun sebagai calon wakil kepala daerah selama memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu persyaratan yang utama untuk maju sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah ialah berkaitan dengan tiket. Tiket dalam arti disini ialah tentang ambang batas dukungan untuk dapat menjadi peserta pemilihan.

Tiket atau ambang batas dukungan dapat diperoleh dari dua jalur, yakni, jalur partai politik dan jalur perseorangan. Jika ingin menempuh jalur partai politik maka pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah baik tingkat Provinsi maupun tingkat Kabupaten/Kota maka harus mendapatkan dukungan partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki minimal 20% kursi DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).¹²

⁹ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilu di Indonesia; Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), h. 115.

¹⁰ Eko Noer Kristiyanto. *Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Di Indonesia*. Vol. 17 No. 1, Maret (2017): h.48. DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2017.V17.48-56>

¹¹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, Gubernur, *Grha Ilmu*, Jakarta, 2011.h.34

¹² Ahmad Sibov. *Desain Penguatan Kualitas Politik Dinasti Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Vol. 19 No. 1 (2021) h.47. DOI: <https://doi.org/10.37090/keadilan.v19i1.350>.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada penjelasan diatas, maka topik permasalahan ini tentunya penulis akan mencoba untuk mengidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut ;

1. Bagaimana tantangan Pemilihan umum yang akan datang ?
2. Bagaimana perkembangan isu terkait pemilihan kepala daerah ?

C. Metode Penelitian

Penyusunan Penelitian ini pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan yang berbasiskan metode penelitian hukum dan penelitian lain. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder yang berupa peraturan perUndang-Undangan, Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*Focus Group Discussion*) dan rapat dengar pendapat. Metode penelitian hukum normatif hanya mengenal data sekunder saja. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum. Dalam penelitian ini, data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu data dari bahan-bahan kepustakaan yang antara lain meliputi bahan kepustakaan seperti buku-buku, Prosiding, Skripsi/Tesis/Desertasi dan jurnal maupun arsip-arsip yang sesuai dengan yang diteliti. Penelitian dalam Penelitian ini menggunakan data sekunder yang bersumber dari bahan-bahan hukum.

II. PEMBAHASAN

A. Tantangan Pemilihan umum yang akan datang.

Indonesia merupakan negara yang menjunjung tinggi nilai demokrasi menjadikan pemilihan umum sebagai salah satu pilar utama dari sebuah proses akumulasi kehendak masyarakat. Tujuan diadakanya pemilu atau pemilihan umum sekaligus merupakan prosedur demokrasi untuk memilih pemimpin dan wakil rakyat lainnya. Penting bagi warga Indonesia untuk memiliki sebuah proses untuk memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Pemilu harus dilakukan secara jujur, adil dan demokratis. Agar pemilu dapat mencapai derajat tersebut maka diperlukan beberapa syarat atau prakondisi yang mendukungnya. Syarat-syarat tersebut dipergunakan untuk mendapatkan pemilu yang berkualitas sehingga mendapatkan pejabat publik yang *legitimate*. Syarat minimal dari pemilu adalah *free* dan *fair*. Indikator tersebut digunakan untuk menilai apakah system pemilu tersebut cocok bagi sebuah negara atau tidak. Indikator tersebut adalah : akuntabilitas (*accountability*), Keterwakilan (*representativeness*), keadilan (*fainess*), persamaan hak tiap pemilih (*equality*).¹³

Dalam diskursus ilmu politik, pemilihan umum (pemilu) adalah cara yang sah untuk berebut kekuasaan politik. Pemilu juga merupakan ujian bagi mereka yang sedang berkuasa (*incumbent*), apakah sebagian besar rakyat pemilih akan memperpanjang mandatnya, atau akan mengganti calon baru. Dengan demikian pemilu merupakan eksekusi bagi penguasa yang dinilai

¹³ CST. Kansil.2000. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Rineka Cipta, Jakarta,h. 256

rakyatnya bila tidak memuaskan akan digeser. Bagi yang ingin menjadi penguasa, pemilu merupakan sarana memperoleh mandat rakyat. Bila berhasil, mandat tersebut akan digenggamnya hingga satu periode kekuasaannya. Demikianlah demokrasi menetapkan suatu batasan jangka waktu pemilu yang berlangsung secara reguler. “Pemilu merupakan kehendak mutlak bangsa Indonesia setelah menetapkan dirinya sebagai negara demokrasi. Sebagaimana konstitusi Indonesia menyebutkan, bahwa pemilu merupakan manifestasi kedaulatan rakyat”.¹⁴

Seperti yang kita ketahui Pemilihan Umum yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 tinggal beberapa tahun lagi akan diadakan beberapa persiapan yang dilaksanakan oleh Lembaga Komisi Pemilihan Umum juga telah membuat perencanaan sedemikian rupa dalam menyambut pesta demokrasi. Anggota Komisi Pemilihan Umum. I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi. mengatakan. persiapan untuk menghadapi Pemilu 2024 dapat dilakukan lebih awal karena Undang-Undang yang menjadi dasar penyelenggaraan masih tetap sama. yakni UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Meskipun demikian. tahun 2024 kompleksitasnya berbeda karena untuk pertama kali pada tahun yang sama diselenggarakan pemilu dan pilkada serentak.¹⁵ Tantangan pemilu yang akan datang memang tidak seberat di tahun 2019 begitu banyak kekurangan dari berbagai sector dari persiapan hingga hasil akhir yang begitu banyak korban. Di tahun 2019 menjadi periode kelam politik Indonesia. Pasalnya. hampir sepanjang tahun wabah politik kita dipenuhi peristiwa yang kurang baik. Mulai dari pemilu yang amburadul. penegakan hukum yang bermasalah. pembatasan kebebasan berpendapat. represi atas oposisi. hingga munculnya wacana penambahan periode jabatan presiden nah perihal itulah yang membuat cemas dengan masa depan demokrasi kita di Indonesia.

Kemudian tantangan di pemilu yang akan datang setidaknya dapat berkaca dari persoalan pemilu yang lalu. beberapa persoalan yakni sistem informasi rekaptulasi yang belum stabil. beban pengelolaan administrasi pemilu terutama KPPS. kemudian waktu pelaksanaan pemilu dan pemilu serentak jadi lebih pendek namun persiapan penyelenggara membutuhkan waktu yang cukup lama.

B. Potensi Isu Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah berhubungan erat dengan demokrasi. Demokrasi yang memberikan kedaulatan berada ditangan rakyat. Istilah demokrasi sendiri berasal dari Bahasa Yunani (demokratia). “kekuasaan Rakyat”, yang dibentuk dari kata demos “rakyat” dan Krotos “kekuasaan”. Demokrasi muncul pada pertengahan abad ke-5 dan ke 4 SM di Negara kota Yunani Kuno. Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau yang bisa disebut dengan pilkada, merupakan perkara wajib yang harus dilaksanakan setelah periode untuk menjabat telah habis sebagaimana yang telah temakutub

¹⁴ Takdir Y. Kajian Yuridis Peluang Dan Tantangan Pemilu Serentak Tahun 2019 Di Indonesia. <https://repository.uhn.ac.id/bitstream/handle/123456789/4063/Alboin%20Manihuruk.pdf?sequence=1&isAllowed=y> .diakses pada hari rabu tanggal 11/5/2022, pukul 09:10 Wita

¹⁵ <https://rumahpemilu.org/tantangan-pemilu-2024-mulai-dipetakan/> diakses pada hari kamis tanggal 12/5/2022. Pukul 11:00 Wita

didalam Undang-Undang no.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan Kepala Daerah sendiri adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah secara langsung di beberapa provinsi dan kab/kota yang memenuhi syarat. Bahwa sebelum dilangsungkannya pilkada tersebut calon kepala daerah adalah warga negara indonesia yang memenuhi syarat yang diatur pada pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan terobosan yang bermakna bagi poros konsolidasi demokrasi di tingkat daerah, pemilihan kepala daerah yang demokratis dan berkualitas, seharusnya dikaitkan dengan pemahaman akan makna demokrasi, tetapi juga aspek normative yang mengatur penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan aspek etika, social dan budaya. Menjelang pemilihan kepala daerah tidak terlepas dari munculnya beberapa persoalan serta isu-isu sentral politik kaki lima di masyarakat seperti isu oligarki, dan politik dinasti, serta beberapa isu yang sering terjadi seperti permasalahan dalam tahapan pemilihan kepala daerah, lemahnya pemuktahiran data, dan permasalahan kelembagaan KPU. Namun dari beberapa isu yang berkembang yang paling santer adalah isu politik dinasti yang beberapa tahun terakhir marak terdengar bahkan ada yang beberapa samai terciduk oleh Lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Terkait dengan dinasti politik yang berkembang di masyarakat banyak yang memahami sebagai arahan dari keluarga yang terpilih seperti yang terjadi pada Bapak Presiden Jokowi yang di hubungkan dengan walikota solo Gibran, padahal dinasti politik dan politik dinasti adalah hal yang berbeda. “Dinasti polotik adalah system reproduksi kekuasaan yang primitive karena mengandalkan darah dan keturunan dari hanya beberapa orang, sedangkan politik dinasti adalah proses mengarahkan regenerasi kekuasaan bagi kepentingan golongan tertentu yang bertujuan dan mempertahankan kekuasaan”.¹⁶

Sistem pemilihan kepala daerah bukanlah hal yang baru baru, wajah-wajah lama yang turut serta dalam pemilukada serentak menunjukkan belum adanya sesuatu yang benar-benar baru dari mekanisme pemilukada serentak di tahun yang sama seperti pada tahun 2019 dan pemilihan kepala daerah yang akan dilaksanakan di pemilu yang akan datang. Masih adanya dinasti politik yang mewarnai pemilukada serentak, sontak memberikan pelajaran berharga bagi keberlangsungan demokrasi di Indonesia. Dinasti politik merebak dikarenakan tiga faktor, yakni kekuatan modal financial, kekuatan jaringan, dan posisi dalam partai. Selama ini belum ada pembatasan oleh Undang-Undang terhadap berkembangnya dinasti politik di satu wilayah ataupun dalam parpol, sehingga berkembangnya dinasti politik sulit disalahkan.

Sebenarnya adalah hal yang wajar Ketika seorang anak maupun keluarga mengikuti jejak keluarga yang terpilih sebagai kepala daerah, sama sepertinya seorang anak pengrajin atau pengusaha yang mengikuti jejak ayah maupun keluarganya didalam berbisnis, jadi sebenarnya bukan hal tabu Ketika seorang anak mengikuti jejaknya untuk mengikuti pemilihan umum kepala daerah, hanya saja fenomena yang terjadi adalah ketidak elokn yang terjadi di

¹⁶ Martien Herna Susanti.2017. *Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia*. Vol.1.No 2. <http://jurnal.umt.ac.id/index.php/jgs/article>

masyarakat, kemudian mereka juga sebagai tokoh di mata masyarakat, jadi paradigma yang muncul di masyarakat adalah seolah-olah rakus kekuasaan atau ingin menjaga dan mempertahankan kekuasaan.

III. KESIMPULAN

Tantangan pemilu yang akan datang memang tidak seberat di tahun 2019 begitu banyak kekurangan dari berbagai sector dari persiapan hingga hasil akhir yang begitu banyak korban. Ditahun 2019 menjadi periode kelam politik Indonesia. Pasalnya. hampir sepanjang tahun wabah politik kita dipenuhi peristiwa yang kurang baik. Mulai dari pemilu yang amburadul. penegakan hukum yang bermasalah, pembatasan kebebasan berpendapat, represi atas oposisi. Persoalan politik dinasti masih menjadi trending dimasyarakat, serta beberapa isu yang sering terjadi seperti permasalahan dalam tahapan pemilihan kepala daerah, lemahnya pemuktahiran data, dan permasalahan kelembagaan KPU. Namun dari beberapa isu yang berkembang yang paling santer adalah isu politik dinasti. Berakaca dari Pemilihan Umum yang lalu sebaiknya pemerintah benar-benar menyiapkan pesta demokrasi dari rakyat untuk rakyat dengan baik agar beberapa persoalan yang menjadi langganan setiap pemilihan umum dapat di minimalisir. Belum adanya Undang-Undang atau peraturan terkait larangan politik dinasti bukan persoalan dari anak maupun keluarga yang maju sebagai Legislatif maupun eksekutif, jadi kepada masyarakat di harapkan dapat memilih tokoh yang memiliki jejak rekam yang baik dan dapat dipercaya memiliki Amanah didalam memimpin bangsa.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Siboy. Desain Penguatan Kualitas Politik Dinasti Dalam Pemilihan Kepala Daerah, Vol. 19 No. 1 (2021) h.47.
DOI: <https://doi.org/10.37090/keadilan.v19i1.350>.
- CST. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000
- Eko Noer Kristiyanto. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Di Indonesia. Vol. 17 No. 1. Maret (2017): h.48.
DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2017.V17.48-56>
- GJ.Wolhoff, pengantar ilmu Hukum tata Negara Indonesia. Timun Mas, Jakarta;1960.
- Hamid Darmadi, Prof.Dr.M.Pd.2017. *Eksistensi Pancasila Dan Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Pemersatu Bangsa*,Bandung, Alfabeta.
<https://nasional.sindonews.com/read/685991/12/sejarah-pemilu-di-indonesia-dari-zaman-soekarno-hingga-jokowi-1644843746>.
<https://rumahpemilu.org/tantangan-pemilu-2024-mulai-dipetakan/>
- Jimly Asshiddiqie, pengantar ilmu hukum tata negara, rajawali pers, Jakarta;2014.
- Martien Herna Susanti, *Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia*. Vol.1.No 2(2017). <http://jurnal.umat.ac.id/index.php/jgs/article>
- Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia; Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2010),.

- Slamet Muljana, *Kesadaran Nasional dari Kolonialisme sampai Kemerdekaan Jilid II*, Yogyakarta: LKiS, 2008.
- Suryo Sakti Hadiwijoyo, Gubernur, Grha Ilmu, Jakarta, 2011
- Syamsudin Haris, *menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Sebuah Bungai Rampai*. Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, Jakarta.1998.
- Takdir Y. *Kajian Yuridis Peluang Dan Tantangan Pemilu Serentak Tahun 2019 Di Indonesia*.<https://repository.uhn.ac.id/bitstream/handle/123456789/4063/Alboin%20Manihuruk.pdf?sequence=1&isAllowed=y> .
- Topo dan Ida Budhiati. *Pemilu Di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*. Jakarta : Sinar Grafika. 2019.

KIP ACEH VS KPU RI: BEREBUT JADWAL PELAKSANAAN PILKADA ACEH

Zahlul Pasha Karim

Pengajar Hukum Tata Negara UIN Ar-Raniry Banda Aceh

Jl. Syekh Abdul Rauf, Kopelma Darussalam, Banda Aceh

Email: zahlul.pasha@ar-raniry.ac.id

ABSTRAK

Pada tahun 2021, KIP Aceh memastikan akan menggelar Pilkada pada 2022, sehingga tidak mengikuti pemilu serentak yang sejatinya digelar pada 2024. Kepastian itu ditandai dengan keluarnya Surat Keputusan KIP Aceh tentang tahapan dan jadwal pelaksanaan Pilkada tahun 2022. Tak berselang lama, aturan tersebut dibatalkan KPU. Dalam rangka itu, tulisan ini berusaha mengurai mengapa bisa terjadi perbedaan pendapat antara terhadap jadwal pelaksanaan pilkada Aceh? Siapakah yang berwenang menetapkan jadwal pelaksanaan pilkada Aceh? dan bagaimana norma hukum mengatur pelaksanaan pilkada di Aceh? Penelitian ini dilakukan secara normatif dengan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada Aceh. Hasil penelitian menunjukkan kewenangan menetapkan jadwal pelaksanaan pilkada Aceh seharusnya dilakukan KPU, bukan oleh KIP Aceh. Hal ini dikarenakan hanya KPU yang diberikan kewenangan atributif oleh UU Pilkada untuk melaksanakan kewenangan tersebut, sedangkan KIP Aceh hanya menjalankan kewenangan delegatif dalam menetapkan jadwal pilkada di daerahnya berdasarkan teknis yang tertuang dalam Peraturan KPU. Perbedaan terhadap pengaturan tentang pelaksanaan pilkada Aceh terjadi karena perbedaan dalam menggunakan jenis metode penafsiran norma hukum. KIP Aceh bersama-sama dengan Pemerintahan Aceh menggunakan penafsiran bahasa sehingga memandang bahwa mereka memiliki wewenang dalam pelaksanaan pilkada, bahkan dalam penentuan jadwal sekalipun. Sementara KPU RI menggunakan metode penafsiran sistematis dengan tidak hanya merujuk pada satu jenis undang-undang saja dalam menilai jadwal pelaksanaan pilkada Aceh.

Kata Kunci : **Jadwal Pilkada, Kewenangan KIP Aceh, KPU RI.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada 25 Juni 2020, Ketua KIP Provinsi Aceh Samsul Bahri memastikan bahwa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh akan dilakukan pada 2022.¹ Kepastian itu ditandai dengan dibentuknya Keputusan KIP Aceh Nomor:

¹ M Haris Setiady Agus, *KIP Pastikan Pemilihan Gubernur Aceh Pada 2022*, AntaraNews.com, 2020, <https://www.antaraneews.com/berita/1574382/kip-pastikan-pemilihan-gubernur-aceh-pada-2022>.

1/PP.01.2-Kpt/11/Prov/I.2021 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dalam Provinsi Aceh Tahun 2022. Menurutnya, jadwal Pilkada Aceh harus mengacu pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), yang menentukan pemilihan kepala daerah di Aceh berlangsung lima tahun sekali.

Terbitnya Keputusan KIP Aceh itu sesungguhnya untuk menjawab selisih pendapat yang kala itu hangat diperdebatkan mengenai jadwal pelaksanaan pilkada Aceh, apakah mengikuti norma UUPA atau UU Pilkada, yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota?

Konsekuensinya, jika pilkada Aceh mengikuti norma UUPA, maka jadwal pelaksanaannya akan dilakukan pada 2022, karena pilkada terakhir Aceh digelar 2017. Sementara itu, jika mengikuti UU Pilkada, maka pelaksanaannya adalah pada 2024, mengikuti jadwal pilkada serentak nasional.

KIP Aceh tidak sendiri dalam hal itu. Pandangan serupa disetujui pula oleh Wakil Ketua DPRA Safaruddin.² Pada 24 November 2020, Safaruddin bahkan mengakui pandangan tersebut adalah pandangan resmi lembaganya, dan bersama Komisi I DPRA dengan Komisi A DPRK kabupaten/kota se-Aceh, telah sepakat pilkada akan dilaksan pada 2022. Tidak hanya itu, ia turut mengakui, Pemerintah Aceh juga sudah menyepakati pelaksanaan pilkada Aceh akan diselenggarakan pada 2022.

Untuk menguatkan keputusan itu, pada 9 Februari 2021 di Banda Aceh, DPRA secara khusus menggelar rapat koordinasi Pimpinan DPR Aceh bersama unsur Pemerintah Aceh, penyelenggara pemilihan dan DPR Kabupaten/Kota se-Aceh. Rapat itu menyepakati pilkada Aceh tetap dilaksanakan pada 2022.³ Sementara KIP Aceh juga bertindak tak tanggung-tanggung. Meyakini bahwa pilkada Aceh dapat digelar 2022, ia telah menyusun jadwal dan tahapan *khanduri* demokrasi itu. Pada 20 Januari 2021, ia menyerahkan dokumen tahapan dan jadwal pilkada kepada Wakil Ketua DPRA Hendra Budian, setelah sebelumnya juga telah menyerahkan dokumen tersebut kepada pimpinan DPRA.

Nampaknya, perdebatan mengenai jadwal pelaksanaan pilkada Aceh tidak hanya berlangsung di tingkat daerah. Meskipun seluruh unsur pemerintahan, termasuk penyelenggara pemilu telah turun tangan untuk memengaruhi opini publik agar pilkada Aceh dapat digelar pada 2022, maka lain halnya dengan KPU. Sebagai lembaga tertinggi pelaksana pemilu, KPU punya cara pandang berbeda terhadap jadwal pilkada Aceh. Pendapat tersebut justru berbanding terbalik dengan berbagai diskursus yang sedang dijalankan pemerintah Aceh, DPRA, dan KIP Aceh.

² Rahmat Fajri, DPRA Dan Pemerintah Aceh Sepakat Pilkada Aceh Dilaksanakan 2022, AntaraNews.com, 2020, <https://www.antaraneews.com/berita/1856728/dpra-dan-pemerintah-aceh-sepakat-pilkada-aceh-dilaksanakan-2022>.

³ Rahmat Fajri, Ketua DPRA: Rakor Sepakati Pilkada Aceh Dilaksanakan 2022, AntaraNews.com, 2021, <https://www.antaraneews.com/berita/1991228/ketua-dpra-rakor-sepakati-pilkada-aceh-dilaksanakan-2022>.

Pada 11 Februari 2021, tiga hari setelah rapat koordinasi DPRA, KPU RI mengeluarkan surat resmi sebagai respon atas jadwal pelaksanaan pilkada Aceh yang telah ditetapkan melalui Keputusan KIP Aceh. Surat dengan nomor 151/PP/.01.2-SD/01/KPU/II/2021 dan ditandatangani Pelaksana Tugas KPU Ilham Saputra menyatakan bahwa baik tahapan, program, dan jadwal pilkada Aceh 2022 yang telah ditetapkan KIP Aceh tidak dapat dilaksanakan.⁴ Tidak hanya itu, pada 20 November 2020, Kemendagri telah pula mengirimkan surat kepada Gubernur Aceh dengan isi serupa, yakni meminta penundaan pilkada Aceh 2022. Kemendagri juga menekankan bahwa pelaksanaan pilkada Aceh perlu koordinasi lebih lanjut antara pemerintah, Komisi II DPR RI, dan KPU RI.

Surat KPU tentu saja meruntuhkan segala argumen Pemerintah Aceh, DPRA, dan KIP Aceh. Bangunan argumen normatif yang telah disusun sedemikian rupa oleh ketiga institusi tersebut bahwa pelaksanaan pilkada Aceh harus mengikuti norma UUPA tidak bisa dipakai. Konsekuensinya, pilkada Aceh mesti ditunda dan harus mengikuti jadwal yang telah ditetapkan UU Pilkada, yakni pelaksanaannya digelar serentak pada 2024.

Dari sisi yuridis, ketentuan jadwal pelaksanaan Pilkada diatur dalam beberapa aturan. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada). Dalam Pasal 8 ayat (4) disebutkan bahwa hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara pemilihan (pilkada) ditetapkan dengan Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Kedua, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Pasal 66 ayat (1) a quo disebutkan, tahapan dan jadwal pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota ditetapkan oleh KIP. Selanjutnya, pada Pasal 58 ayat (1) huruf d, juga disebutkan bahwa KIP menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye serta pemungutan suara pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota.

Ketiga, Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. Di dalam aturan tersebut disebutkan bahwa tahapan dan jadwal pemilihan (pilkada) ditetapkan oleh KIP. Adapun penetapan jadwal dilakukan oleh KIP Provinsi dan KIP Kabupaten/Kota.

Ketiga aturan hukum di atas, pada prinsipnya menjelaskan bahwa jadwal pemungutan suara pilkada ditetapkan oleh KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU Kabupaten/Kota, dan KIP Kabupaten/Kota. Hanya saja, dalam prakteknya, ketentuan itu tidak memberikan kewenangan bagi lembaga-lembaga pemilu di daerah tersebut untuk melakukannya. Jadwal pemungutan suara mesti ditetapkan oleh KPU RI, Pemerintah, dan DPR. Selanjutnya, jadwal tersebut ditetapkan ke dalam Keputusan KPU RI dan lembaga penyelenggara pemilu di daerah menetapkan jadwal sesuai Keputusan KPU RI ke dalam keputusan

⁴ Rahmat Fajri, *KPU Nyatakan Tahapan Pilkada Aceh Tidak Bisa Dilaksanakan Tahun 2022*, AntaraNews.com, 2021, <https://www.antaraneews.com/berita/1996892/kpu-nyatakan-tahapan-pilkada-aceh-tidak-bisa-dilaksanakan-tahun-2022>.

lembaganya masing-masing. Dengan kata lain, lembaga pemilu di daerah hanya menjalankan fungsi delegatif sebagai lembaga hierarki di bawah KPU RI.

B. Perumusan Masalah

Dari penjelasan di atas, terdapat beberapa pertanyaan yang rasanya penting untuk dicarikan jawabannya, yakni mengapa bisa terjadi perbedaan pendapat terhadap jadwal pelaksanaan pilkada Aceh? Siapakah yang berwenang menetapkan jadwal pelaksanaan pilkada Aceh? dan bagaimana norma hukum mengatur pelaksanaan pilkada di Aceh?

C. Metode Penelitian

Artikel ini berfokus pada studi terhadap penetapan jadwal pelaksanaan pilkada Aceh yang berbeda antara KIP Aceh dengan KPU RI. Adapun metode penelitian ini dilakukan dengan menganalisis bahan hukum yang bersifat primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada Aceh, baik undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan qanun. Sementara bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang melengkapi bahan hukum primer seperti rancangan undang-undang dan naskah akademik. Sedangkan bahan hukum tersier merupakan bahan informasi hukum yang baik yang terdokumentasi maupun tersaji melalui media.

II. PEMBAHASAN

A. Kewenangan Penetapan Jadwal Pelaksanaan Pilkada Aceh

Di antara syarat pemilu demokratis adalah hadirnya lembaga pemilu independen. Lembaga inilah yang mengantarkan sebuah pemilihan umum yang bebas dan adil kepada para pemilih. Untuk itu, lembaga ini harus melakukan semua fungsinya dengan tidak berpihak dan secara efektif harus meyakinkan bahwa integritas setiap proses pemilihan umum telah cukup terlindungi dari petugas-petugas yang tidak kompeten maupun para manipulator yang ingin bertindak curang.⁵

Di antara kewenangan yang dimiliki lembaga ini adalah menetapkan jadwal pemilu. Penetapan tentu dilakukan dengan pertimbangan berbagai aspek, di antaranya personalia, keuangan, dan aturan hukum. Poin terakhir menjadi penting karena lembaga pemilu tidak terikat dan bekerja hanya dengan satu jenis aturan saja, melainkan dengan berbagai aturan yang saling terikat dan terhubung.

Sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang memiliki sejumlah perbedaan dengan lembaga penyelenggara pemilu di daerah lain, KIP di Aceh memiliki dasar regulasi berbeda dengan lembaga KPU di daerah lain. Akan tetapi, perbedaan itu tidak berpengaruh kepada kewenangan KIP, melainkan hanya pada struktur kelembagaan saja. Perbedaan KIP di Aceh dengan KPU daerah lain terletak pada dua hal, yakni jumlah anggota dan model rekrutmen.

⁵ Indra Pahlevi.2011.“Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia: Berbagai Permasalahannya,” *Politica* 2, no. 1 : 45-72.

UUPA menetapkan bahwa anggota KIP berjumlah 7 (tujuh) orang, sementara model rekrutmennya dilakukan oleh DPRA. Model ini yang banyak dikritik oleh sejumlah sarjana karena tidak mencerminkan independensi lembaga pemilu. Dalam pandangan,⁶ model pemilihan demikian telah menimbulkan pertukaran kepentingan antara DPRA dengan anggota KIP yang terpilih. Bahkan, menurut Fahrul model rekrutmen anggota KIP di Aceh telah membawa lembaga penyelenggara pemilu mengalami kemerosotan profesionalitas dan integritas.⁷

Sementara bagi KPU di daerah lain, jumlah anggotanya ditentukan berdasarkan luas wilayah dan sebaran penduduk. Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Sementara model pemilihannya dilakukan oleh KPU RI lewat mekanisme baku yang telah ditetapkan. Pemilihan oleh KPU berdasarkan prinsip bahwasanya KPU di tingkat daerah merupakan bagian hierakis dari KPU RI.⁸ Sehingga KPU RI berhak merekrut anggota pada lembaga vertikalnya itu.

Adapun berkaitan dengan kewenangan, KIP Aceh tidak memiliki perbedaan dengan KPU Provinsi lain. Hal ini dapat dirujuk ke dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada). Di dalam Pasal 11 undang-undang *a quo* disebutkan bahwa KPU Provinsi memiliki berbagai tugas dan wewenang, salah satunya adalah merencanakan dan menetapkan jadwal pemilihan Gubernur. Sementara bagi KPU Kabupaten Kota diatur dalam Pasal 13, yakni merencanakan dan menetapkan jadwal pemilihan Bupati dan Walikota.

Satu hal yang perlu digarisbawahi, bahwa dalam pemilihan kepala daerah, keterlibatan KPU RI juga merupakan hal yang mesti. Selain KPU/KIP Provinsi dan KPU/KIP Kabupaten/Kota, Pasal 8 dan 9 UU Pilkada menetapkan bahwa KPU RI ikut terlibat dalam penyelenggaraan pilkada untuk menyusun dan menetapkan pedoman teknis bagi setiap tahapan pilkada setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat. Artinya, teknis pelaksanaan pilkada pada hakikatnya ditetapkan oleh KPU bersama dengan DPR dan Pemerintah dalam bentuk Peraturan KPU, dan kemudian diteruskan ke lembaga vertikal KPU di daerah. Sehingga kewenangan menetapkan jadwal pilkada yang dimiliki KIP/KPU daerah bukanlah kewenangan atributif, melainkan kewenangan

⁶ Leo Agustino and Sayed Fahrul.2019. "Patronase Dalam Rekrutmen Anggota Komisi Independen Pemilihan (KIP) Kabupaten Aceh Barat Daya Periode 2013-2018," *Jurnal Wacana Politik* 3, no. 1 : 50-66, <https://doi.org/10.31506/jog.v3i1.3099>.

⁷ Sayed Fahrul.2019. "Problematika Rekrutmen Penyelenggara Pemilu Di Aceh," in *Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Kelembagaan Pemilu*.KPU RI,Bogor.

⁸ Mutiara Fahmi, Zuhlul Pasha, and Khairil Akbar.2020. "Sengkarut Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu Di Daerah Otonomi Khusus," *Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam* 10, no. 2 : 1-31; Zuhlul Pasha Karim.2019. "Sengkarut Lembaga Pemilu Di Antara Tiga Aturan: Studi Terhadap KIP Aceh," in *Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu*, vol. 48 , 123-54.; Pasha, "Lembaga Penyelenggara Pemilu Di Aceh (Studi Atas Pencabutan Pasal 57 & Pasal 60 Ayat (1), Ayat (2), Dan Ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh Melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum)"; Zuhlul Pasha Karim, Khairil Akbar, and Ihdil Karim Makinara.2021. "Kontestasi Dewan Perwakilan Rakyat Dan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Polemik Lembaga Penyelenggara Pemilu Di Aceh," *De Jure: Jurnal Hukum Dan Syar'iah* 13, no. 2 : 283-309.

delegatif untuk menetapkan jadwal pilkada di daerahnya berdasarkan teknis yang tertuang dalam Peraturan KPU, dan disepakati bersama-sama oleh KPU, DPR, dan Pemerintah.

Dalam kasus KIP Aceh, kewenangan inilah yang berusaha dilanggar dengan diterbitkannya Keputusan KIP Aceh Nomor: 1/PP.01.2-Kpt/11/Prov/I/2021. Keputusan ini mengatur tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dalam Provinsi Aceh Tahun 2022. Dengan keputusan ini, KIP Aceh terlihat ingin menunjukkan bahwasanya kewenangan yang dimiliki mereka tidak hanya terbatas pada kewenangan atributif, melainkan juga delegatif. Hal ini dilakukan KIP Aceh dengan menafsirkan Pasal 65 ayat (1) dan Pasal 66 ayat (1) UUPA, di mana salah satu kewenangan KIP adalah menetapkan tahapan dan jadwal pilkada.

Terbitnya Keputusan KIP Aceh Nomor: 1/PP.01.2-Kpt/11/Prov/I/2021 juga menandakan bahwa KIP Aceh hendak menguatkan dirinya sebagai lembaga khusus Aceh karena dasar kelembagaannya diatur dengan UUPA, bukan dengan UU Pilkada. Sehingga, bagi KIP Aceh sah-sah saja untuk bertindak dan membuat kebijakan yang berbeda dengan lembaga penyelenggara pemilu di daerah lain dan bahkan melanggar kewenangan yang ditetapkan oleh UU Pilkada sekalipun. Karena bagi KIP Aceh, kelembagaan mereka adalah khusus karena diatur dengan UUPA sebagai aturan khusus bagi Aceh.

Terkait dengan keberadaan KIP Aceh sebagai lembaga khusus ataupun tidak, menarik untuk melihat sejumlah pendapat. Soewarno dari Fraksi PDIP misalnya, dalam agenda Pembahasan RUU PA menjelaskan asal usul KIP Aceh dari sisi nama. Menurutnya, Penamaan KIP sebagai lembaga pelaksana pemilu di Aceh, nyatanya bukan tanpa alasan. Sejarah menunjukkan penamaan tersebut disebabkan karena pada saat pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2001, di mana nama KIP pertama kali digunakan, proses amandemen UUDNRI 1945 khususnya pembahasan mengenai nama lembaga pelaksana pemilu yang akan digunakan dalam amandemen belum diputuskan, apakah akan tetap menggunakan nama KPU atau diganti dengan nama yang lama. Pada saat bersamaan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2001 yang memberikan otonomi khusus bagi Aceh pun sedang digodok. Di antara otonomi khusus yang diberikan lewat Undang-Undang ini, bahwa Aceh diberikan hak khusus menyelenggarakan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernurnya sendiri. Undang-Undang itu pun kemudian menentukan nama KIP sebagai pelaksana pemilihan itu. Di sisi lain, pada saat itu belum ada lembaga pelaksana pemilu di daerah lainnya. Nama tersebut kemudian terus digunakan hingga disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selengkapanya Soewarno menjelaskan:

“Mengapa Undang-Undang [Nomor] 32 [Tahun 2004] itu pakai nama KIP, karena pada waktu itu belum di amandemen bagian itu. Amandemen itu baru diadakan tahun 2001 atau 2002, sehingga memang namanya masih KIP tapi setelah ada amandemen kalau itu namanya KPU saya kira ya berubah menjadi KPU. Jadi kalau kita merujuk kepada tahun 2001 memang belum ada KPU,

karena belum amandemen bagian yang menyangkut masalah Penyelenggaraan Pemilu.”⁹

Dalam pembahasan amandemen UUDNRI 1945 yang tercantum dalam Naskah Komprehensif Pembahasan UUD 1945, nama KPU sebagaimana dikenal sekarang memang masih memunculkan perdebatan dalam rapat Sidang Tahunan MPR Tahun 2000. Pernyataan Lukman Hakim Saifuddin dari Fraksi PPP dalam sidang tersebut setidaknya mengonfirmasi kebenaran itu. Lukman tidak sepakat dengan pendapat Tim Ahli yang sudah mendefinisikan institusi penyelenggara pemilu dengan nama tertentu dalam UUD. Lukman mengatakan:

“...kalau Tim Ahli hanya terbatas pada Pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum dan KPU-nya ini juga dengan huruf besar seakan-akan sudah menunjuk institusi tertentu, padahal Undang-Undang Dasar ini sebaik kita tidak langsung menunjuk institusi.”¹⁰

Senada dengan Lukman, pimpinan rapat Ali Masykur Musa dari Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) juga mengatakan hal yang sama. Menanggapi penjelasan Syarif Usman dari F-KB yang mengatakan bahwa tidak harus komisi pemilihan umum itu secara baku dimasukkan, bisa saja lembaganya itu atau apapun yang sifatnya dibutuhkan pada waktu pemilihan umum pada tahun-tahun akan datang, Ali Masykur mengatakan:

“...Memang yang namanya komisi pemilihan umum itu sebutannya tidak seperti itu. Karena itu kemarin diskusinya k-nya kecil, p-nya kecil, u-nya kecil. Jadi bukan singkatan KPU.”¹¹

Penjelasan di atas sejatinya mengonfirmasi pernyataan Soewarno dalam rapat pembahasan RUU PA perihal nama KIP yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, bahwa nama KIP ditentukan persis sebelum disahkannya Bab VIIB Pemilhan Umum UUDNRI 1945. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2001 yang mula-mula mencantumkan nama KIP disahkan pada tanggal 9 Agustus 2001, sementara pengesahan Bab VIIB Pemilhan Umum UUD NRI 1945 dilakukan tiga bulan setelahnya, yakni pada 9 November 2001.¹² Namun, dikarenakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pun tetap menggunakan nama KIP bagi lembaga pelaksana pemilu di Aceh, nama tersebut kemudian terus digunakan dalam UUPA. Padahal, jika bisa ditangkap tujuan dari perumus UUDNRI 1945, begitu disepakatinya nama KPU sebagai lembaga pelaksana pemilu nasional, maka nama KPU-lah yang akan terus digunakan. Karena bagaimanapun, hanya KPU yang sebagai satu-satunya lembaga yang diakui melaksanakan pemilu di Indonesia.

Kondisinya kala itu memang dikarenakan belum adanya kata sepakat di antara tim perumus amandemen UUD 1945 untuk menamakan lembaga apa yang akan digunakan sebagai pelaksana pemilu nantinya. Begitu pula di berbagai daerah lainnya, belum dikenal adanya lembaga yang melaksanakan pemilihan

⁹ DPR.2006. “Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2005-2006 Masa Persidangan III”, Jakarta.

¹⁰ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku V Pemilihan Umum*:Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi,Jakarta.

¹¹ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

¹² Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

kepala daerah, sehingga oleh pembuat undang-undang diputuskan untuk menggunakan nama KIP.

Selain pandangan para pembentuk undang-undang, keberadaan KIP juga dapat pernah dijelaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 61/PUU-XV/2017. MK menjelaskan dari sisi filosofis dan historis akan eksistensi KIP. Menurut MK:

“...ketika pertama kali dibentuk sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 (yang kini telah dinyatakan tidak berlaku oleh UUPA) KIP memang satu-satunya lembaga penyelenggara pemilihan yang ada di daerah, khususnya Aceh. KIP merupakan lembaga independen penyelenggara Pemilu di daerah yang bertugas untuk menyelenggarakan pemilihan gubernur dan wakil gubernur Provinsi Aceh sebagai pemilihan kepala daerah secara langsung pertama dibandingkan dengan provinsi lainnya. Setelah KPU bersifat nasional, tetap, dan mandiri terbentuk menurut Pasal 22E UUD 1945 (setelah perubahan UUD 1945), KIP ditempatkan sebagai bagian dari KPU di mana KIP diberi kewenangan sesuai dengan UUPA untuk menyelenggarakan Pemilu dan Pilkada di Aceh.

Namun menurut MK, kewenangan KIP pada hakikatnya sama dengan kewenangan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota di provinsi Kabupaten/Kota lainnya sesuai dengan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu maupun UU Pilkada. Sementara dalam konteks nama lembaga dan komposisi anggotanya serta prosedur rekrutmen anggota, KIP Aceh dan KIP Kabupaten/Kota memang berbeda dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Sama halnya dengan Panitia Pengawasan Pemilihan Provinsi Aceh dan Panitia Pengawasan Pemilihan Kabupaten/Kota, yang dalam konteks nama dan komposisi keanggotaannya berbeda dengan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota di daerah lainnya di Indonesia. Oleh karena itu menurut MK, beberapa aspek yang melekat dengan konteks kesejarahan itu harus tetap dihormati dan diberi tempat.

Dari penjelasan MK dan para pembentuk undang-undang di atas, terlihat bahwasanya keberadaan KIP di Aceh tidak terlepas dari keberadaan KPU RI. Meskipun secara kelembagaan KIP Aceh diatur dalam aturan berbeda, akan tetapi tidak menjadikan lembaga tersebut sebagai lembaga khusus yang berbeda dengan lembaga penyelenggara pemilu di daerah lain. Secara hierarki, KIP di Aceh tetap bagian dari KPU RI baik dari sisi kelembagaan maupun kewenangan, sehingga tidak boleh bagi KIP Aceh membuat suatu aturan yang berbeda tanpa persetujuan KPU RI.

B. Interpretasi Jadwal Pelaksanaan Pilkada Aceh: KIP Aceh vs KPU RI

Dalam pengertian yang umum, istilah interpretasi atau penafsiran bermakna sebagai suatu perjalanan penemuan. Interpretasi merupakan seni menemukan arti atau makna yang sebenarnya dari segala bentuk kata, yaitu makna yang diperoleh yang berasal dari ide yang sama yang ingin disampaikan oleh penulis kata. Dalam bidang hukum, interpretasi hukum digunakan untuk menafsirkan hukum. Interpretasi hukum adalah kegiatan rasional untuk memberi makna terhadap teks hukum. Makna dari teks undang-undang tidak selalu jelas. Dari teks undang-undang yang tidak jelas menyebabkan kesulitan untuk

penerapannya terhadap peristiwa konkrit. Interpretasi dibutuhkan untuk menemukan makna dan ruang lingkup dari teks yang tidak jelas tersebut.

Dalam kajian literatur, interpretasi hukum dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa kategori.¹³ *Pertama*, penafsiran bahasa, Menurut jenis ini, ketentuan atau kaidah hukum (tertulis) diartikan menurut arti kalimat atau bahasa sebagaimana diartikan oleh orang biasa yang menggunakan bahasa secara biasa (sehari-hari). “Peralatan rumah tangga” dan “alat angkutan” misalnya, harus diartikan secara wajar dalam hubungannya dengan perkara yang diperiksa pengadilan. Menurut Asshiddiqie, penafsiran bahasa saja dianggap tidak mencukupi, apalagi jika mengenai norma yang hendak ditafsirkan itu sudah menjadi perdebatan.¹⁴

Kedua, penafsiran historis. Penafsiran cara ini adalah meneliti sejarah daripada undang-undang yang bersangkutan. Penafsiran historis terdiri atas 2 (dua) macam: (a) penafsiran menurut sejarah pembuatan undang-undang (*wetshistorische interpretatie*). Penafsiran *wetshistorische* ini juga dinamakan penafsiran sempit dan hanya menyelidiki “apakah maksud pembuat undang-undang dalam menetapkan peraturan perundang-undangan itu atau siapa yang membuat rancangan untuk undang-undang, apa dasar-dasarnya, apa yang diperdebatkan dalam sidang-sidang DPR dan sebagainya sehingga undang-undang itu dapat ditetapkan secara resmi; (b) penafsiran menurut sejarah hukum (*rechtshistorische interpretatie*). Penafsiran historis ini dinamakan penafsiran yang luas, karena penafsiran *wetshistorisch* termasuk di dalamnya. Penafsiran menurut sejarah hukum ini menyelidiki apakah asal-usul peraturan itu dari suatu sistem hukum yang dahulu pernah berlaku atau dari sistem hukum lain yang sekarang masih berlaku atau dari sistem hukum lain yang sekarang masih berlaku di negara lain, misalnya KUH Perdata yang berasal dari *Burgerlijk Wetboek* (BW) Negeri Belanda. BW ini berasal dari Code Civil Prancis atau Code Napoleon. Masuknya Code Civil Prancis ke Negeri Belanda (BW) berdasarkan asas kankordansi sama halnya dengan masuknya BW Negeri Belanda ke Indonesia sebagai negara jajahan.

Ketiga, penafsiran sistematis, yakni penafsiran yang menghubungkan pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam suatu perundang-undangan yang bersangkutan atau pada perundang-undangan hukum lainnya, atau membaca penjelasan suatu perundang-undangan, sehingga kita mengerti apa yang dimaksud. Pasal 1330 KUH Perdata mengemukakan tidak cakap untuk membuat perjanjian antara lain orang-orang yang belum dewasa. Untuk mengetahui pengertian orang dewasa kita dapat melihat ketentuan Pasal 330 KUH Perdata yang memberikan batas belum berumur 21 tahun, akan tetapi meskipun belum berumur 21 tahun apabila telah kawin orang tersebut dikualifikasikan telah dewasa. Jadi dalam hal ini ketentuan Pasal 1330 KUH Perdata ditafsirkan secara sistematis dengan ketentuan Pasal 330 KUH Perdata.

¹³ Enju Juanda, “Konstruksi Hukum Dan Metode Interpretasi Hukum,” *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 4, no. 2 (2017): 168, <https://doi.org/10.25157/jigj.v4i2.322>.

¹⁴ J Asshiddiqie.2006. *Pengantar Hukum Tata Negara*.Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI,Jakarta.Jimly Asshiddiqie.2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, vol. 1.Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia,Jakarta.

Keempat, penafsiran sosiologis, yakni penafsiran yang disesuaikan dengan keadaan masyarakat. Penafsiran sosiologis adalah penafsiran yang disesuaikan dengan keadaan sosial yang di dalam masyarakat agar penerapan hukum dapat sesuai dengan tujuannya ialah kepastian hukum berdasarkan asas keadilan masyarakat.¹⁵ Menurut penafsiran ini, konteks sosial ketika suatu naskah dirumuskan dapat dijadikan perhatian untuk menafsirkan naskah yang bersangkutan. Peristiwa yang terjadi dalam masyarakat acapkali mempengaruhi legislator ketika naskah hukum dirumuskan.

Kelima, penafsiran otentik. Penafsiran otentik atau penafsiran secara resmi (*authentieke interpretatie* atau *officieele interpretatie*) ialah penafsiran secara resmi. Penafsiran yang dilakukan oleh pembuat undang-undang sendiri dapat diikuti dalam penjelasan undang-undang sebagai lampiran dan tambahan lembaran negara dari undang-undang yang bersangkutan.¹⁶ Misalnya, arti kata yang dijelaskan dalam pasal atau dalam penjelasannya. Jikalau ingin mengetahui apa yang dimaksud dalam suatu pasal, maka langkah pertama adalah lihat penjelasan pasal itu.

Keenam, penafsiran perbandingan. Penafsiran perbandingan ialah suatu penafsiran dengan membandingkan antara hukum lama dengan hukum positif yang berlaku saat ini, antara hukum nasional dengan hukum asing dan hukum kolonial.¹⁷ Hukum lama dengan hukum positif yang berlaku saat ini, mungkin hukum lama cocok untuk diterapkan lagi pada masa sekarang ini. Umpamanya beberapa hukum dan asas hukum adat, yang menggambarkan unsur kekeluargaan, dapat diambil untuk dijadikan hukum nasional. Hukum nasional sendiri dengan hukum asing. Pada hukum nasional terdapat kekeurangan. Apabila ada keinginan untuk mengambil hukum asing/negara lain apakah hukum asing itu cocok dan sesuai dengan kepentingan nasional.

Penafsiran hukum mempunyai peranan yang sangat penting dalam memahami ketentuan hukum yang berlaku. Hal tersebut terkait dengan kondisi ketentuan hukum sendiri yang tidak mungkin serta merta dapat diterapkan pada kasus konkrit mengingat karakteristik yang berbeda di antara keduanya. Ketentuan hukum memiliki sifat abstrak dan umum karena masih dalam bentuk rumusan aturan yang belum jelas kejadian apa yang terjadi pada kenyataan dan masih terbuka kemungkinan untuk diterapkan dalam berbagai kasus. Sedangkan di sisi lain, kasus konkrit memiliki karakteristik yang sangat berlawanan dengan ketentuan hukum. Kasus konkrit lebih bersifat riil dan khusus tentang kejadian atau peristiwa yang benar-benar terjadi.

Berbagai jenis penafsiran hukum di atas umumnya memang dilakukan hakim pada instansi peradilan untuk menerakan undang-undang dalam kasus konkrit. Akan tetapi, menurut Anthon Freddy Susanto sebagaimana dikutip Kemenkumham,¹⁸ hal yang sama juga dituntut pada penyelenggara

¹⁵ Josef M Monteiro.2018. "Teori Penemuan Hukum Dalam Pengujian Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Jurnal Hukum Prioris* 6, no. 3.

¹⁶ Sitti Mawar.2016. "Metode Penemuan Hukum (Interpretasi Dan Konstruksi) Dalam Rangka Harmonisasi Hukum," *Jurnal Justisia* 1, no. 1.

¹⁷ Juanda, "Konstruksi Hukum Dan Metode Interpretasi Hukum."

¹⁸ DJPP Kemenkumham.2021. "Penafsiran Undang-Undang Dari Perspektif Penyelenggara Pemerintahan," Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

pemerintahan. Penyelenggara pemerintahan perlu berpikir kritis, progresif dan transenden. Perbedaan penafsiran diantara instansi pemerintah terutama yang berkaitan dengan soal kewenangan, dan soal persyaratan teknis maupun administratif, yang memerlukan pengaturan lebih lanjut merupakan masalah-masalah yang penyelesaiannya memakan waktu dan tenaga. Proses sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan bisa memakan waktu yang lama.

Setidaknya, perbedaan penafsiran inilah yang terjadi dalam hal penetapan penyelenggaraan jadwal pilkada di Aceh. Di satu sisi, terdapat KIP Aceh bersama-sama dengan Pemerintahan Aceh, baik ekektif maupun legislatif yang setuju dengan pelaksanaan pilkada tahun 2022. Sementara di lain sisi, unsur pemerintah pusat, yang diwakili oleh KPU RI-Kemendagri menolak akan keputusan KIP Aceh itu. Perbedaan itu terjadi karena masing-masing pihak, baik KIP Aceh-Pemerintahan Aceh dengan KPU RI-Kemendagri memiliki perbedaan cara pandang dalam menafsirkan sejumlah undang-undang. Bagi KIP Aceh-Pemerintahan Aceh, pelaksanaan pemilu di Aceh seharusnya berlandaskan pada UUPA, khususnya Pasal 65 ayat (1) dan Pasal 66 ayat (1) UUPA, yang menjelaskan kewenangan bagi KIP Aceh untuk menetapkan tahapan dan jadwal pilkada.

Dari sini, terlihat bahwasanya KIP Aceh-Pemerintahan Aceh menggunakan penafsiran bahasa terhadap kewenangan KIP yang ada dalam UUPA. Sehingga berdasarkan penafsiran ini, KIP Aceh memiliki wewenang besar dalam pelaksanaan pilkada, bahkan dalam penentuan jadwal sekalipun. Konsekuensinya, jika metode penafsiran ini terus digunakan, maka semua materi muatan dalam UUPA akan terlihat sebagai kekhususan dan keistimewaan Aceh, sehingga menafikan kenyataan bahwa aturan-aturan dalam UUPA terdapat yang bersifat khusus dan umum. Bagi yang bersifat khusus tentu saja diserahkan pelaksanaannya kepada Pemerintah Aceh, sedangkan yang bersifat umum pelaksanaannya mesti lewat koordinasi bahkan persetujuan pemerintah pusat dan/atau instansi vertikal, tergantung pada jenis kewenangan yang dijalankan.

Sementara itu, KPU RI-Kemendagri dalam keputusannya nampak menggunakan metode penafsiran sistematis. Metode ini sebagaimana dijelaskan di atas, dilakukan dengan menghubungkan pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam suatu perundang-undangan yang bersangkutan atau pada perundang-undangan hukum lainnya. Artinya, KPU RI dan Kemendagri tidak hanya merujuk pada satu jenis undang-undang saja dalam menilai tindakan KIP Aceh tatkala menerbitkan keputusan tentang penetapan jadwal pilkada.

Penggunaan metode penafsiran ini dapat dilihat dalam pernyataan Komisioner KPU Dewa Sandi Raka terkait dengan keputusan KPU yang membatalkan Keputusan KIP Aceh tentang penetapan jadwal pilkada tahun 2022.¹⁹ Menurut Raka, penetapan jadwal pemilu di Aceh tidak bisa dilakukan hanya dengan merujuk pada UUPA, melainkan juga pada UU Pilkada yang berlaku secara umum, sebab pada hakikatnya UUPA tidak mencantumkan ketentuan pilkada Aceh harus dilaksanakan pada tahun tersebut. Oleh karena

¹⁹ Fikar W Eda, *Bahas Pilkada Aceh 2022, Komisioner KPU: Tidak Jelas Tanggal & Jadwal, Ikut Peraturan Secara Umum*, Aceh Tribunnews, 2021, <https://aceh.tribunnews.com/2021/09/09/bahas-pilkada-aceh-2022-komisioner-kpu-tidak-jelas-tanggal-jadwal-ikut-peraturan-secara-umum>.

ketiadaan aturan dalam UUPA tentang hal itu, maka penetapan jadwal pilkada Aceh mesti merujuk pada ketentuan dalam Pasal 201 ayat (8) UU Pilkada yang menyebutkan bahwa kepala daerah hasil pelaksanaan pilkada tahun 2017 mesti dilakukan secara serentak nasional pada tahun 2024.

C. Norma Pelaksanaan Pilkada: UUPA dan UU Pilkada

Pada bagian ini hendak dijelaskan bagaimana seharusnya menyelesaikan konflik norma hukum yang muncul akibat perbedaan penafsiran terhadap jadwal pelaksanaan pilkada di Aceh. Dalam literatur hukum, jalan keluar atas konflik norma umumnya diselesaikan lewat asas preferensi hukum. Secara sederhana, asas preferensi hukum dimaknai sebagai asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan untuk diberlakukan, jika dalam suatu peristiwa hukum terkait atau melanggar beberapa aturan.²⁰

Hans Kelsen menjelaskan bahwa hukum itu adalah sah (valid) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*).²¹ Dijelaskan Maria Farida Indrati, norma hukum menurut Kelsen itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat *pre-supposed* dan *axiomatis*.²² Segala norma ujung-ujungnya bertumpu pada *grundnorm* yang sama akan membangun suatu sistem norma (dan pada gilirannya juga suatu sistem hukum) yang utuh. Suatu *grundnorm* adalah sumber dan dasar bersama bagi berdirinya dan keberlakuan dari segala norma yang tercakup dalam sistem norma tersebut.

Apabila dalam sistem hukum terjadi pertentangan atau terjadi konflik norma, maka cara mengatasinya adalah melalui asas penyelesaian konflik hukum (asas preferensi). Dalam ilmu hukum terdapat tiga asas preferensi hukum.²³ Pertama, *lex superior derogate legi inferiori*. Artinya, peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah. Kedua, asas *lex posterior derogate legi inferiori* (peraturan yang lebih baru mengenyampingkan peraturan yang lebih lama pembuatannya). Ketiga, asas *lex specialis derogate legi generali*, bermakna peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Ketiga asas tersebut, dalam kaitannya dengan konflik norma antara UUPA dengan UU Pilkada dapat diuraikan sebagai berikut. Bagi asas pertama, dalam kaitannya antara UUPA dengan UU Pilkada, asas ini nampaknya tidak dapat diterapkan. Hal ini didasarkan pada jenis kedua aturan tersebut, yakni sama-

²⁰ Shinta Agustina.2015. "Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Sistem Peradilan Pidana," *Masalah-Masalah Hukum* 44, no. 4 503, <https://doi.org/10.14710/mmh.44.4.2015.503-510>.

²¹ Hans Kelsen.1961. *General Theory of Law and State*.Russel & Russel,New York..

²² Maria Farida Indrati.2007. *Ilmu Perundang-Undanga: Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan* Kanisius,Yogyakarta.

²³ Habibul Umam Taquiddin.2017. "Penalaran Hukum (Legal Reasoning) Dalam Putusan Hakim," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 01, no. 2.

sama berupa undang-undang, sehingga tidak berlaku prinsip peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah.

Sementara asas kedua, yang menekankan pada kebaruan aturan, juga tidak bisa digunakan begitu saja. Memang, secara kronologi, UU Pilkada adalah produk hukum baru dan lahir belakangan dibandingkan UUPA. Namun, menerapkan UU Pilkada secara langsung untuk menegaskan kewenangan dan pada saat bersamaan mengenyampingkan UUPA akan membawa dampak tidak harmonis pada hubungan antara pusat dengan daerah. Sebab pada dasarnya, UUPA merupakan produk hukum yang lahir dari konsensus perdamaian antara GAM dengan RI. Sehingga menerapkan aturan tersebut tentu harus pula mengedepankan konsensus dan membawa resiko tertentu.

Adapun asas ketiga, yang bermakna peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum, dalam konteks UUPA dan UU Pilkada sangat sulit membedakan antara mana undang-undang khusus atau bukan. Menempatkan UUPA sebagai undang-undang khusus bagi dasar hukum atas setiap kebijakan di Aceh tentu tidak tepat, terlebih lagi jika merujuk UU Nomor 44 Tahun 1999, kekhususan Aceh hanya terbatas pada penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Oleh karena itu, tidak selamanya konflik antar norma hukum khusus akan selesai hanya dengan menggunakan prinsip *lex specialis*. Sebab seringkali, prinsip *lex specialis* tidak selalu lepas dari permasalahan dalam implementasinya. Permasalahan yang timbul, jika suatu ketentuan diatur oleh lebih dari satu undang-undang yang bersifat sebagai *lex specialis*, manakah aturan hukum yang harus digunakan dengan mengingat undang-undang yang saling bertentangan tersebut sama-sama merupakan aturan khusus. Dalam hal UUPA dan UU Pilkada keduanya merupakan aturan khusus, di satu sisi UUPA merupakan dasar hukum bagi berlakunya otonomi khusus Aceh, sedangkan UU Pilkada adalah dasar hukum bagi penyelenggaraan pilkada.

Oleh karena itu, dibutuhkan asas lain untuk menyelesaikan masalah yuridis tersebut, yaitu asas *lex specialis sistematica*. Eddy O.S. Hiariej menjelaskan kriteria dari spesialisitas sistematis adalah objek definisi umum diatur lebih lengkap dalam kerangka ketentuan khusus.²⁴ Sedangkan spesialisitas logis memiliki kriteria definisi rinci dalam batas-batas definisi umum. Dalam konteks ini, sesungguhnya UUPA bukanlah aturan pemilu, melainkan aturan dasar umum bagi pelaksanaan kebijakan otonomi khusus Aceh. Karena itu, di dalamnya terdapat banyak ketentuan, dari mulai kebijakan syari'at Islam, partai politik lokal, calon kepala daerah independen, hingga pelaksanaan pemilu. Sementara UU Pilkada memang hadir sebagai dasar hukum khusus bagi pelaksanaan pilkada. Secara tegas dalam UU Pilkada dinyatakan bahwa undang-undang tersebut dibentuk untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat

²⁴ Eddy O.S. Hiariej.2016. *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*. Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.

(4) UUD NRI 1945. Artinya, setiap aturan pilkada harus mendasarkan pengaturannya pada undang-undang tersebut.

Dalam kaitannya dengan UUPA, kehadiran UU Pilkada sesungguhnya untuk menyempurnakan ketentuan-ketentuan kepemiluan dalam UUPA. Perubahan-perubahan yang dilakukan UU Pilkada dan berimplikasi pada kewenangan KIP Aceh sejatinya untuk memperbaiki sistem pemilu yang ada. Sebab pada kenyataannya dan memang harus diakui, UUPA merupakan produk hukum lama dan aturan pilkada di dalamnya masih mengikuti sistem pemilu lama. Hal ini bisa kita lihat dari pasal-pasal UUPA yang belum mengakomodir calon kepala daerah indepen, penyelesaian sengketa hasil pemilukada mesti dilakukan oleh Mahkamah Agung, dan kelembagaan pengawas pemilu yang masih berstatus *ad hoc*. Karenanya, seringkali ketentuan pemilu di dalam UUPA tidak lagi sesuai untuk diimplementasikan dalam menghadapi pemilu di Indonesia yang semakin hari semakin kompleks.

Jika ketentuan tersebut tidak diubah, maka pelaksanaan pilkada di Aceh akan terus mengikuti sistem pilkada lama sementara aturan pilkada sendiri di Indonesia sampai saat ini telah banyak berubah dan berkembang. Hampir setiap kali kegiatan gelaran ini dilaksanakan, aturan pilkada berubah berdasarkan kebutuhan dan tantangan yang dihadapi. Keputusan dalam membuat suatu aturan pilkada dapat mempengaruhi stabilitas pemerintahan karena terkait erat dengan jumlah partai yang akan lolos parlemen, stabilitas internal parlemen, hubungan eksekutif-legislatif yang berdampak pada sistem pemerintahan, dan yang tak kalah penting secara substantif aturan pemilu akan mempengaruhi derajat demokrasi yang hendak dicapai.

Dalam kasus penetapan jadwal pilkada oleh KIP Aceh, penggunaan asas preferensi hukum menjadi penting agar dapat memilih dan memilah mana aturan yang sesuai dan tepat digunakan oleh KIP Aceh dalam melaksanakan kewenangannya.

Pemahaman tentang keberadaan UUPA sebagai bukan undang-undang khusus dalam segala sektor bagi kebijakan di Aceh juga perlu menjadi perhatian. UUPA hanya aturan dasar bagi pelaksanaan kebijakan otonomi khusus Aceh, yang di dalamnya memuat beberapa sektor aturan; syari'at Islam, partai politik lokal, calon kepala daerah independen, hingga pelaksanaan pemilu. Akan tetapi, UUPA bukanlah undang-undang pemilu sehingga landasan bagi pelaksanaan pemilu tidak dapat dijadikan sebagai rujukan pada undang-undang ini.

Merevisi UUPA dapat menjadi pilihan utama sekiranya para pemangku kepentingan di Aceh menginginkan aturan pemilu di Aceh diatur secara berbeda. Jika tidak, keinginan agar Aceh melaksanakan proses pemilu berbeda termasuk dalam penetapan jadwal akan mustahil terwujud. Revisi UUPA nampaknya bukan hal mustahil karena pada tahun ini menjadi salah satu undang-undang yang masuk ke dalam Prolegnas (Program Legislasi Nasional). Pemerintah Aceh bersama-sama dengan DPR Aceh dapat mendorong anggota DPR asal Aceh untuk memasukkan materi pasal tentang pengaturan pemilu yang seharusnya dapat ditetapkan sendiri di tingkat daerah Aceh tanpa intervensi pemerintah pusat. Meskipun sulit terkabul karena terganjal dengan sejumlah undang-undang lain, langkah ini menarik dicoba untuk membuktikan apakah melaksanakan pemilu juga merupakan kekhususan dan keistimewaan Aceh

ataupun kewenangan itu hanya angan-angan sejumlah pihak yang dibalikannya bersemayam berbagai macam kepentingan.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan di atas, beberapa hal yang dapat disimpulkan adalah sebagai berikut. *Pertama*, kewenangan menetapkan jadwal pelaksanaan pilkada Aceh seharusnya dilakukan KPU, bukan oleh KIP Aceh. Hal ini dikarenakan hanya KPU yang diberikan kewenangan atributif oleh UU Pilkada untuk melaksanakan kewenangan tersebut, sementara KIP Aceh hanya menjalankan kewenangan delegatif dalam menetapkan jadwal pilkada di daerahnya berdasarkan teknis yang tertuang dalam Peraturan KPU, yang telah disepakati bersama-sama dengan DPR dan Pemerintah.

Kedua, perbedaan terhadap pengaturan tentang pelaksanaan pilkada Aceh terjadi karena perbedaan dalam menggunakan jenis metode penafsiran. KIP Aceh menggunakan penafsiran bahasa sehingga memandang bahwa mereka memiliki wewenang dalam pelaksanaan pilkada, bahkan dalam penentuan jadwal sekalipun. Sementara KPU RI menggunakan metode penafsiran sistematis dengan tidak hanya merujuk pada satu jenis undang-undang saja dalam menilai jadwal pelaksanaan pilkada Aceh.

Ketiga, pengaturan norma hukum pelaksanaan pilkada di Aceh sebaiknya merujuk pada asas *lex specialis sistematica*, yakni objek definisi umum diatur lebih lengkap dalam kerangka ketentuan khusus. Berdasarkan asas tersebut, sejatinya aturan norma hukum pelaksanaan pilkada di Aceh harus disesuaikan dengan UU Pilkada, bukan dengan UUPA. Sebab UUPA nyatanya bukanlah aturan khusus pilkada, melainkan aturan umum tentang kewenangan pelaksanaan otonomi khusus Aceh, dan di dalamnya hanya mengatur sedikit tentang pelaksanaan dan kelembagaan pemilu. Maka tatkala ada aturan yang lebih khusus tentang pemilu, berdasarkan asas *lex specialis sistematica*, aturan pemilu dalam UUPA harus disesuaikan dengan UU Pemilu yang lebih khusus.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus, M Haris Setiady. "KIP Pastikan Pemilihan Gubernur Aceh Pada 2022." AntaraNews.com, 2020. <https://www.antaranews.com/berita/1574382/kip-pastikan-pemilihan-gubernur-aceh-pada-2022>.
- Agustina, Shinta. "Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Sistem Peradilan Pidana." *Masalah-Masalah Hukum* 44, no. 4 (2015): 503. <https://doi.org/10.14710/mmh.44.4.2015.503-510>.
- Agustino, Leo, and Sayed Fahrul. "Patronase Dalam Rekrutmen Anggota Komisi Independen Pemilihan (KIP) Kabupaten Aceh Barat Daya Periode 2013-2018." *Jurnal Wacana Politik* 3, no. 1 (2019): 50-66. <https://doi.org/10.31506/jog.v3i1.3099>.
- Asshiddiqie, J. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I. Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Vol. 1. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

- www.jimly.com/pemikiran/getbuku/4.
- DJPP Kemenkumham. "Penafsiran Undang-Undang Dari Perspektif Penyelenggara Pemerintahan." Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2021.
ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=231:penafsiran-undang-undang-dari-perspektif-penyelenggara-pemerintahan&...
- DPR. "Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2005-2006 Masa Persidangan III." Jakarta, 2006.
- Eda, Fikar W. "Bahas Pilkada Aceh 2022, Komisioner KPU: Tidak Jelas Tanggal & Jadwal, Ikut Peraturan Secara Umum." Aceh Tribunnews, 2021.
<https://aceh.tribunnews.com/2021/09/09/bahas-pilkada-aceh-2022-komisioner-kpu-tidak-jelas-tanggal-jadwal-ikut-peraturan-secara-umum>.
- Fajri, Rahmat. "DPRA Dan Pemerintah Aceh Sepakat Pilkada Aceh Dilaksanakan 2022." AntaraNews.com, 2020.
<https://www.antaraneews.com/berita/1856728/dpra-dan-pemerintah-aceh-sepakat-pilkada-aceh-dilaksanakan-2022>.
- . "Ketua DPRA: Rakor Sepakati Pilkada Aceh Dilaksanakan 2022." AntaraNews.com, 2021.
<https://www.antaraneews.com/berita/1991228/ketua-dpra-rakor-sepakati-pilkada-aceh-dilaksanakan-2022>.
- . "KPU Nyatakan Tahapan Pilkada Aceh Tidak Bisa Dilaksanakan Tahun 2022." AntaraNews.com, 2021.
<https://www.antaraneews.com/berita/1996892/kpu-nyatakan-tahapan-pilkada-aceh-tidak-bisa-dilaksanakan-tahun-2022>.
- Habibul Umam Taqiuddin. "Penalaran Hukum (Legal Reasoning) Dalam Putusan Hakim." *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 01, no. 2 (2017).
<http://www.albayan.ae>.
- Hiariej, Eddy O.S. *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undanga: Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Juanda, Enju. "Konstruksi Hukum Dan Metode Interpretasi Hukum." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 4, no. 2 (2017): 168.
<https://doi.org/10.25157/jigj.v4i2.322>.
- Karim, Zahlul Pasha. "Sengkarut Lembaga Pemilu Di Antara Tiga Aturan: Studi Terhadap KIP Aceh." In *Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu*, 48:123-54, 2019.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1961.
- Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku V Pemilihan Umum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Mawar, Sitti. "Metode Penemuan Hukum (Interpretasi Dan Konstruksi) Dalam Rangka Harmonisasi Hukum." *Jurnal Justisia* 1, no. 1 (2016).

- Monteiro, Josef M. "Teori Penemuan Hukum Dalam Pengujian Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Jurnal Hukum Prioris* 6, no. 3 (2018).
- Mutiara Fahmi, Zahlul Pasha, and Khairil Akbar. "Sengkarut Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu Di Daerah Otonomi Khusus." *Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam* 10, no. 2 (2020): 1-31.
- Pahlevi, Indra. "Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia: Berbagai Permasalahannya." *Politica* 2, no. 1 (2011): 45-72.
- Pasha, Zahlul. "Lembaga Penyelenggara Pemilu Di Aceh (Studi Atas Pencabutan Pasal 57 & Pasal 60 Ayat (1), Ayat (2), Dan Ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh Melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum)." Universitas Gadjah Mada, 2018.
- Sayed Fahrul. "Problematika Rekrutmen Penyelenggara Pemilu Di Aceh." In *Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Kelembagaan Pemilu*. Bogor: KPU RI, 2019.
- Zahlul Pasha Karim, Khairil Akbar, and Ihdi Karim Makinara. "Kontestasi Dewan Perwakilan Rakyat Dan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Polemik Lembaga Penyelenggara Pemilu Di Aceh." *De Jure: Jurnal Hukum Dan Syar'iah* 13, no. 2 (2021): 283-309.

KOMPATIBILITAS PRESIDENTIAL THRESHOLD DENGAN PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL DAN PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK

Umbu Rauta

Pusat Studi Hukum & Teori Konstitusi Universitas Kristen Satya Wacana
Jl. Diponegoro No. 52 – 60 Salatiga

Email: umbu.rauta@uksw.edu

ABSTRAK

Tulisan ini membahas kaidah ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*), yang dilatarbelakangi oleh perdebatan secara akademik dan normatif yang belum kunjung usai, sejak tahun 2004 sampai saat ini. Baik pembentuk undang-undang maupun putusan Mahkamah Konstitusi, menyatakan ada dua alasan pokok pemberlakuan kaidah *presidential threshold*, yaitu sebagai perwujudan sistem presidensial dan upaya penyederhanaan partai politik. Isu hukumnya yaitu ada tidaknya kompatibilitas *presidential threshold* dengan sistem presidensial dan upaya penyederhanaan partai politik. Hasil kajian menyimpulkan bahwa kaidah *presidential threshold* tidak kompatibel dengan penguatan sistem pemerintahan presidensial yang menjadi konsensus saat amandemen UUD NRI 1945, maupun bukan sebagai instrumen ampuh untuk menyederhanakan partai politik.

Kata Kunci : Sistem Presidensial, Presidential Threshold, Pilpres.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perdebatan tentang ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden atau lebih dikenal dengan terminologi *Presidential Threshold* (selanjutnya disingkat PT), terus mengemuka seiring dengan perhelatan pemilihan umum presiden dan wakil presiden (Pilpres). Kaidah PT pertama kali diakomodir dalam Pasal 5 ayat (1) *juncto* ayat (4) Undang Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya diatur kembali dalam Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Terakhir, ketika UU Nomor 42 Tahun 2008 dicabut dan diganti dengan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, kaidah tentang PT kembali diatur dalam Pasal 222 dan dijadikan dasar hukum penyelenggaraan Pilpres 2019 dan 2024 yang akan datang.

Seiring dengan perhelatan Pilpres 2024, kaidah PT kembali dipersoalkan, melalui perdebatan secara teoretik-konseptual oleh pakar hukum dan politik. I Gde Pantja Astawa, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung menegaskan bahwa ketentuan PT merupakan kebijakan hukum terbuka, yang menjadi kewenangan pembentuk undang-undang. Baginya, hal itu dimaksudkan untuk menguatkan atau memperkokoh sistem pemerintahan

presidensial yang digariskan dalam UUD 1945 dengan sistem kepartaian multi partai sederhana.¹ Hal senada diungkapkan Muhammad Fauzan, Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Jenderal Soedirman, bahwa PT sesuai dengan UUD Tahun 1945. Menurutnya, jika tidak ada ketentuan tersebut, pada saatnya akan ada kesulitan tersendiri bagi Presiden terpilih. Presiden tetap membutuhkan dukungan dari parlemen, agar kebijakan yang diambil tidak diganggu.²

Sementara pada pihak lain, Jimly Asshiddiqie, pakar hukum tata negara Universitas Indonesia dan mantan Ketua MK menyatakan bahwa idealnya tidak ada (nol persen) ambang batas pencalonan presiden atau *presidential threshold*, karena paling cocok diterapkan dalam negara yang menganut sistem demokrasi. Hal senada dikemukakan Denny Indrayana, bahwa syarat ambang batas pencalonan presiden telah mengdegradasi kadar pemilihan langsung oleh rakyat yang telah ditegaskan dalam UUD 1945. Syarat yang diadopsi dalam Pasal 222 UU Pemilu, telah menyebabkan rakyat tidak bebas memilih karena pilihannya menjadi sangat terbatas.³ Penerapan PT membawa kemunduran pada pemenuhan hak-hak warga negara dalam menentukan nasib dalam bernegara yang meliputi hak untuk dipilih, mencalonkan diri dan dicalonkan. isi partai politik saja.⁴ Lebih lanjut, Zainal Arifin Mochtar, Pakar Hukum Tata Negara Universitas Gadjah Mada, menilai tingginya PT membuat masyarakat terbelah saat pemilu. Untuk itu, kunci untuk menyelesaikan keterbelahan saat pemilu, seperti yang terjadi pada tahun 2014 yaitu menurunkan *presidential threshold* sehingga membuka ruang munculnya calon presiden yang lebih banyak.⁵

Selain perdebatan teoretik, penyelesaian pro kontra kaidah PT ditempuh melalui *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK). Sejak diundang tanggal 15 Agustus 2017, Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 telah diuji konstitusionalitasnya sebanyak 28 kali, dengan rincian: 24 perkara telah diputus dan 4 perkara lainnya masih dalam proses persidangan.⁶ Berbeda dengan putusan MK terkait *judicial review* terhadap UU Nomor 23 Tahun 2003 dan UU Nomor 42 Tahun 2008, yang putusannya terkait aspek formil (tidak dapat diterima) dan aspek materil (permohonan ditolak), dalam pengujian Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017, MK dalam amar putusannya menyatakan tidak dapat menerima permohonan pemohon karena tiadanya kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon. Dalam beberapa putusan MK tersebut, disertai pendapat berbeda (*dissenting opinion*) oleh beberapa hakim, baik menyangkut kedudukan hukum dan pokok perkara.

¹<https://www.jawapos.com/nasional/politik/30/12/2021/pendapat-ahli-tentang-presidential-threshold/>, diakses tanggal 11 April 2022.

²<https://www.antaraneews.com/berita/2615521/pakar-hukum-tata-negara-sebut-presidential-threshold-sesuai-uud-1945>, diakses tanggal 11 April 2022.

³<https://nasional.kompas.com/read/2018/06/16/17252731/jimly-idealnya-presidential-threshold-0-persen>, diakses tanggal 11 April 2022.

⁴ Vanni Anggara.2019. "Dinamika Presidential Threshold Dalam Sistem Presidensail di Indonesia," *Jurnal Transformatife* 5, no.2 h.33.<https://transformative.ub.ac.id/index.php/jtr/article/view/49>.

⁵<https://www.beritasatu.com/politik/824533/tingginya-presidential-threshold-buat-masyarakat-terbelah-di-pemilu>, diakses tanggal 11 April 2022.

⁶ Majalah Konstitusi, "Konstitusionalitas Ambang Batas Capres," no. 181-Maret 2022, h. 9.

B. Perumusan Masalah

Beranjak dari latar belakang, isu hukumnya yaitu apakah kaidah PT sebagaimana diatur dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 kompatibel dengan penguatan sistem presidensial dan relevan dengan upaya penyederhanaan partai politik?

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analisis, yaitu penelitian yang berusaha mendeskripsikan suatu gejala peristiwa, kejadian yang terjadi saat sekarang, dengan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengkaji kaidah-kaidah hukum yang berkaitan erat dengan objek masalah yang diteliti⁷. Jenis data yang dipilih dan sesuai dengan jenis penelitian hukum ini adalah jenis data kualitatif yang berupa data deskriptif, yakni sumber data yang diambil dari kata-kata, tindakan, data tertulis, dan dokumen lainnya yang diambil dari buku-buku penunjang dalam tulisan ini⁸. Selanjutnya analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis kualitatif terhadap data primer dan data sekunder yang sesuai dengan bahasan.

II. PEMBAHASAN

Sebelum membahas permasalahan atau isu hukum tersebut, akan diawali uraian tentang hakikat dan anasir sistem pemerintahan presidensial dan profil singkat putusan dan pertimbangan MK terkait kaidah PT.

A. Hakikat dan Anasir Sistem Presidensial

Hakikat dasar sistem pemerintahan presidensial sebagaimana dikemukakan Michael L. Mezey⁹ seperti berikut ini:

In presidential system, the executive (that is, the president) and the legislature are elected separately and directly by the voters. The legislature has no primary role in the selection of the president; his tenure in office is fixed; and policy failures, popular discontent with his leadership, or adverse votes against his policy preference in the legislature cannot drive him from office prematurely. He can be forced to leave office before the end of his term only with extraordinary actions ...

Pernyataan Mezey tersebut menggambarkan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden dan lembaga perwakilan rakyat dipilih secara terpisah dan dilakukan secara langsung oleh rakyat (pemilih). Presiden tidak dipilih oleh lembaga perwakilan rakyat, sehingga masa jabatan presiden bersifat *fixed term*. Selain karena alasan melakukan tindakan luar biasa, Presiden tidak dapat diberhentikan karena alasan kebijakan atau alasan politik lainnya.

Lebih jauh, Arend Lijphart sebagaimana dikutip Titon S. Kurnia¹⁰ mengemukakan tiga makna sistem presidensial dengan mengemukakan perbedaannya dengan sistem parlementer sebagai berikut:

Pertama, bagaimana cara memerintah dari eksekutif dan pertanggungjawabannya. Dalam sistem sistem parlementer, kepala eksekutif

⁷ Soerjono Soekanto. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, h. 52.

⁸ Lexy J. Moleong. 1995. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, h. 112

⁹ Michael L. Mezey. 2017. *Presidentialism: Power in Comparative Perspective*. Lynne Rienner Publishers, h. 7.

¹⁰ Titon Slamet Kurnia. 2020. "Presidential Threshold dan Asas Presidensialisme," *Jurnal Majelis*, edisi 03 : h. 239-241, https://www.mpr.go.id/img/jurnal/file/1618379835_file_mpr.pdf.

memerintah berdasarkan kepercayaan dari parlemen dan sekaligus bertanggung jawab kepadanya, sedangkan pada sistem presidensial, kepala eksekutif, presiden, bersifat independen dari parlemen. Presiden dipilih untuk masa jabatan yang telah ditentukan (tetap) dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen semata-mata karena kehilangan dukungan politik darinya. Presiden hanya dapat diberhentikan dengan alasan dan mekanisme pemberhentian yang harus ditetapkan secara khusus—di luar alasan kehilangan dukungan politik dari parlemen.

Kedua, tentang mekanisme pengisian jabatan kepala eksekutif. Dalam sistem presidensial, kepala eksekutif dipilih langsung oleh rakyat. Sementara dalam sistem parlementer, kepala eksekutif dipilih oleh parlemen. Hal prinsip dalam sistem parlementer, kepala eksekutif terpilih berbanding lurus dengan penguasaan kekuatan mayoritas di parlemen karena hanya kekuatan mayoritas di parlemen yang berhak memerintah (bertindak sebagai pemerintah). Kondisi ini berbeda pada sistem presidensial karena, dalam memerintah, kepala eksekutif “hanya” terikat oleh koalisi dengan rakyat, tidak dengan kekuatan mayoritas di parlemen.

Ketiga, terkait kedudukan eksekutif. Kedudukan kepala eksekutif, yaitu presiden, dalam sistem presidensial lebih kuat dibandingkan dengan dalam sistem parlementer karena kepala eksekutif dalam sistem presidensial tunggal. Sementara pemerintah dalam sistem parlementer bersifat kolegal sehingga kepala eksekutif tidak dapat membuat keputusan sendiri tetapi harus dengan persetujuan bersama dari kabinet (menteri-menteri). Jelas bahwa, secara hukum, mekanisme pengambilan keputusan pemerintah dalam sistem presidensial memang didesain lebih efisien dibandingkan dengan dalam sistem parlementer.

Sejalan dengan pandangan Lijphart, Mainwaring dan Shugart mengulas mengenai konsep presidensialisme yang diberi pengertian: *By presidentialism we mean a regime in which, first, the president is always the chief executive and is elected by popular vote or, as in the U.S., by an electoral college with essentially no autonomy with respect to popular preferences and, second, the terms of office for the president and the assembly are fixed. Under pure presidentialism the president has the right to retain ministers of his or her choosing regardless of the composition of the congress.*¹¹ Dua makna utama dari pendapat tersebut terkait pengisian jabatan eksekutif (presiden) yang dilakukan oleh rakyat dan masa jabatan yang bersifat tetap atau sesuai masa jabatan yang diatur dalam konstitusi.

Beranjak dari uraian hakikat sistem presidensial tersebut, Wietman and Wuest sebagaimana dikutip Syafiie¹² mengemukakan beberapa ciri atau anasir sebagai berikut:

1. *It is based upon the separation of power principle*
2. *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership*

¹¹ Scott Mainwaring dan Matthew S. Shugart, Juan Linz.1997. “Presidentialism and Democracy,” *Comparative Politics* 29, no. 4 : h. 449.

¹² Inu Kencana Syafiie.2011. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*.Refika Aditama,Bandung, h.21.

3. *There is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is wholly responsible to the chief executive*
4. *The executive is chosen by the electorate*

Sejalan dengan pandangan di atas, Dwi Rianisa Mausili, dengan menyeter pendapat Lijphart mengemukakan bahwa pada dasarnya, karakteristik utama sistem presidensial secara umum merupakan kebalikan dari karakteristik sistem parlementer. Dalam karakteristik politik presidensial, basis legitimasi presiden bersumber dari rakyat. Karena itu, sistem pemerintahan presidensial ditandai dengan penerapan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat dengan masa jabatan yang tetap (*fixed term*). Implikasi legitimasi politik presiden yang bersumber dari rakyat melalui pemilihan secara langsung adalah presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga parlemen, tetapi langsung bertanggungjawab kepada rakyat. Konsekuensi masa jabatan yang bersifat tetap adalah presiden yang dipilih secara langsung tidak mudah dijatuhkan parlemen (lembaga legislatif). Institusi parlemen dalam sistem presidensial juga tetap, sehingga tidak dapat dibubarkan presiden. Konsekuensinya, proses pemakzulan presiden dan wakil presiden dari jabatannya hanya bisa dilakukan melalui proses peradilan.¹³

Dalam konteks hukum tata negara Indonesia, dengan merangkum pendapat dari beberapa ahli Hukum Tata Negara, Jimly Asshiddiqie mengemukakan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, yaitu:¹⁴

1. terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
2. presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
3. kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya, kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan;
4. presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepada presiden;
5. anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian sebaliknya;
6. presiden tidak boleh membubarkan atau pun memaksa parlemen;
7. jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen maka dalam sistem presidensial berlaku supremasi konstitusi, karena itu pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi;
8. eksekutif bertanggungjawab kepada rakyat yang berdaulat;
9. kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam parlementer yang terpusat pada parlemen.

Lebih spesifik, Bagir Manan menyatakan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, dengan cirinya adalah: (a) adanya kepastian jabatan Presiden, yaitu lima tahun; (b) Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR, dan (c) Presiden dan tidak dapat membubarkan DPR.¹⁵ Sementara menurut Saldi

¹³ Dwi Rianisa Mausili.2019. "Presidential Threshold Anomaly in Indonesian Government System: Parlementer Reduction in Indonesian Presidential System," Bappenas Working Papers, Vol. II, no. 1 : h. 36.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie.2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, h. 316

¹⁵ Bagir Manan.1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Mandar Maju ,Bandung, h. 78.

Isra, sistem pemerintahan di bawah UD 1945 hanya dapat diterima dengan karakter yang lebih longgar. Karakter itu meliputi: tidak ada pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintahan, selain sebagai kepala pemerintahan Presiden Indonesia juga sebagai kepala pemerintahan; dan Presiden memilih menteri-menteri dan menteri-menteri bertanggungjawab kepada Presiden.¹⁶

Pasca amandemen UUD 1945 (hasil perubahan pertama – keempat), desain dan materi muatan UUD NRI 1945 lebih mempertegas sistem presidensial, sebagaimana tergambar dari beberapa kaidah dalam konstitusi yaitu¹⁷:

1. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 4 ayat 1);
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat 1);
3. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan (Pasal 7);
4. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7A);
5. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR (Pasal 7C);
6. Presiden sebagai Kepala Negara (Pasal 10 – 16);
7. Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara. Menteri-menteri negara diangkat dan diberhentikan (Pasal 17).

B. Putusan MK terkait *Presidential Threshold*

Pro kontra pada tataran akademisi terkait urgensi PT juga tampak dalam upaya hukum berupa *judicial review* terhadap kaidah dalam UU Pilpres. Upaya hukum dimaksud berawal dari Putusan MK Nomor 56/PUU-VI/2008, dengan Pemohon M. Fadjroel Rachman, Mariana dan Bob Febrian. Pokok permohonan yaitu konstusionalitas Pasal 1 ayat (4), Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD NRI 1945. Terhadap permohonan tersebut, meski ada tiga orang hakim konstitusi (Abdul Mukthie Fajar, Maruarar Siahaan, Akil Mochtar) yang mengajukan *dissenting opinion*, MK memutuskan: menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya. Adapun *ratio decidendi* dari putusan tersebut¹⁸ yaitu:

1. Kehendak awal (*original intent*) pembuat UUD 1945 sudah jelas, UU 42/2008 hanya merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 6A ayat (5) UUD 1945, yang menyatakan, “Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang”;
2. Pengaturan tentang partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum yang berhak mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 dan Pasal 13 ayat (1) UU 42/2008, merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Dengan perkataan lain, konstruksi yang dibangun dalam

¹⁶ Saldi Isra.2009. “Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar”, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas. Gadjah Mada, Yogyakarta, h. 83.

¹⁷ Umbu Rauta, “Relasi Kabinet (Presiden) dengan DPR dan DPD,” *Makalah dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-6*, Jakarta 2 – 4 September 2019, h. 1-2.

¹⁸ Putusan MK No. 56/PUU-VI/2008, h. 124-126.

konstitusi, bahwa pengusulan Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik mencerminkan bahwa sistem politik yang dibangun mengacu pada sistem komunal/kolegial, bukan berlandaskan pada sistem individual (perseorangan);

3. Dalil Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 merupakan bentuk perwujudan dari kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 adalah benar. Akan tetapi, pelaksanaan dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut tidaklah melanggar hak seseorang “*untuk memilih dan dipilih*”. Dalam pelaksanaan Pemilu setiap orang mempunyai hak dan dijamin untuk melaksanakan kedaulatannya tersebut untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, namun untuk dipilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden terdapat syarat-syarat yang dimuat dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, yang kemudian diatur dalam UU 42/2008.
4. Dalam Putusan MK Nomor 007/PUU- II/2004 tanggal 23 Juli 2004, Nomor 054/PUU-II/2004 tanggal 6 Oktober 2004, dan Nomor 057/PUU-II/2004 tanggal 6 Oktober 2004, dalam pertimbangan hukumnya telah mengemukakan bahwa untuk menjadi Presiden atau Wakil Presiden adalah hak setiap warga negara yang dijamin oleh konstitusi sesuai dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 6A UUD 1945. Sedangkan dalam melaksanakan hak termaksud Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menentukan tata caranya yaitu harus diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Diberikannya hak konstitusional untuk mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden kepada partai politik oleh UUD 1945 bukanlah berarti hilangnya hak konstitusional warga negara, *in casu* para Pemohon, untuk menjadi Calon Presiden atau Calon Wakil Presiden karena hal itu dijamin oleh UUD 1945, sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 apabila warga negara yang bersangkutan telah memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh Pasal 6 dan dilakukan menurut tata cara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, persyaratan mana merupakan prosedur atau mekanisme yang mengikat terhadap setiap orang yang berkeinginan menjadi Calon Presiden Republik Indonesia.

Sementara itu, ketiga Hakim Konstitusi yang mengajukan *dissenting opinion*, memberi beberapa pertimbangan yaitu:

1. Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 telah dengan tegas menentukan prinsip bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan, hak, dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan, yang berarti bahwa tidak boleh ada ketentuan yang menghalang-halangi akses bagi seseorang yang memenuhi syarat yang ditentukan oleh undang-undang untuk menduduki jabatan-jabatan publik, *in casu* jabatan Presiden dan Wakil Presiden.
2. Dengan demikian, seharusnya perseorangan diberi ruang untuk mencalonkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden, selain yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Aspirasi yang demikian juga pernah diusulkan oleh Komisi Konstitusi bentukan MPR dalam rekomendasinya tentang Perubahan UUD 1945 sbb.: “*Komisi Konstitusi juga mengajukan usul revisi substansial terhadap Pasal 6A ayat (2) dengan menambah calon independen bagi calon Presiden, sehingga tidak dibatasi pada aspirasi partai politik (termasuk gabungan partai politik) melainkan*

juga calon-calon di luar partai politik. Dengan merumuskan pasal ini diharapkan perjuangan demokrasi partisipatorik dapat lebih terwujud dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia” (vide Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, halaman 126). Memang Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 seolah-olah telah menafikan calon perseorangan yang kemudian diderivasi dalam UU 42/2008, namun seharusnya aspirasi yang hidup perlu mendapatkan saluran, baik dengan maupun tanpa perubahan UUD 1945, khususnya Pasal 6A ayat (2) UUD 1945.

3. Pasal 6A UUD 1945 bukanlah ketentuan yang mengatur mengenai persyaratan (*requirement*), melainkan mengenai cara atau prosedur pencalonan yang seharusnya tidak menafikan siapa pun yang memenuhi persyaratan untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden, baik yang bersangkutan mencalonkan diri sendiri maupun dicalonkan/diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ibaratnya seseorang bermaksud masuk universitas, yang penting dipenuhi persyaratannya, bukan karena ia membiayai diri sendiri atau dibiayai orang tua atau orang lain. Oleh karena itu, prosedur semestinya tidak mengalahkan persyaratan. Partai politik atau gabungan partai politik hanyalah “kendaraan” atau “tempat pemberangkatan” (embarkasi) bagi calon yang seharusnya tidak mutlak harus dipakai atau dilalui.

Saat berlakunya UU No. 7 Tahun 2017, ketentuan tentang PT diatur dalam Pasal 222 yang selengkapnya berbunyi: “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.” Pengaturan dimaksud kembali memperoleh respon dengan adanya *judicial review* ke MK, sebagaimana terlihat dari beberapa putusan: Nomor 53/PUU-XV/2017, Nomor 59/PUU-XV/2017, Nomor 70/PUU-XV/2017, Nomor 71/PUU-XV/2017, dan Nomor 72/PUU-XV/2017. Dalam Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017, MK telah mempertimbangkan konstitusionalitas norma Pasal 222, termasuk menegaskan kembali pendiriannya dalam putusan-putusan sebelumnya, khususnya Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, yang mana pertimbangan tersebut dikemukakan kembali dalam Putusan MK Nomor 49/PUU-XVI/2018, Nomor 50/PUU-XVI/2018, Nomor 54/PUU-XVI/2018, Nomor 58/PUU-XVI/2018, dan Nomor 74/PUU-XVIII/2020. Berdasarkan semua putusan tersebut, MK menyatakan bahwa Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 adalah konstitusional dan dianggap sebagai bagian dari kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang. Dengan kata lain, MK berpendirian bahwa syarat perolehan suara (kursi) partai politik di DPR dengan persentase tertentu untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah tidak bertentangan dengan konstitusi.

Kemudian, di awal tahun 2022, ada beberapa putusan MK terkait PT yang diajukan pemohon pada tahun 2021, sebagaimana teregistrasi dengan Putusan Nomor 66/PUU-XIX/2021, Nomor 68/PUU-XIX/2021, Nomor 70/PUU-XIX/2021, Nomor 5/PUU-XX/2022, Nomor 6/PUU-XX/2022, Nomor 7/PUU-XX/2022 dan Nomor 11/PUU-XX/2022. Hampir sebagian besar permohonan

tersebut diputuskan oleh MK dengan putusan tidak dapat diterima, meski disertai dengan *dissenting opinion* beberapa hakim konstitusi. Sebagai contoh yaitu permohonan perkara Nomor 66/PUU-XIX/2021 yang dimohonkan oleh Ferry Joko Yuliantono. Ada dua pokok permohonan utama yang diajukan Pemohon. *Pertama*, bahwa Pasal 222 UU7/2017 yang mengatur ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) sebanyak paling sedikit perolehan kursi 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya telah terbukti mengurangi atau membatasi hak konstitusional Pemohon untuk memilih (*right to vote*) dan untuk dipilih (*right to be a candidate*) dalam pemilihan Presiden/Wakil Presiden dan karenanya harus dipandang sebagai sebuah kerugian konstitusional, baik aktual maupun potensial; dan *Kedua*, bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 telah menempatkan kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat (dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat) maka pemberlakuan *presidential threshold* potensial mengebiri/membatasi hak konstitusional Pemohon untuk mendapatkan calon alternatif Presiden dan Wakil Presiden, karena besar kemungkinan hadirnya calon tunggal (satu pasangan calon).

Adapun amar putusan MK yaitu menyatakan permohonan tidak dapat diterima, karena Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan. Adapun pertimbangan MK yaitu dengan menegaskan kembali pertimbangannya dalam Putusan Nomor 74/PUU-XVIII/2020 yang selengkapnya berbunyi¹⁹:

Oleh karena itu, dalam terminologi yang demikian, sesuai dengan pertimbangan hukum Mahkamah di atas, maka subjek hukum yang mempunyai hak konstitusional untuk mengusulkan calon presiden dan wakil presiden dan oleh karenanya memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan norma yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon adalah partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu. Hal ini telah secara eksplisit tercantum dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945.

Selanjutnya juga dipertimbangkan bahwa perseorangan warga negara yang memiliki hak untuk dipilih dianggap memiliki kerugian hak konstitusional sepanjang dapat membuktikan didukung oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu untuk mencalonkan diri atau dicalonkan sebagai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden atau menyertakan partai politik pendukung untuk secara bersama-sama mengajukan permohonan. Penilaian kerugian hak konstitusional yang demikian menurut MK tetaplah sejalan dengan Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.²⁰

Putusan MK tersebut tidak bulat atau disertai *dissenting opinion* dari empat hakim konstitusi. Hakim Konstitusi Manahan M.P. Sitompul dan Enny Nurbaningsih berbeda pendapat terkait kedudukan hukum pemohon. Sedangkan Hakim Konstitusi Suhartoyo dan Saldi Isra, selain berbeda pendapat terkait kedudukan hukum, juga pokok materi permohonan, yang menyatakan

¹⁹ Putusan MK No. 66/PUU-XIX/2021, h. 76.

²⁰ Ibid., h. 77.

beralasan untuk dikabulkan. Adapun pokok perbedaan pendapat sebagaimana tampak pada pertimbangan putusan MK²¹:

Secara substantif, berkaitan dengan kedudukan hukum, ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum memang menjadi dasar kedudukan hukum, baik aktual maupun potensial, bagi partai politik. Kedudukan hukum demikian tidak dapat dilepaskan dari *right to be candidate*. Masih dalam konteks kedudukan hukum pula, Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 juga mengandung *right to vote* bagi setiap warga negara yang mempunyai hak untuk ikut memilih dalam kontestasi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam batas penalaran yang wajar, pendapat tersebut tidak terlepas dari hakikat konstruksi normatif Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang meletakkan dua kepentingan secara berbarengan, yaitu hak untuk memilih dan hak untuk dipilih (*right to vote and right to be candidate*) sebagai hak konstitusional warga negara yang selama ini menjadi roh pertimbangan- pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam pengujian norma undang-undang dalam ranah pemilihan umum.

Berdasarkan argumentasi tersebut di atas, demi melindungi hak konstitusional warga negara, kami berpendapat tidak terdapat alasan yang mendasar untuk menyatakan Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum mengajukan permohonan *a quo*. Karena itu, seharusnya Mahkamah Konstitusi memberikan kedudukan hukum bagi Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*. Dengan diberikannya kedudukan hukum bagi Pemohon, Mahkamah Konstitusi seharusnya mempertimbangan pokok permohonan yang diajukan Pemohon.

Hal yang sama ditegaskan dalam pertimbangan Putusan MK Nomor 8/PUU-XX/2022, yang menyatakan²²:

Bahwa Pasal 222 UU 7/2017 yang mengatur ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) sebanyak paling sedikit perolehan kursi 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya telah terbukti mengurangi atau membatasi hak konstitusional para Pemohon untuk memilih (*right to vote*) dan untuk dipilih (*right to be a candidate*) dalam pemilihan Presiden/Wakil Presiden dan karenanya harus dipandang sebagai sebuah kerugian konstitusional, baik aktual maupun potensial.

Terkait dengan pertimbangan hukum yang dijadikan dasar dalam Putusan MK Nomor 66/PUU-XIX/2021, Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih dan Hakim Konstitusi Manahan M.P. Sitompul berpendapat dalam pengujian konstitusionalitas Pasal 222 UU 7/2017, pemohon perseorangan memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan. Namun terkait pokok permohonan, norma Pasal 222 UU 7/2017 yang mengatur mengenai persyaratan ambang batas pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah konstitusional dan terkait dengan batasan persentase yang ditentukan dalam norma *a quo* merupakan kebijakan hukum terbuka pembentuk undang-undang (*open legal policy*) sehingga menolak permohonan Pemohon. Sedikit berbeda,

²¹ Ibid., h. 82.

²² Putusan MK No. 8/PUU-XX/2022, h. 57-58.

Hakim Konstitusi Suhartoyo berpendapat para Pemohon perseorangan sepanjang memiliki hak untuk memilih (*right to vote*) memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian konstusionalitas Pasal 222 UU 7/2017. Lebih lanjut ditegaskan, terkait pokok permohonan yaitu norma Pasal 222 UU 7/2017 adalah inkonstitusional sehingga permohonan beralasan menurut hukum dan seharusnya Mahkamah mengabulkan permohonan para Pemohon sebagaimana pendiriannya dalam putusan-putusan sebelumnya.

Salah satu contoh Putusan MK sebagaimana disebutkan sebelumnya memberi gambaran bahwa masih ada perdebatan teoretik/konseptual dan normatif terkait keberlakuan kaidah PT. Perdebatan teoretik/konseptual memumpun pada kompatibilitas dan relevansi PT dengan sistem presidensial dan upaya penyederhanaan partai politik, termasuk kegunaannya ketika pilpres dan pemilu legislatif (anggota DPR) dilakukan secara serentak. Sementara perdebatan normatif berkenaan dengan aspek formil yaitu ada tidaknya kedudukan hukum (*legal standing*) perseorangan selaku pemohon maupun aspek materil berupa konstusionalitas norma dikaitkan dengan UUD NRI 1945.

C. Presidential Threshold Tidak Kompatibel dengan Sistem Presidensial dan Upaya Penyederhanaan Partai Politik

Meskipun telah dilakukan *judicial review* terkait kaidah PT dalam beberapa UU Pilpres, termasuk Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017, namun hingga kini kaidah tersebut masih konstusional. Sejak awal keberlakuannya, kaidah *a quo* selalu dikaitkan dengan (pemurnian) sistem presidensial dan penyederhanaan partai politik. Hal ini tampak dalam salah satu pertimbangan Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017, berikut²³:

Menurut Mahkamah, rumusan ketentuan Pasal 222 UU Pemilu adalah dilandasi oleh semangat demikian. Dengan sejak awal diberlakukannya persyaratan jumlah minimum perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden berarti sejak awal pula dua kondisi bagi hadirnya penguatan sistem Presidensial diharapkan terpenuhi, yaitu, pertama, upaya pemenuhan kecukupan dukungan suara partai politik atau gabungan partai politik pendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di DPR dan, kedua, penyederhanaan jumlah partai politik.

Penegasan serupa kembali terlihat dalam salah satu pertimbangan Putusan MK No. 58/PUU-XVI/2018 sebagai berikut²⁴:

Menimbang bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan mengalami kerugian konstusional karena tingginya angka ambang batas pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (Presidential Threshold) mengakibatkan terbatasnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang dapat dipilih, Mahkamah berpendapat bahwa hal demikian merupakan konsekuensi dari sistem presidensial yang dipilih bangsa Indonesia sebagai sistem pemerintahan sebagaimana dituangkan dalam UUD 1945, yang penguatan terhadap sistem tersebut membutuhkan kecukupan dukungan dari suara partai politik dan secara bersamaan penyederhaan jumlah partai politik.

Oleh karenanya, beranjak dari basis argumentasi tersebut, perlu dilakukan kajian dan bahasan lebih jauh, apakah pengaturan PT dapat diterima atau *justifiable*, apalagi dikaitkan dengan penegasan sistem presidensial dan upaya penyederhanaan partai politik. Tesis yang dibangun dan ingin dipertahankan yaitu pengaturan PT tidak

²³ Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017, h. 127-128.

²⁴ Putusan MK No. 58/PUU-XVI/2018, h. 34.

kompatibel dengan pemurnian sistem presidensial dan tidak ada relevansi dengan upaya menyederhanakan partai politik.

1. **Presidential Threshold tidak kompatibel dengan Sistem Presidensial.**

Untuk mengetahui ada tidaknya kompatibilitas sistem presidensial dengan perlunya pengaturan PT, perlu diawali dengan menyelami kehendak asli (*original intent*) yang berkembang saat pembahasan perubahan UUD NRI 1945, terutama dengan kehadiran Pasal 6A. Salah satu anggota MPR dan pelaku perubahan yaitu Gregorius Seto Harianto menjelaskan hal tersebut saat menyampaikan kesaksian dalam pengujian Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008 di MK sebagai berikut:

“Ketika berbicara tentang pemilihan Presiden langsung, maka muncul pertanyaan, siapa yang akan mencalonkan? Fraksi Utusan Golongan saat itu yang pertama berkeras mengusulkan penguatan partai sebagai bagian terjemahan dari sistem perwakilan. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, harus melalui partai politik. Karena itulah, pada akhirnya para perumus perubahan UUD 1945 bersepakat bahwa untuk memperkuat partai, Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 dirumuskan: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu sebelum pemilihan umum dilakukan; Jadi, dengan sadar waktu itu disepakati bahwa **partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang berwenang mengusung Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, karena tidak ingin mengingkari hak berserikat.** Setiap orang bisa bikin partai politik, namun juga disepakati dalam rangka pengaturan yang berhak mencalonkan kandidat Presiden dan Wakil Presiden itu **hanya partai politik yang sudah ditetapkan sebagai peserta pemilu;**”

Pandangan Gregorius Seto tersebut menunjukkan bahwa kehendak asli saat perubahan UUD 1945 tidak membatasi atau mengatur ambang batas bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Sepanjang partai politik telah ditetapkan sebagai peserta pemilu, maka memiliki hak konstitusional untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Hal ini diperkuat dengan tiadanya percakapan tentang PT dalam sidang Panitia Ad Hoc BP MPR tahun 2001 – 2002. Dalam sidang tersebut hanya ditemukan enam kali penyebutan frasa *threshold* dari dua orang anggota Panitia Ad Hoc yaitu Pataniari Siahaan dari PDI-P dan Soedijarto dari fraksi Utusan Golongan, yang merujuk pada *electoral threshold*, bukan *presidential threshold*. Pembahasan tersebut tidak menghasilkan suatu kesepakatan atau rumusan tertentu.²⁵ Beranjak dari *original intent* tersebut, tidak ditemukan adanya pembahasan PT, sehingga tidak ada keterkaitan dan kompatibilitas dengan penguatan sistem presidensial.

Tiadanya keterkaitan antara sistem presidensial dengan kebutuhan kaidah PT dalam pilpres, juga tampak dari *dissenting opinion* hakim konstitusi Saldi Isra dan Suhartoyo dalam putusan MK Nomor 66/PUU-XIX/2021 yaitu:

Bahwa merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yaitu dengan dilaksanakannya Pemilu Presiden (dan Wakil Presiden) serentak

²⁵ Permohonan Pemohon dalam Putusan MK No. 74/PUU-XVIII/2020.

dengan pemilu anggota legislatif, rezim ambang batas dalam pencalonan Presiden (dan Wakil Presiden) menggunakan hasil pemilu anggota DPR menjadi kehilangan relevansinya dan mempertahankannya berarti bertahan memelihara sesuatu yang inkonstitusional. Tambah lagi, apabila diletakkan dalam desain sistem pemerintahan, mempergunakan hasil pemilu anggota legislatif sebagai persyaratan dalam mengisi posisi eksekutif tertinggi (chief executive atau Presiden) jelas merusak logika sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem presidensial, melalui pemilu langsung, mandat rakyat diberikan secara terpisah masing-masing kepada pemegang kekuasaan legislatif dan kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Karena sama-sama berasal dari pemilihan langsung, mandat yang diberikan kepada pemegang kekuasaan legislatif belum tentu sama, bahkan sejumlah fakta empirik membuktikan acapkali berbeda, dengan mandat yang diberikan kepada pemegang kekuasaan eksekutif. Menggunakan hasil pemilu legislatif guna mengisi posisi pemegang kekuasaan eksekutif merupakan logika dalam pengisian posisi pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dalam sistem parlementer. Artinya, dengan logika sistem pemerintahan, mempertahankan ambang batas (presidential threshold) dalam proses pengisian jabatan eksekutif tertinggi jelas memaksakan sebagian logika pengisian jabatan eksekutif dalam sistem parlementer ke dalam sistem presidensial. Padahal, salah satu gagasan sentral di balik perubahan UUD 1945 adalah untuk memurnikan (purifikasi) sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Pertanyaan elementer yang niscaya diajukan: mengapa ambang batas pengajuan calon Presiden (dan Wakil Presiden) dipertahankan ketika keberadaannya menyimpang dari logika sistem presidensial? Bahkan, studi komparasi menunjukkan, misalnya Amerika Serikat, negara yang selalu menjadi rujukan utama praktik sistem pemerintahan presidensial sama sekali tidak mengenal aturan ambang batas dalam pengusulan calon Presiden (dan Wakil Presiden).²⁶

Sementara itu, pihak yang menginisiasi dan mendukung kaidah PT berpandangan bahwa hal tersebut sebagai pra kondisi pemenuhan asas kedaulatan rakyat, penguatan sistem presidensial, dan merupakan *delegated legislation*. Hal ini diuraikan secara jelas pada bagian Keterangan Pemerintah dan DPR dalam Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017²⁷ yaitu:

Hal tersebut merupakan suatu cermin adanya dukungan awal yang kuat dari DPR, di mana DPR merupakan simbol keterwakilan rakyat terhadap pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dengan demikian, persyaratan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 terkait dengan dukungan partai politik telah sejalan dengan amanat konstitusi yang menggambarkan kedaulatan rakyat.

Kebijakan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden terkait Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 merupakan kebijakan terkait pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang oleh Pasal 6 dan Pasal 6A UUD 1945 didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk mengaturnya dengan undang-undang.

²⁶ Putusan MK No. 66/PUU-XIX/2021, h. 92.

²⁷ Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017, h. 38 dan 75.

Lebih lanjut, sebagai salah satu *ratio decidendi* atas Putusan No. 53/PUU-XV/2017, MK menyatakan sebagai berikut²⁸:

... dengan memberlakukan syarat jumlah minimum perolehan suara bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maka sejak awal pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang bersangkutan telah memiliki cukup gambaran atau estimasi bukan saja perihal suara yang akan mendukungnya di DPR jika terpilih tetapi juga tentang figur-figur yang akan mengisi personalia kabinetnya, yang tentunya sudah dapat dibicarakan sejak sebelum pelaksanaan Pemilu melalui pembicaraan intensif dengan partai-partai pengusungnya, misalnya melalui semacam kontrak politik di antara mereka. Benar bahwa belum tentu partai-partai pendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden akan menguasai mayoritas kursi di DPR sehingga pada akhirnya tetap harus dilakukan kompromi-kompromi politik dengan partai-partai peraih kursi di DPR, namun dengan cara demikian setidaknya-tidaknya kompromi-kompromi politik yang dilakukan itu tidak sampai mengorbankan hal-hal fundamental dalam program-program pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang bersangkutan yang ditawarkan kepada rakyat pemilih dalam kampanyenya. Dengan demikian, fenomena lahirnya “sistem Presidensial rasa Parlemerter” dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat direduksi.

Bertolak dari perbedaan pandangan terkait kompatibilitas PT dengan sistem presidensial sebagaimana diuraikan sebelumnya, penulis merespon sebagai berikut. *Pertama*, bahwa sistem presidensial, walau tidak dinyatakan eksplisit, adalah “hukum” yang *inheren* di dalam UUD NRI 1945 dengan indikator “pemisahan kekuasaan” yang menandai independensi eksekutif dari legislatif dengan jalan presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat 1 UUD NRI 1945). Pilpres dan pemilu legislatif terpisah adalah prakondisi dari presidensialisme yang menggariskan pengertian independensi eksekutif dari legislatif sebagaimana ungkapan Mezey, Lijphart, Mainwaring dan Shugart pada Romawi II huruf A. Secara lebih tegas, Susan Rose-Ackerman dkk menyatakan bahwa “*The essence of presidentialism is the separation of powers, but the overlapping notion of checks and balances is equally important.*”²⁹ Dalam presidensialisme, yang terpenting adalah pemisahan kekuasaan eksekutif dengan legislatif. Inilah bentuk preskripsi untuk konsepsi presidensialisme di mana kekuasaan eksekutif oleh presiden tidak menggantungkan diri pada kepercayaan dari parlemen.³⁰ Atas dasar itu, sebagai implikasinya, ketentuan konstitusional harus membuka kesempatan seluas-luasnya bagi partai politik peserta pemilu dan bahkan perorangan untuk dapat mencalonkan diri sebagai presiden dan wakil presiden. Ketentuan Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tidak mampu menggambarkan hakikat dan konsepsi presidensialisme yang seyogianya, karena dengan mekanisme pembatasan tersebut, yaitu dengan adanya ambang batas bagi partai politik untuk dapat mengajukan atau

²⁸ Ibid., h. 128.

²⁹ Susan Rose-Ackerman, Diane A. Desierto dan Natalia Volosin. 2011. “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines,” *Berkeley Journal of International Law* 29, no. 1 : 246-333, h. 247.

³⁰ Titon Slamet Kurnia, “Presidential ..., Op.cit., h. 247.

mencalonkan presiden dan wakil presiden, justru menggambarkan kebergantungan eksekutif (presiden dan wakil presiden) dari legislatif (dukungan tertentu dari anggota DPR atau partai politik peserta pemilu). Hal lain yang menjadi penyebab ketidakcocokan penerapan PT dalam sistem presidensial di Indonesia yaitu adanya perpaduan antara sistem presidensiil dan sistem multipartai serta sukarnya untuk membentuk koalisi yang permanen karena pada sistem presidensiil di Indonesia ditegaskan bahwa baik Presiden maupun parlemen tidak dapat saling menjatuhkan satu sama lainnya, sehingga tidak ada ketergantungan yang timbul.³¹

Kedua, terkait efektivitas pemerintahan. Salah satu hakikat dan ciri sistem presidensial sebagaimana dikemukakan Mezey pada Romawi II huruf A yaitu masa jabatan presiden dan wakil presiden yang tetap (*fix term*) dan tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatan hanya karena alasan minimnya dukungan politik. Ini berarti bahwa tesis yang menyatakan bahwa ketika calon presiden dan wakil presiden memiliki dukungan politik yang minim saat pencalonan, akan berdampak pada terganggunya kinerja dan relasi presiden dengan DPR saat membahas berbagai kebijakan pemerintahan yang strategis, merupakan pernyataan yang minim kadar argumentasi teoretik dalam kaitannya dengan hakikat sistem presidensial. Bahkan menurut pandangan Titon S Kurnia, dalam konstitusi presidensial, di mana *starting point* pengertiannya adalah pemisahan kekuasaan, kedudukan dan hubungan antara legislatif – eksekutif dibangun atas dasar kesetaraan; posisi masing-masing sama kuat, sama-sama memperoleh mandat langsung dari rakyat (*dual legitimacy*). Bedanya adalah eksekutif, yaitu presiden, satu orang; sementara parlemen, legislatif, terdiri dari banyak orang.³² Bahwa secara normatif ada kewenangan konstitusional DPR melakukan pengawasan terhadap eksekutif, terkait pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan APBN, dan kebijakan pemerintah, tidaklah diterjemahkan dan diarahkan untuk menjadi pintu masuk bagi DPR untuk mengganggu apalagi merongrong kedudukan eksekutif. Hakikat pengawasan DPR dan bahkan DPD seyogyanya diarahkan pada usaha menjaga dan menjamin agar visi dan misi presiden terpilih diterjemahkan dengan baik dan konsisten dalam program kerjanya.

Ketiga, bahwa dukungan awal partai politik peserta pemilu dengan ambang batas tertentu justru mengganggu hak konstitusional partai politik dan menghalangi pewujudnyataan salah satu fungsi partai politik, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 11 ayat (1) huruf e UU Nomor 2 Tahun 2008,³³ yaitu “rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender”. Berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2008, juga diatur persyaratan dan tahapan untuk menjadi partai politik sebagai salah satu badan hukum. Kemudian, berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017, ditetapkan persyaratan bagi partai politik untuk mengikuti pemilihan umum, termasuk verifikasi (baik administratif dan faktual). Ini berarti, ketika partai politik telah dinyatakan sebagai peserta pemilu

³¹ Restiyani & Isharyanto.2020. “Anomali Presidential Threshold Dalam Sistem Presidensiil di Indonesia”, Jurnal Res Publica 4, no 3 : h. 313-314, <https://jurnal.uns.ac.id/respublica/article/view/58430>.

³² Titon Slamet Kurnia, “Presidential ...”, Op.cit., h. 248.

³³ Undang-Undang tentang Partai Politik, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2011.

oleh Komisi Pemilihan Umum, maka demi hukum memiliki hak konstitusional untuk ikut dalam pemilu. Selanjutnya, salah satu fungsi partai politik yaitu ikut menyeleksi dan menentukan pejabat politik. Ketika sebuah partai politik telah diakui eksistensinya dan apalagi telah mengikuti dan melewati seleksi yang cukup ketat hingga ditetapkan sebagai peserta pemilu, maka tidak perlu ada halangan untuk mewujudkan salah satu fungsinya. Secara faktual, dukungan awal partai politik saat pencalonan presiden dan wakil presiden, tidak berbanding lurus atau paralel ketika telah terpilih presiden dan wakil presiden hasil pemilu. Hal ini terkonfirmasi saat pilpres tahun 2014 dan 2019, dimana terjadi “fleksibilitas” dukungan partai politik sebelum dan setelah pilpres. Bahkan yang cukup menarik saat Pilpres 2019, pergeseran dukungan justru terjadi dari partai politik yang sebelumnya bersaing (lawan) cukup keras dari presiden dan wakil presiden terpilih, akhirnya menjadi bagian dan pendukung utama dari pemerintahan terpilih.

Keempat, dengan keserentakan penyelenggaraan pemilu, baik pemilu legislatif dan pilpres, penentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden berbasis perolehan kursi di DPR atau perolehan suara saat pemilu legislatif, menjadi tidak relevan dan rasional. Tidak relevan karena tidak mungkin diperoleh ambang batas (baik perolehan suara partai politik apalagi perolehan kursi di DPR) karena keserentakan penyelenggaraan pilpres dan pemilu legislatif. Hal ini telah ditegaskan pula oleh tiga orang Hakim Konstitusi yang mengajukan *dissenting opinion* (yaitu Abdul Mukthie Fadjar, Maruarar Siahaan, dan M. Akil Mochtar) dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang pada pokoknya menyatakan: “apabila Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara serempak dalam waktu yang bersamaan sebagaimana secara implisit terkandung dalam Pasal 22E ayat (2) *juncto* Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, maka mutatis mutandis ketentuan “*presidential threshold*” dalam Pasal 9 UU 42/2008 kehilangan relevansinya. Pada saat yang sama, menjadi tidak rasional, menggunakan perolehan suara atau perolehan kursi DPR berdasarkan hasil pemilu legislatif 5 (lima) tahun sebelumnya, dengan alasan kurang menghargai kemungkinan pergeseran preferensi pemilih saat pemilu, pergeseran perolehan suara partai politik dan perolehan kursi, serta berpotensi adanya ketidakadilan bagi partai politik baru yang menjadi peserta pemilu.

Kelima, secara komparatif, hampir sebagian besar negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial tidak menganut adanya ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden. Hal ini ditegaskan oleh Abdul Ghoffar bahwa di negara-negara yang menganut sistem presidensial seperti Amerika, Brazil, Peru, Meksiko, Kolombia, dan Kyrgyztan, tidak mengenal ambang batas. Meski demikian sistem pemerintahan mereka tetap stabil.³⁴ Bahkan, tanpa adanya ketentuan ambang batas, jumlah pasangan calon yang ikut berkompetisi tidak banyak seperti kekuatiran sebagian pihak, oleh karena diantisipasi dengan adanya kaidah penentuan pasangan calon terpilih yang cukup ketat dan relatif

³⁴ Abdul Ghoffar.2018. “Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara lain”, *Jurnal Konstitusi* 15, no 3 : h. 498, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1532>.

sulit, serta dimungkinkan adanya sistem dua putaran (*majority run-off*). Hal ini juga dianut dalam Pasal 6A ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI 1945.

2. Presidential Threshold tidak Relevan dengan Penyederhanaan Partai Politik

Alasan lain yang dianggap sebagai justifikasi pengaturan dan pemberlakuan PT yaitu dalam rangka penyederhanaan partai politik. Hal ini tampak dalam pertimbangan Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017³⁵ sebagai berikut:

Sementara itu, dalam konteks yang kedua, yaitu bahwa dengan memberlakukan persyaratan jumlah minimum perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden akan mendorong lahirnya penyederhanaan jumlah partai politik, penjelasannya adalah sebagai berikut: dengan sejak awal partai-partai politik bergabung dalam mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden berarti sesungguhnya sejak awal pula telah terjadi pembicaraan ke arah penyamaan visi dan misi partai-partai politik bersangkutan yang bertolak dari platform masing-masing yang kemudian secara simultan akan dirumuskan baik ke dalam program-program kampanye pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusung maupun dalam program-program kampanye partai-partai pengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut yang akan ditawarkan kepada rakyat pemilih. Dengan cara demikian, pada saat pelaksanaan Pemilu, rakyat pemilih akan memiliki referensi sekaligus preferensi yang sama ketika memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dan ketika memilih calon anggota DPR dari partai-partai pengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden itu sebab Pemilu akan dilaksanakan secara serentak.

Pada perkembangan selanjutnya, apabila partai-partai politik yang bergabung dalam mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut berhasil menjadikan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusungnya itu terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden maka dengan sendirinya partai-partai politik tersebut menjadi partai-partai yang memerintah (*the ruling parties*) yang secara logika politik telah berada dalam satu kesatuan pandangan dalam tujuan-tujuan politik yang hendak dicapai atau diwujudkan. Pada titik itu sesungguhnya secara etika dan praktik politik partai-partai politik tersebut telah bermetamorfosis menjadi satu partai politik besar sehingga dalam realitas politik telah terwujud penyederhanaan jumlah partai politik kendatipun secara formal mereka tetap memiliki identitas tertentu sebagai pembeda namun hal itu tidak lagi secara mendasar mempengaruhi kerjasama mereka dalam pencapaian tujuan-tujuan mereka yang terceminkan dalam program-program dan kinerja pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang mereka usung bersama.

Pandangan bahwa keberlakuan PT memiliki keterkaitan dengan upaya penyederhanaan partai politik memperoleh respon berlawanan, salah satunya tergambar dari *dissenting opinion* Hakim Konstitusi Saldi Isra dan Suhartoyo dalam Putusan MK No. 66/PUU-XIX/2021³⁶, sebagai berikut:

³⁵ Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017, h.128 dan 129.

³⁶ Putusan MK No. 66/PUU-XIX/2021, h. 95-96.

Dengan pemahaman demikian, logika *constitutional engineering* bahwa Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 juga memiliki misi penyederhanaan partai politik tidak dapat dibenarkan sama sekali. Bilamana hendak melakukan penyederhanaan jumlah partai politik peserta pemilu, *engineering* harusnya dilakukan ketika proses hendak mendapatkan status badan hukum dan mendapatkan status sebagai peserta pemilu. Begitu sebuah partai politik dinyatakan lolos sebagai peserta pemilu, pembahasan penyederhanaan partai politik bagi partai politik peserta pemilu menjadi kehilangan relevansi. Artinya, dengan adanya frasa “partai politik atau” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 semua partai politik yang dinyatakan lolos sebagai peserta pemilu dapat mengajukan pasangan calon Presiden (dan Wakil Presiden) tanpa terikat atau dipersulit dengan rezim ambang batas. Sementara itu, kekhawatiran bahwa akan muncul banyak calon Presiden (dan Wakil Presiden), hal demikian bisa dihindari dengan memperketat persyaratan partai politik untuk menjadi peserta pemilu. Jikalau pengetatan dilakukan, calon Presiden (dan Wakil Presiden) tidak akan melebihi jumlah partai politik peserta pemilu. Andaiapun jumlahnya sama dengan jumlah partai politik peserta pemilu, Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 telah mengantisipasi dengan terbukanya kemungkinan untuk pemilihan putaran kedua.

Dari dua pandangan tersebut, tampak bahwa penyokong kaidah PT berpandangan bahwa dengan adanya ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden, akan mendorong “koalisi” beberapa partai politik peserta pemilu untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden, yang pada gilirannya menyederhanakan konfigurasi partai politik berbasis kesamaan platform. Pandangan ini menyadari bahwa sukar terjadi penyederhanaan partai politik dalam makna yang sebenarnya, karena masing-masing memiliki asas, ideologi dan platform yang relatif berbeda.

Jika menengok sejak awal reformasi tahun 1998, jumlah partai politik mengalami fluktuasi, bahkan cenderung menurun. Termasuk fluktuasi jumlah partai politik peserta pemilu, saat pemilu 1999 berjumlah 48 partai politik, menurun pada pemilu 2004 menjadi 24 partai politik, kemudian kembali meningkat pada pemilu 2009 sebanyak 34 partai politik. Pada pemilu 2014 ada sebanyak 10 partai politik peserta pemilu, dan terakhir dalam pemilu 2019 menjadi 16 partai politik nasional dan 4 partai politik lokal. Namun demikian, fluktuasi jumlah partai politik peserta pemilu itu belum tentu karena efektifitas pemberlakuan PT tetapi justru karena adanya kontribusi variabel lain, seperti penerapan *electoral threshold* yang berubah menjadi *parliamentary threshold*. Bahkan juga dipengaruhi oleh semakin tingginya syarat menjadi partai politik dan partai politik peserta pemilu dalam peraturan perundang-undangan terkait pemilu.

Pada pihak lain, pandangan yang menolak PT meyakini bahwa penyederhaan partai politik tidak dapat terwujud melalui penentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden. Hal ini didasari argumen bahwa setiap partai politik memiliki asas, ideologi dan platform yang berbeda, sehingga upaya penyederhanaan menjadi sulit. Apalagi jamak diketahui bahwa koalisi yang terbangun saat pencalonan presiden dan wakil presiden merupakan koalisi pragmatis, bukan permanen. Bahkan menengok konfigurasi partai politik peserta pemilu saat pilres 2019, pergeseran dukungan partai politik merupakan

sebuah keniscayaan, salah satunya karena alasan kepentingan jangka pendek. Hal ini dipertegas dengan pandangan Syamsuddin Haris, dkk, setidaknya ada tiga alasan mengapa kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai cenderung bermasalah, yaitu: (i) Sistem presidensial berbasis multipartai cenderung mengakibatkan kebuntuan hubungan eksekutif dan legislatif sehingga kerja pemerintahan menjadi tidak efektif; (ii) Sistem multipartai cenderung menciptakan polarisasi ideologis daripada sistem dua-partai; dan (iii) Kombinasi kedua sistem tersebut juga berimplikasi pada sulitnya membentuk koalisi antarpartai dalam sistem presidensial.³⁷

Berdasarkan uraian tersebut, tidak ada relevansi pemberlakuan PT dengan upaya menyederhanakan partai politik. Bahkan fakta menggambarkan bahwa setiap menjelang pemilu, selalu saja muncul partai politik baru dan potensial menjadi peserta pemilu. Oleh karenanya, instrumen untuk melakukan penyederhanaan jumlah partai politik dalam rangka menunjang sistem presidensial, sekiranya dapat dilakukan secara alamiah sebagaimana yang dilakukan selama ini, yaitu:

- a. memperketat persyaratan untuk membentuk partai politik, melalui pengaturan dalam undang-undang partai politik;
- b. memperketat persyaratan untuk menjadi partai politik peserta pemilu, melalui pengaturan dalam undang-undang pemilu; dan
- c. meningkatkan angka *parliamentary threshold* setiap pemilu atau memperkecil Daerah Pemilihan anggota legislatif.

Dalam konteks struktur masyarakat Indonesia yang cukup plural, untuk mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang efektif, Lili Romli³⁸ mengusulkan dianutnya sistem multi partai yang moderat atau sederhana, yang dapat diwujudkan dengan menganut sistem pemilu campuran (distrik dan proporsional).

III. KESIMPULAN

Beranjak dari uraian di atas, disimpulkan bahwa kaidah PT sebagaimana diatur dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tidak memiliki kompatibilitas dengan penguatan sistem presidensial dan tidak ada relevansi dengan upaya penyederhanaan partai politik. Hakikat sistem pemerintahan presidensial yaitu pengisian jabatan lembaga perwakilan rakyat (legislatif) dan Presiden (eksekutif) dilakukan secara terpisah dan langsung oleh rakyat, sehingga Presiden memiliki independensi, yang kedudukannya tidak bergantung pada dukungan lembaga legislatif. Kebutuhan akan dukungan DPR atau suara partai politik peserta pemilu dalam ambang batas tertentu untuk pencalonan Presiden dan Wakil Presiden adalah “tradisi” sistem parlementer, yang tentu tidak cocok dengan desain UUD NRI 1945 sebagai konstitusi presidensial. Apalagi dengan kebijakan dan pengaturan keserentakan pemilu (baik pemilu legislatif dan pilpres), ketentuan PT semakin tidak relevan dan irasional.

³⁷ Syamsuddin Haris, dkk.2015. “Position Paper: Pemilu Nasional Serentak 2019,” Jakarta: Electoral Research Institute-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta, h. 3.

³⁸ Lili Romli.2018. “Problematik dan Penguatan Sistem Presidensial”, *Jurnal Communitarian* 1, No 1 : h. 30-31, DOI: <http://dx.doi.org/10.6789/jc.v1i1.70>.

Sementara itu, upaya penyederhanaan partai politik bukanlah dengan pemberlakuan PT, tetapi dengan melakukan upaya alamiah yang dalam batas tertentu tidak menghambat prinsip kedaulatan rakyat, yaitu dengan memperketat persyaratan bagi partai politik untuk mengikuti pemilu, atau meningkatkan angka *parliamentary threshold*, atau memperkecil Daerah Pemilihan, atau memperbaiki sistem pemilu dengan menganut sistem campuran (distrik dan proporsional).

DAFTAR PUSTAKA

- Anggara, Vanni. "Dinamika Presidential Threshold Dalam Sistem Presidensial di Indonesia," *Jurnal Transformatife* 5, no. 2 (2019): h.33, <https://transformative.ub.ac.id/index.php/jtr/article/view/49>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Ghoffar, Abdul. "Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara lain", *Jurnal Konstitusi* 15, no 3 (2018): h. 498, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1532>.
- Isra, Saldi. "Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar", Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009.
- Haris, Syamsuddin Haris, dkk. "Position Paper: Pemilu Nasional Serentak 2019," Jakarta: Electoral Research Institute-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta, 2015.
- <https://nasional.kompas.com/read/2018/06/16/17252731/jimly-idealnya-presidential-threshold-0-persen>, diakses tanggal 11 April 2022.
- <https://www.beritasatu.com/politik/824533/tingginya-presidential-threshold-buat-masyarakat-terbelah-di-pemilu>, diakses tanggal 11 April 2022.
- <https://www.antaraneews.com/berita/2615521/pakar-hukum-tata-negara-sebut-presidential-threshold-sesuai-uud-1945>, diakses tanggal 11 April 2022.
- <https://www.jawapos.com/nasional/politik/30/12/2021/pendapat-ahli-tentang-presidential-threshold/>, diakses tanggal 11 April 2022.
- Majalah Konstitusi, "Konstitusionalitas Ambang Batas Capres," no. 181-Maret 2022.
- Mainwaring, Scott dan Matthew S. Shugart, Juan Linz, "Presidentialism and Democracy," *Comparative Politics* 29, no. 4 (1997): h. 449.
- Mausili, Dwi Rianisa. "Presidential Threshold Anomaly in Indonesian Government System: Parleментар Reduction in Indonesian Presidential System," Bappenas Working Papers, Vol. II, no. 1 (2019).
- Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju, 1995.
- Mezey, Michael L. *Presidentialism: Power in Comparative Perspective*. Lynne Rienner Publishers, 2013.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-XVI/2018.

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74/PUU-XVIII/2020.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PUU-XIX/2021.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-XX/2022.
- Rauta, Umbu. "Relasi Kabinet (Presiden) dengan DPR dan DPD," *Makalah dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-6*, Jakarta 2 - 4 September 2019.
- Restiyani & Isharyanto, "Anomali Presidential Threshold Dalam Sistem Presidensiil di Indonesia", *Jurnal Res Publica* 4, no 3 (2020): h. 313-314, <https://jurnal.uns.ac.id/respublica/article/view/58430>.
- Romli, Lili. "Problematic dan Penguatan Sistem Presidensial", *Jurnal Communitarian* 1, no 1 (2018): h. 30-31, DOI: <http://dx.doi.org/10.6789/jc.v1i1.70>.
- Rose-Ackerman, Susan, Diane A. Desierto dan Natalia Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines," *Berkeley Journal of International Law* 29, no. 1 (2011): 246-333, h. 247.
- Slamet Kurnia, Titon. "Presidential Threshold dan Asas Presidensialisme," *Jurnal Majelis*, edisi 03 (2020): h. 239-241, https://www.mpr.go.id/img/jurnal/file/1618379835_file_mpr.pdf.
- Syafiie, Inu Kencana. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama, 2011.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

PEMILIHAN UMUM DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH KONSTITUSIONAL PEMISAHAN PEMILU NASIONAL DAN PEMILU LOKAL

M.Iwan Satriawan^{1*}, Aprilia Fitri Ningsih²

Fakultas Hukum Universitas Lampung

Jl.Prof. Sumantri Brodjonegoro Gedong Meneng No.1 Bandar Lampung

Email: i_santri@yahoo.co.id

ABSTRAK

Berbagai model pelaksanaan pemilu antara dilakukan serentak semua jenis pemilu atau kemudian memisahkannya antara pemilu nasional dan daerah pernah dilakukan oleh Indonesia yaitu dari tahun 1952 hingga terakhir pada tahun 2019. Maka munculnya putusan M.K No.55/PUU-XVII/2019 membawa dampak pada berbagai macam alternatif pilihan bagi pembuat kebijakan untuk melaksanakan atau melakukan pemisahan pemilu nasional dan lokal pada tahun 2024. Secara konstitusi, berdasarkan UUD 1945, pelaksanaan pemilu di Indonesia terbagi menjadi dua yaitu pemilu nasional yang diatur dalam pasal 22E dan pemilu lokal untuk memilih kepala daerah yang diatur dalam pasal 18 UUD 1945. Dalam perjalanannya pelaksanaan pemilu nasional secara serentak lima kotak (DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kota/Kabupaten dan Presiden) disorot karena menimbulkan banyak korban dan coattail effect yang diharapkan juga tidak terwujud secara maksimal. Artikel ini akan menjelaskan terkait konstitusionalitas pelaksanaan pemisahan pemilu nasional dan lokal di Indonesia sebagai solusi penguatan kelembagaan presidensial dan pemerintahan daerah.

Kata Kunci : **Mahkamah Konstitusi, Pemilu, Penguatan Kelembagaan.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Terminologi demokrasi dan berbagai bentuk demokrasi yang demikian populer merupakan sebuah produk dari pemikiran global yang terus menjamur dan menjadi kata kunci (*key words*) yang dianut oleh hampir semua negara-negara di dunia yang ingin mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat di wilayahnya. Hal ini sebagaimana pernyataan Abraham Lincoln's bahwa demokrasi diartikan sebagai "*government of the people, by the people, for the people*". Berdasarkan pernyataan ini menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat untuk memerintah dirinya sendiri merupakan kedaulatan tertinggi yang kemudian dalam penerapannya dilimpahkan kepada wakil-wakilnya yang ada di lembaga-lembaga negara baik dalam ranah eksekutif maupun legislatif dalam berbagai tingkatan.

Berbagai macam varian demokrasi yang berbeda-beda seperti demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila hingga pada demokrasi Islam dan sebagainya merupakan sebuah fenomena kekayaan tersendiri dalam penerapan demokrasi bagi negara-negara di belahan dunia.¹

Hal ini yang kemudian menyebabkan demokrasi dipuji dimana-mana sebagai sistem yang terbaik dibanding dengan sistem-sistem yang lain seperti monarkhi, tirani dan oligarkhi. Bahkan demokrasi telah menjadi sebuah cita-cita dan menjadi aspirasi politik yang dominan di dunia hingga saat ini. Namun sebagai praktik bernegara demokrasi tetap mempunyai cacat atau kekurangan. Karena pengaruh kehidupan sosial, budaya dan sejarah bagaimana negara tersebut berdiri juga akan dapat mempengaruhi sistem demokrasi apa yang akan digunakan dan juga sistem pemerintahannya. Hal ini diperkuat dengan ungkapan sebagai berikut:

*“Democracy is everywhere praised, yet nowhere achieved. As an ideal, it has become the dominant political aspiration in the world today. As a practice it remains flawed, subject to new and serious challenges. Paradoxically it seems that democracy at the beginning of a new millennium is at one and the same time triumphant and in crisis”*²

Sejalan dengan hal tersebut diatas, maka demokrasi dengan segala kelebihan dan kekurangannya sangat identik dengan pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu) sebagai wadah aktualisasi aspirasi rakyat dan dilaksanakan sesuai asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Begitu dekatnya pengertian antara demokrasi dengan pemilu terlihat dari sejumlah definisi demokrasi itu sendiri yang menempatkan penyelenggaraan pemilu yang bebas dan berkala sebagai kriteria utama bagi kualifikasi apakah suatu sistem politik di sebuah negara menganut paham demokrasi atau tidak.³

Makna pemilihan umum yang paling utama bagi kehidupan politik yang demokratis adalah sebagai suatu cara pergantian dan perebutan kekuasaan yang dilakukan dengan mematuhi regulasi, norma dan etika sehingga sirkulasi atau pergantian elit politik dalam suatu negara dapat dilakukan secara aman, damai dan beradab.⁴

Disisi lain, pelaksanaan pemilu sebagai salah satu ciri demokrasi mengalami dinamikanya masing-masing. Mulai dari jumlah peserta, independent atau tidaknya lembaga penyelenggara, pemilih atau konstituen hingga pada model waktu pelaksanaannya antara serentak atau dipisah.

Hal ini yang kemudian memunculkan wacana untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pemilu serempak hasil pelaksanaan pemilu 2019 yang membawa banyak korban jiwa mulai dari penyelenggara hingga petugas keamanan muncul kepermukaan dan menjadi diskusi dibeberapa kalangan mulai

¹ Khairul Fahmi.2021.*Hak Pilih dalam Pemilihan Umum*.Rajawali Pers,Jakarta,h.1

² Ricardo Blaug and Jhon Schwarzmantel (eds)2001. *Democracy: A Reader*, Edinburg University Press.Ltd,hlm.1

³ Ratih Listyana Chandra.2022. *Model Ideal Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia*, Disertasi Progam Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia,h.39

⁴ M.Iwan Satriawan, Desentralisasi Pemilu, Jurnal Konstitusi III, no.1 (2011), https://www.academia.edu/13090396/JURNAL_KONSTITUSI_IWAN_edit_selesaih.57, *Satu penulis

dari yang ingin tetap mempertahankan pemilu serentak (5 kotak suara) dengan melakukan modifikasi yaitu mengurangi jumlah pemilih di setiap TPS yang awalnya maksimal 300 orang menjadi maksimal 200 orang dengan tujuan untuk mempercepat perhitungan dan meringankan beban penyelenggara dilapangan. Namun disatu sisi, cara ini akan berdampak pada bertambahnya jumlah TPS dan bertambah pula jumlah penyelenggara disetiap TPS. Atau ada yang mengusulkan dengan memisahkan penyelenggaraan antara pemilu nasional dan pemilu lokal tidak dalam satu waktu yang sama.⁵

Munculnya putusan Mahkamah Konstitusi (M.K) Nomor 55/PUU-XVII/2019 khususnya poin (3.16) angka 4 yang menyatakan bahwa adanya alternatif pilihan-pilihan bagi penyelenggara negara untuk memutuskan terkait model menyelenggarakan pemilu DPR, DPD dan Presiden/Wakil Presiden dalam satu waktu setelah beberapa waktu setelahnya baru dilaksanakan pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPRD Provinsi, DPRD kabupaten/kota bersamaan waktunya dengan pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota semakin memperkuat argumen tentang perlunya diadakan pemikiran ulang terkait mekanisme pelaksanaan pemilu 2024 yang rencana awal tetap dilaksanakan secara serentak dalam satu waktu baik antara pileg dan pilpres pada tanggal 14 Februari 2024 dan pilkada serentak pada tanggal 27 November 2024.⁶

Putusan M.K ini disatu sisi merupakan suatu terobosan dalam membongkar kebuntuan terkait model penyelenggaraan pemilu yang tepat dengan kondisi di Indonesia yang wilayahnya terdiri dari beraneka ragam mulai dari pegunungan, lautan hingga daratan yang tentunya menjadi tantangan tersendiri bagi penyelenggara pemilu khususnya di daerah untuk menghasilkan pelaksanaan pemilu yang cepat, tepat, jujur, adil dan transparan.

Fenomena putusan ini membuktikan bahwa M.K memperlakukan UUD 1945 dokumen yang hidup (*living document*) atau living constitution bukan sebagai konstitusi yang mati (*dead constitution*) yang harus dipahami berdasarkan alur berfikir para perancangannya. Sehingga putusan ini merupakan putusan yang responsif terhadap kebutuhan hukum yang ada di masyarakat.⁷

Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Martitah⁸ bahwa putusan M.K tersebut bersifat positive legislature karena putusan M.K tersebut telah membuat norma baru terkait dengan model pelaksanaan pemilu serentak di Indonesia antara tetap menggabungkan antara pemilu nasional dan lokal atau memisahkannya tanpa harus melakukan amandemen terhadap Pasal 18 ayat (4) dan pasal 22 E UUD 1945.

⁵ Maksud dari pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal adalah hanya membedakan bulan penyelenggaraan pelaksanaan pemilunya bukan pada tahun penyelenggaraannya.

⁶<https://nasional.kompas.com/read/2022/01/24/18261321/resmi-pilpres-pileg-digelar-14-februari-2024-pilkada-serentak-27-november?page=all>

⁷ Manunggal K.Wardaya.2010. Perubahan Konstitusi Melalui Putusan MK:Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, Jurnal Konstitusi Vol.7 No.2 Tahun ,h.39 <https://media.neliti.com/media/publications/111358-ID-perubahan-konstitusi-melalui-putusan-mk.pdf> * Satu penulis

⁸ Martitah.2013.Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature?. Konstitusi Press,Jakarta,h.208-233

Selain itu pelaksanaan pemilu nasional dan daerah yang dipisah juga untuk menerapkan desentralisasi politik. Karena terkait dengan negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka penerapan asas desentralisasi mempunyai tujuan salah satunya adalah untuk meringankan beban pekerjaan pemerintah pusat.⁹

Berdasarkan sejarahnya, Indonesia sendiri pada era orde lama pernah melaksanakan pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal dimana untuk pemilu nasional dibagi menjadi dua yaitu memilih parlemen dan Dewan Konstituante pada 29 September 1955 dan 15 Desember 1955. Sedangkan untuk pemilu lokal telah dilaksanakan pada tahun 1951 untuk memilih DPRD Minahasa, Yogyakarta, dan pada tahun 1952 untuk memilih DPRD Makasar.¹⁰ Sedangkan untuk pemilu tahun 1957 untuk memilih anggota DPRD dalam semua tingkatan yang dilaksanakan secara bertahap dari Juni 1957 hingga Januari 1958 untuk anggota DPRD Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DIY, Sumatera Selatan, Riau dan Kalimantan.¹¹ Dan pelaksanaan pemilu yang dipisah tersebut tidak ada masalah baik dalam praktik ketatanegaraan maupun pelaksanaan dilapangan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, dapat ditarik benang merah sebagai rumusan masalah dalam makalah ini adalah tentang bagaimana bentuk konstitusionalitas pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif karena yang akan dikaji terkait dengan ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelaksanaan pemilu yang pernah ada di Indonesia. Untuk pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual, pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Sumber bahan hukum sendiri menggunakan sumber bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan sumber bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku, jurnal dan disertasi. Untuk metode analisis penulis menggunakan bentuk preskriptif analisis.

II. PEMBAHASAN

A. Dinamika Pemilu di Indonesia

Penyelenggaraan pemilu di Indonesia telah melalui jalan panjang, terjal dan berliku dalam mewujudkan kehidupan yang demokratis. Cita-cita terwujudnya pemilihan umum di Indonesia yang pertama kali muncul segera setelah kemerdekaan Indonesia diproklamasikan. Pemilu pertama yang semula

⁹ M.Rifqinizamy Karsayuda, *Partai Politik Lokal Untuk Indonesia*, (Jakarta:Rajawali Pers,2015),h.62

¹⁰ M. Nazir Salim, *Membayangkan Demokrasi Menghadirkan Pesta: Pemilihan Umum Yogyakarta 1951*,(Yogyakarta:Ombak, 2013),h.120-121

¹¹ Faishal Hilmy Maulida, *Sejarah Pemilu yang Dihilangkan*, (Yogyakarta:Media Pressindo, 2019),h.67-77, Baca juga dalam Herbert Feith, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*, (Jakarta:Gramedia, 1999)

direncanakan pada tahun 1946 tidak dapat diwujudkan akibat gejolak mempertahankan kemerdekaan Indonesia baru terwujud pada tahun 1955.¹²

Pasca pelaksanaan pemilu secara nasional pada tahun 1955 dan secara lokal pada tahun 1957, tidak dilaksanakan lagi pemilu hingga jatuhnya orde lama pada tahun 1967 dan munculnya orde baru dibawah pimpinan Presiden Soeharto yang baru dapat melaksanakan pemilu pada tahun 1971 sampai jatuhnya Orde Baru digantikan Orde Reformasi setidaknya bangsa Indonesia telah melaksanakan pemilu nasional sebanyak 11 kali.¹³

Sedangkan untuk pelaksanaan pemilu lokal (pilkada) di era orde baru dilaksanakan oleh DPRD baik untuk tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Setelah disahkannya UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah¹⁴ yang menggantikan UU No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, maka pada tahun 2005 pilkada secara langsung digelar di 7 provinsi, 174 kabupaten dan 32 kota.

Adapun bentuk pelaksanaan pemilu ditingkat pusat adalah dengan memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Presiden/Wakil Presiden secara langsung sehingga membedakan dengan yang terjadi di Amerika Serikat yang presiden/wakil presidennya dipilih melalui *electoral college* dimana rakyat tidak dapat memilih secara langsung pasangan calon presiden/wakil presiden.¹⁵

Hal inilah yang hingga saat ini tetap terjadi pada konsep Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia baik pada masa orde lama hingga orde reformasi, dimana antara pemilu nasional dan lokal masih dilaksanakan dalam satu waktu, baik pada masa kampanyenya maupun pada masa pemilihannya. Setidaknya ada tiga hal yang terkena dampak terhadap pelaksanaan pemilu nasional dan lokal yang dijadikan dalam satu waktu. *Pertama*, banyaknya isu-isu lokal yang tersingkirkan pada saat kampanye mendatangkan jurkam nasional. *Kedua*, menimbulkan beban berat kepada penyelenggara pemilu dengan bukti banyaknya yang meninggal dunia pada saat pelaksanaan pemilu nasional dan lokal serentak pada tahun 2019 yang lebih dikenal dengan pemilu 5 (lima) kotak suara. Penyelenggaraan pemilu serentak lima kotak suara secara sekaligus telah menimbulkan kerumitan bagi pemilih dalam memberikan pilihan politiknya. Hal inilah yang menyebabkan pemilu serentak lima kotak menjadi irasional bagi pemilih, karena harus menghadapi surat suara yang banyak, jumlah calon yang banyak, sehingga mustahil pula kita akan berharap pemilih akan rasional dalam memberikan pilihan politiknya memberatkan bagi pemilih, pemilu serentak lima

¹² Muhadam Labolo dan Teguh Ilham.2015. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*. Rajawali Press,Jakarta,h.108

¹³ Adapun pelaksanaan pemilu dari tahun ke tahun adalah sebagai berikut:1955, 1971, 1977, 1982, 1987,1992, 1997, 1999, 2004,2009,2014, 2019, untuk uraian lebih lengkap baca dalam Idha Budiati, Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia, Disertasi Progam Doktor Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2018,h.7-12

¹⁴ UU No.32 Tahun 2004 kemudian diubah dengan UU No.12 Tahun 2008 yang selanjutnya diubah lagi dengan UU No.23 Tahun 2014 dan terakhir dengan UU No.10 tahun 2016 yang memisahkan pilkada dari UU Pemerintahan Daerah.

¹⁵ Ahmad Siboy.2021. Implikasi Pola Koalisi Partai Politik terhadap Dinamika Penyelenggaraan Pemilihan Presiden Indonesia,Jurnal Prespektif Hukum, 1 No.1 ,h.38 <https://perspektif-hukum.hangtuah.ac.id/index.php/jurnal/article/view/17> *Satu penulis

kotak juga telah menunjukkan bahwa meningkatnya suara tidak sah sehingga merendahkan derajat keterwakilan pemilih di dalam sebuah proses pemilu.¹⁶

Ketiga, yang tidak kalah pentingnya adalah tidak adanya kesamaan antara komposisi koalisi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah akibat dipisahkannya pemilihan kepala daerah dengan pemilihan DPRD. Akibatnya seringkali ditemukan kebijakan pemerintah pusat tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah akibat perbedaan koalisi dalam pembentukan pemerintahan dipusat dan daerah.

B. Konstitusional Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, maka pemerintah menyerahkan sebagian kewenangannya kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya. Dengan demikian otonomi daerah pada hakekatnya berkeinginan untuk mendekatkan pengambil kebijakan dengan masyarakat, sehingga kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah dapat menggambarkan potensi, kebutuhan dan kondisi daerahnya masing-masing. Kata kunci dari penyelenggaraan otonomi daerah sendiri adalah peningkatan peran serta masyarakat.¹⁷

Kesejahteraan rakyat dalam bingkai NKRI merupakan suatu cita-cita yang akan selalu diupayakan untuk diwujudkan yang salah satunya melalui kebijakan desentralisasi. Desentralisasi dalam negara kesatuan sebagaimana yang ada di Indonesia mempunyai arti bahwa pemerintah pusat memberikan kewenangan dan kekuasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam sebuah daerah yang otonom.¹⁸ Termasuk juga dalam pelaksanaan pemilu baik pileg maupun pilkada.

Namun dalam faktanya, penyelenggaraan pemilu nasional selama ini tetap menjadikan satu antara pemilu DPR, DPD dan DPRD menimbulkan permasalahan. Padahal ketika perhelatan pilkada tetap menggunakan dukungan partai politik untuk mengusung salah satu calon kepala daerah di DPRD.¹⁹ Sehingga berdampak proses koalisi yang melibatkan elit partai yang bertindak “seolah-olah” mengatasnamakan konstituen. Padahal logika dalam pemilu, preferensi pemilih terhadap parpol berbeda dengan preferensinya terhadap figur. Akibatnya dalam proses koalisi calon kepala daerah tidak lagi berdasarkan aspirasi masyarakat, namun lebih kepada perintah dari DPP yang terkesan pragmatis dan oligarkis.²⁰

¹⁶ Roni Sulistyanto Luhukay, *Refleksi Atas Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal*, Legalitas: Jurnal Hukum, 12 no.2 Desember 2020, h.191, <http://legalitas.unbari.ac.id/index.php/Legalitas/article/view/205> * Satu Penulis

¹⁷ Ibnu Tricahyo, “Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal”, (Malang:In-Trans Publishing,2009),h.15

¹⁸ Kurniawati Hastuti Dewi, “Pemilukada di Indonesia: Filosofi, Konsep, Simulasi Kesiapan dan temuan dari Daerah” dalam *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris*,(Yogyakarta:Calpulis,2016),h.27

¹⁹ Putusan M.K No.5/PUU-V/2007 tentang diperbolehkannya calon independen dalam pilkada, namun dalam faktanya tidak banyak calon independen yang memenangkan pilkada sejak tahun 2008-2020 sehingga dukungan partai politik dalam pilkada tetap dibutuhkan.

²⁰ Asrinaldi A.2013. *Koalisi Model Parlementer dan Dampaknya pada Penguatan Kelembagaan Sistem Presidensial di Indonesia*, Jurnal Penelitian Politik 10 no.2 ,h.65, <https://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/view/435> *Satu penulis

Dasar konstitusional pemisahan pemilu lokal dan pusat sendiri dapat didasarkan pada Pasal 1 angka 2 UU No.23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menyebutkan sebagai berikut :

pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan....

Hal ini ditambah dengan bunyi Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan sebagai berikut:

Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Menurut bunyi pasal-pasal tersebut diatas, maka dapat diartikan yang disebut dengan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah (kepala daerah) dan DPRD. Hal berbeda dengan definisi pemerintahan Indonesia yang dipegang oleh seorang Presiden dan dibantu oleh satu orang Wakil Presiden yang melakukan pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif.²¹

Demikian juga dengan pemilunya, berdasarkan pasal tersebut diatas bahwa pemilihan DPRD masuk dalam bab tentang pemerintah daerah. Sehingga putusan M.K terkait konsep pemisahan pemilu nasional dan lokal tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Kedua adalah yang tidak kalah pentingnya dengan melakukan pemisahan pemilu nasional dan pemilu daerah atau lokal adalah dapat diterapkannya ambang batas parlemen (*Parliamentary Thershold*) ditingkat lokal atau daerah. Hal ini merujuk pada putusan M.K No.52/PUU-X/2012 yang menyebutkan bahwa politik hukum terkait pembatasan jumlah partai politik yang tidak secara efektif mendapatkan dukungan dari masyarakat, sehingga partai politik tersebut tidak bisa menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan baik dipusat maupun di daerah.

Fenomena menempatkan ambang batas parlemen hanya di tingkat DPR RI tidak di DPRD Provinsi maupun kabupaten/kota menyebabkan tidak efektifnya juga sistem pemerintahan daerah akibat banyaknya provinsi maupun kabupaten kota yang menempatkan partai-partai politik dengan hanya 1 kursi di parlemen. Setidaknya ada beberapa partai di beberapa daerah yang hanya mendapatkan 1 kursi di tingkat DPRD Provinsi dan kota/Kabupaten sebagaimana data dibawah ini:

Tabel 1. Daftar 11 Parpol di Daerah yang Hanya Mendapatkan 1 Kursi Dalam Pemilu 2019-2024

No	Partai Politik	Jumlah Kursi	Nama Daerah	Total Jumlah Kursi DPRD
1	PKB	1	Kabupaten Lampung Barat	35 kursi
2	PPP	1	Kota Bandar Lampung	50 kursi
3	Berkarya	1	Kabupaten Jember	50 kursi

²¹ Baca Pasal 4-5 UUD 1945

4	PPP	1	DKI Jakarta	106 kursi
5	Hanura	1	DPRD Jatim	120 kursi
6	PBB	1	DPRD Jatim	120 kursi
7	Perindo	1	DPRD Jawa Barat	120 kursi
8	Perindo	1	DPRD Sumut	100 kursi
9	PPP	1	DPRD Sumsel	75 kursi
10	PSI	1	DPRD DIY	55 kursi
11	PAN	1	DPRD Bondowoso	45 kursi

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Jika merunut pada usulan dari Sholahuddin Al-Fatih dkk²² yang mengusulkan diberlakukannya ambang batas parlemen untuk DPRD Provinsi sebesar 3% dan 3.5% untuk DPRD kabupaten/Kota, maka tidak akan ditemukan dalam parlemen di daerah manapun yang partainya hanya memiliki satu kursi di tingkat DPRD baik provinsi maupun kota/kabupaten sebagaimana data tersebut diatas. Karena dengan diberlakukannya ambang batas parlemen setidaknya setiap parpol baru dapat masuk sebagai anggota DPRD provinsi, Kota/kabupaten jika minimal mendapatkan 2 (dua) kursi dalam semua tingkatan. Ini semua baru dapat berlaku jika dilakukan pemisahan antara pemilu nasional dan pemilu lokal dengan diberlakukannya juga ambang batas parlemen ditingkat lokal tidak hanya ditingkat nasional sebagaimana yang terjadi selama ini.

Kemudian yang ketiga dengan dilaksanakannya pemisahan pemilu nasional dan lokal diharapkan munculnya efek ekor jas (*coattail effect*) dari pemilih calon anggota dewan yang dilakukan serentak dengan pemilihan kepala daerah. Karena tentunya akan merubah perolehan suara partai politik yang menjadi pendukung salah satu calon kepala daerah. Dengan demikian koalisi partai politik pendukung calon kepala daerah dapat dilaksanakan diawal tidak setelah terpilihnya anggota DPRD sebagaimana yang terjadi selama ini.

Namun tidak kalah penting untuk diperhatikan adalah bahwa skema pemisahan antara pemilu nasional dan lokal dapat diartikan sebagai suatu secara subjektif membawa aspirasi federalistik yang juga akan membawa dampak pada peran para cukong atau orang kuat lokal bagi pemenangan kandidat sebagaimana pada kasus pilkada-pilkada tertentu.²³ Hal ini juga harus tetap menjadi perhatian serius terkait dengan pembangunan demokrasi di daerah. Agar dengan dilaksanakannya pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal bukan kemudian justru melahirkan raja-raja baru di daerah akibat dari lemahnya kontrol masyarakat terhadap berbagai dinamika pelaksanaan pemilu dalam ranah lokal.

²² Sholahuddin, Ali Syafaat dan M.Dahlan, "Reformulasi parliamentary Thershold yang berkeadilan dalam pemilu Legislatif di Indonesia", <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/108> *Tiga Penulis

²³ Prayudi.2021. "Agenda Pemilu Serentak: Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal,"Jurnal Politica 12,No.1,h.69, <file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/1768-5985-2-PB.pdf> *Satu penulis

III. KESIMPULAN

Penerapan pemisahan pemilu nasional dengan pemilu lokal merupakan suatu terobosan untuk memecahkan berbagai masalah terkait dengan penerapan pemilu dan penguatan sistem pemerintahan di Indonesia baik dalam level pusat maupun daerah.

Hal ini bukan kemudian untuk merubah bentuk negara Indonesia menjadi negara federal, namun tetap dalam bingkai negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Karena yang dipisahkan hanya waktu pelaksanaannya sebagaimana putusan M.K No.55/PUU-XVII/2019.

Maka tujuan dari pemisahan pelaksanaan pemilu nasional dan lokal ini adalah pertama, untuk meringankan beban pekerjaan penyelenggara pemilu. Pemilu tidak lagi menggunakan lima kotak suara atau lebih. Dengan demikian akan mempermudah proses perhitungan suara. Kedua adalah agar dalam kampanye, isu-isu lokal tidak terkalahkan oleh adanya isu-isu nasional sebagaimana pelaksanaan pemilu serentak pada tahun 2019. Dimana semua perhatian masyarakat tertuju hanya pada pilpres bukan pileg apalagi ditingkat kabupaten/kota. Ketiga, dengan adanya pemisahan antara pemilu nasional dan lokal, dapat diterapkan juga parliamentary threshold ditingkat lokal sehingga akan menjadikannya efektif dan efisien kinerja pemerintahan daerah karena sederhananya sistem kepartaian di tingkat pemerintah daerah. Dan yang keempat adalah sebagai wujud pelaksanaan dari otonomi daerah yang murni dan bertanggung jawab termasuk juga otonomi dalam bidang politik dengan munculnya tokoh-tokoh lokal yang berkualitas dengan dukungan rakyat di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- A, Asrinaldi, "Koalisi Model Parlementer dan Dampaknya pada Penguatan Kelembagaan Sistem Presidensial di Indonesia", *Jurnal Penelitian Politik* 10, no.2 Desember 2013, 63-77, <https://doi.org/10.14203/jpp.v10i2.435>
- Budhiati, Ida, *Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia*, Disertasi Fakultas Hukum Progam Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2018.
<http://repository.ubharajaya.ac.id/11161/1/%5BDisertasi%5D%20Dr.%20I%20da%20Budhiati%20%20REKONSTRUKSI%20POLITIK%20HUKUM%20PENYELENGGARA%20PEMILU%20DI%20INDONESIA.pdf>
- Blaug, Ricardo and Jhon Schwarzmantel (eds), *Democracy: A Reader*, Edinburg University Press.Ltd,2001
- Chandra, Ratih Listyana, *Model Ideal Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia*, Disertasi Fakultas Hukum Progam Pascasarjana Universitas Indonesia, 2022
- Dewi, Kurniawati Hastuti," Pemilukada di Indonesia: Filosofi, Konsep, Simulasi Kesiapan dan temuan dari Daerah" dalam *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris*, Yogyakarta:Calpulis,2016
- Fahmi, Khairul. *Hak Pilih dalam Pemilihan Umum*. Jakarta:Rajawali Pers,2021
- Feith, Herbert, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*, Jakarta:Gramedia, 1999
<https://nasional.kompas.com/read/2022/01/24/18261321/resmi-pilpres-pileg-digelar-14-februari-2024-pilkada-serentak-27-november?page=all>

- Karsayuda, M.Rifqinizamy. *Partai Politik Lokal Untuk Indonesia*. Jakarta:Rajawali Pers, 2015
- Labolo, Muhadam dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2015
- Maulida, Faishal Hilmy, *Sejarah Pemilu yang Dihilangkan*, Yogyakarta:Media Pressindo, 2019
- Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature?*, Jakarta:Konstitusi Press, 2013
- Prayudi. "Agenda Pemilu Serentak: Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal". *Jurnal Politica* 12, no.1 (2021); (67-84), <file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/1768-5985-2-PB.pdf>
- Romli, Lili. "Problematisasi dan Penguatan Sistem Presidensial", *Jurnal Communitarian* 1, no 1 (2018): h. 30-31, DOI: <http://dx.doi.org/10.6789/jc.v1i1.70>.
- Rose-Ackerman, Susan, Diane A. Desierto dan Natalia Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines," *Berkeley Journal of International Law* 29, no. 1 (2011): 246-333, h. 247.
- Salim, M. Nazir, *Membayangkan Demokrasi Menghadirkan Pesta: Pemilihan Umum Yogyakarta 1951*, Yogyakarta:Ombak, 2013
- Satriawan, M.Iwan, "Desentralisasi Pemilu", *Jurnal Konstitusi* 3, no.1 (2011); (9-105), https://www.academia.edu/13090396/JURNAL_KONSTITUSI_IWA_N_edit_selesaih.57
- Siboy, Ahmad. "Implikasi Pola Koalisi Partai Politik terhadap Dinamika Penyelenggaraan Pemilihan Presiden Indonesia". *Jurnal Prespektif Hukum* 1, no.1 (2021); (36-58), <https://perspektif-hukum.hangtuah.ac.id/index.php/jurnal/article/view/17>
- Sholahuddin, Ali Syafaat dan M.Dahlan, "Reformulasi parliamentary Threshold yang berkeadilan dalam pemilu Legislatif di Indonesia", *Student journal*, <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/108>
- Tricahyo,Ibnu, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, Malang:In-Trans Publishing, 2009
- Wardaya, Manunggal K, "Perubahan Konstitusi Melalui Putusan MK:Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009", *Jurnal Konstitusi* 7, no.2 (2010); (19-45), <https://media.neliti.com/media/publications/111358-ID-perubahan-konstitusi-melalui-putusan-mk.pdf>

REFLEKSI DAN PROYEKSI RANCANG BANGUN ELECTORAL JUSTICE SYSTEM DALAM PEMILU SERENTAK

Ida Budhiati

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum
Jl. M.H. Thamrin No. 14, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Email: Idabudhi1@gmail.com

ABSTRAK

Tulisan ini mengulas dinamika perkembangan electoral justice system pada masa reformasi Indonesia. Studi ini melakukan analisis berupa refleksi atas transformasi dan pelayanan EJS dan dari situ menyusun usulan desain EJS di masa depan. Proposisi yang diajukan adalah perihal dimensi paradoksal dari EJS di Indonesia: bahwa kebutuhan akan perkembangan yang akhirnya melahirkan kanal-kanal pelayanan pencari keadilan tersebut justru berpotensi melahirkan ketidakpastian hukum. Pada sisi yang lain, Indonesia dihadapkan pula dengan tantangan penyelenggaraan pemilu serentak yang memberikan beban kerja dan tanggung jawab besar pada penyelenggara pemilu. Dengan demikian diperlukan suatu evaluasi untuk desain EJS di masa yang akan datang. Untuk kepentingan tersebut penulis menggunakan pendekatan hukum doktrinal melalui bahan-bahan peraturan dan sumber literatur lain yang relevan. Penulis menyimpulkan bahwa penyederhanaan EJS diperlukan untuk menyambut pemilu serentak ke depan dengan memberikan penekanan pada pengadilan khusus pemilu.

Kata Kunci : *Electoral Justice System, Transformasi Kelembagaan Penyelenggara Pemilu, Desain Pemilu.*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca tumbangnya rezim otoritarian Orde Baru, Indonesia memasuki babak baru dengan menggalakkan prinsip-prinsip demokrasi. Semangat ini tertuang salah satunya melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih spesifik lagi, ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dalam rangka menggalakkan upaya yang demikian, maka penyelenggaraan pemilu yang berintegritas adalah salah satu prasyarat dasar yang tidak dapat ditawar. Menengok sedikit kebelakang, penyelenggaraan pemilu yang langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil telah menjadi poin penting dari gerakan reformasi atas praktik rezim Soeharto.¹

¹ Marcus Mietzner. 2017. “Authoritarian elections, state capacity, and performance legitimacy: Phases of regime consolidation and decline in Suharto’s Indonesia”, *International Political Science Review*. <https://doi.org/10.1177/0192512116687139>.

Paul J. Carnegie. “Democratization and Decentralization in Post-Soeharto Indonesia: Understanding Transition Dynamics”, *Pacific Affairs*, Volume 81, No. 4, Winter 2008/2009. <https://doi.org/10.5509/2008814515>.

Menjamin pelaksanaan kedaulatan di tangan rakyat selaku pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi² sebagaimana diperintahkan oleh Konstitusi sudah tentu bukan persoalan sederhana. Dalam perjalanannya, pengalaman Indonesia pasca-reformasi diwarnai dengan dinamika baik dari aspek regulasi maupun pelaksanaan yang berubah-ubah. Perkembangan yang demikian nampaknya harus dimaknai sebagai suatu pengembangan untuk menemukan formula *electoral justice system* (EJS) yang dirasa “pas”.³ Maka tidak menutup kemungkinan bila nantinya alur yang tersedia hari ini sekalipun juga cepat atau lambat turut akan mengalami perubahan pula, bergantung dari kebutuhan dan cetak biru atas cita-cita yang dikehendaki.

Bahan rujukan klasik dari Idea oleh Orozco-Henriquez *et al* mendefinisikan *electoral justice* sebagai instrumen yang tersedia untuk menjaga hak-hak elektoral.⁴ Untuk menyelenggarakan EJS tak pelak diperlukan *Electoral Dispute Resolution* (EDR) yang berfungsi sebagai kanal keadilan.⁵ Mengacu pada definisi tersebut, Penulis dalam kesempatan ini menggunakan EJS sebagai kesediaan jalur untuk menjamin berjalannya kepastian hukum pemilu. Dalam konteks Indonesia, EJS meliputi aspek administrasi, proses, kode etik penyelenggaranya, pidana, hingga pengujian peraturan perundang-undangan dan sengketa hasil. Masing-masing dengan mekanisme dan kewenangannya tersendiri.

Studi ini dilancarkan dengan premis bahwa dinamika perkembangan EJS di Indonesia berlangsung beriringan dengan transformasi kelembagaan penyelenggara pemilu.⁶ Selama masa reformasi, terjadi penguatan kelembagaan penyelenggara pemilu hingga akhirnya melahirkan Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang berperan sebagai satu kesatuan fungsi dengan tugas dan kewenangannya masing-masing. Kelahiran serta transformasi kelembagaan ini, lagi-lagi, harus diletakkan dalam konteks pencarian atas formula yang paling sesuai guna terselenggaranya keadilan pemilu. Dalam pelaksanaan penyelenggaraan, tiga lembaga tersebut juga tidak dapat dipisahkan dari tugas, fungsi dan kewenangan lembaga EJS lain seperti Mahkamah Agung (MA) maupun Mahkamah Konstitusi (MK).

Sementara desain EJS bersifat dinamis, terdapat juga perkembangan dari segi desain pemilu itu sendiri, yaitu dalam hal pemilu serentak yang untuk kali pertama tertuang dalam Putusan MK No: 14/PUU-XI/2013 yang selanjutnya diatur dalam UU 7/2017⁷ dan kembali dikukuhkan melalui Putusan MK No: 55/PUU-XVII/2019. Untuk pertama kali pemilu serentak diselenggarakan pada tahun 2019 dan menyambut 2024 esok yang oleh sebagian dipandang sebagai

² Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). Hlm. 168-170.

³ Ramlan Surbakti, Kris Nugroho. 2015. *Studi Tentang Desain Kelembagaan Pemilu Yang Efektif*. Kemitraan/Partnership, Jakarta.

⁴ Jesus Orozco-Henriquez dkk. 2010. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.

⁵ ODIHR. 2019. *Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution* ODIHR, Warsaw, Hlm. 24-6.

⁶ Topo Santoso, Ida Budhiati. 2019. *Pemilu di Indonesia, Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*. Sinar Grafika, Jakarta.

⁷ Selengkapnya, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembar Negara Nomor: 182).

salah satu pemilu paling rumit di dunia.⁸ Meskipun penyelenggaraan Pemilu 2019 lalu dapat dikatakan berjalan dengan baik, akan tetapi masih terdapat celah kelemahan yang nanti akan dibahas lebih lanjut pada bagian berikutnya. Studi ini menjadi semakin signifikan apabila menilik bahwa mulai 2024 esok juga akan diselenggarakan pemilihan kepala daerah (pemilihan) serentak.

Bahan-bahan lain yang telah menuliskan topik serupa dapat ditemukan dalam studi yang dilakukan oleh Budhiati, Harun, Ayuni, Santoso *et al*, Wirduyaningsih, Rieswanto, Supriyadi & Kasim, dan Siregar.⁹ Masing-masing kajian tersebut secara garis besar mengulas masalah "too many rooms for justice". Pembahasan tersebut diikuti dengan tawaran solusi berupa penekanan pada penyederhanaan EJS khususnya melalui inisiasi transformasi Bawaslu dalam kaitannya terhadap pembentukan pengadilan khusus pemilu. Penulis pada dasarnya bersepakat terhadap susunan desain besar seperti itu dan pada kesempatan ini hendak memberikan penekanan untuk menyambut pelaksanaan pemilu serentak. Pelaksanaan EJS di Indonesia hari ini memang banyak dirasakan terlalu panjang, rumit, dan berbelit-belit.¹⁰

Sebagai pemantik awal maka dapat kiranya diajukan semacam polemik atas desain EJS di Indonesia. Sederhananya, apakah banyaknya pintu yang tersedia memang diperlukan ataukah justru secara paradoksal menimbulkan ketidakpastian hukum? Bertolak dari titik tersebut tulisan ini hendak secara khusus melakukan refleksi atas desain dan pengalaman EJS di Indonesia pasca reformasi, yang kemudian dilanjutkan dengan mengusulkan desain proyeksi di masa depan.

B. Perumusan Masalah

Tulisan ini hendak mengangkat refleksi dan proyeksi EJS dengan penekanan pada penyelenggaraan pemilu serentak. Untuk mengelaborasi problematika tersebut terdapat dua pertanyaan yang menjadi pokok dari pembahasan:

⁸ "Pemilu 2019: Pemungutan suara Indonesia paling 'rumit' dan 'menakutkan' di dunia", *bbc.com*: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-47879833> diakses pada 25 April 2022.

"Elections in Indonesia 2024 are the most complicated in the world", *asiatoday.id*: <https://asiatoday.id/read/pemilu-di-indonesia-2024-paling-rumit-di-dunia> diakses pada 25 April 2022.

⁹ Ida Budhiati.2018. "Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia", Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

Refly Harun. "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum", *Jurnal Konstitusi* Vol. 13, No, 1, maret 2016. <https://doi.org/10.31078/jk1311>.

Qurrata Ayuni.2018. "Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Konstitusi* Vol. 48, No. 1. <http://dx.doi.org/10.21143/.vol48.no1.1602>.

Topo Santoso dkk.2006. *Penegakan Hukum Pemilu Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*. Perludem, Jakarta.

Wirduyaningsih.2019. "Mau Dibawa Ke Mana Penegakan Hukum Pemilu Kita?" dalam Eko Agus Wibisono (Peny). *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Refleksi Pemilu Serentak di Indonesia*. Bawaslu, Jakarta.

Agus Riewanto.2019. "Kepastian Hukum dan Tumpang Tindih Putusan Antar Lembaga Peradilan Dalam Perkara Pemilu" dalam Ahsanul Minan (Peny). *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Penegakan Hukum Pemilu*. Bawaslu, Jakarta.

Supriyadi, Aminuddin Kasim.2020 "Desain Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 3. <https://doi.org/10.31078/jk17310>.

Fritz Edward Siregar.2019. *Menuju Peradilan Pemilu*. Themis Publishing, Jakarta.

¹⁰ Didik Supriyanto "Menyoal Bawaslu, Penampilan Baru, Wewenang Baru, Persoalan Baru" *kompas.com*: <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoal-bawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru> diakses 25 April 2022.

1. Bagaimana perkembangan EJS Indonesia pasca reformasi sampai dengan hari ini?
2. Bagaimana desain EJS untuk penyelenggaraan Pemilu serentak di masa yang akan datang?

C. Metode Penelitian

Tulisan ini disusun dengan menggunakan pendekatan hukum doktrinal. Sebagaimana dijabarkan oleh Wignjosoebroto, pendekatan hukum doktrinal adalah suatu metode yang menekankan pada kajian hukum positif baik untuk menelaah hukum yang berlaku (*ius constitutum*) dan yang seharusnya berlaku (*ius constituendum*).¹¹ Dalam konteks studi ini, pengolahan bahan dilakukan terhadap norma hukum melalui analisis terhadap perangkat perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin ilmu hukum. Hasil analisis tersebut di atas disajikan melalui pembabakan pada bagian pembahasan yaitu dengan menilik transformasi EJS pada masa pasca reformasi, pengaturan existing hari ini, dan terakhir proyeksi tawaran desain EJS di masa akan datang.

D. PEMBAHASAN

A. Transformasi Kelembagaan Penyelenggara Pemilu Masa Reformasi

Sebagaimana diutarakan pada awal tulisan, desain EJS tidak dapat dilepaskan dari kelembagaan penyelenggara pemilu itu sendiri. Pada masa Pemilu 1955 dan Orde Baru, penyelenggaraan pemilu dilaksanakan dengan model “*governmental model of electoral management*” oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Untuk selanjutnya, perkembangan penyelenggara Pemilu dapat disederhanakan menjadi dua bagian. Pertama, pembentukan kelembagaan penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang ditandai dengan pergeseran desain penyelenggara dari model kombinasi (*mixed model*) menjadi independen. Kedua, penguatan kewenangan dan kelembagaan pengawas pemilu.

Model Orde Baru kemudian ditanggalkan untuk penyelenggaraan Pemilu 1999 yang sekaligus menandai awal lahirnya KPU yang unsur keanggotaannya terdiri dari perwakilan partai politik dan pemerintah sebagaimana diatur dalam UU 3/1999.¹² Pasal 24 UU *a quo* memuat ketentuan perihal Panitia Pengawas (Panwas) yang dapat dikatakan sebagai *embryo* Bawaslu kelak. Panwas beranggotakan unsur hakim, perguruan tinggi, dan masyarakat yang susunannya ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung, Ketua Pengadilan Tinggi, dan Ketua Pengadilan Negeri sesuai tingkatannya.

Sejak saat itu dapat dikatakan bahwa transformasi kelembagaan penyelenggara pemilu lepas landas dengan menitikberatkan pada kemandirian sebagaimana tertuang dalam Pasal 8 ayat (2) UU 4/2000¹³ yang intinya mengatakan bahwa anggota KPU tidak boleh bersifat partisan. Selanjutnya, tonggak dari transformasi tersebut adalah perubahan ketiga UUD 1945 yang

¹¹ Soetanyo Wignjosoebroto.2002. *Hukum Paradigma Metode dan Masalah*.Elsam & Huma, Jakarta,Hlm. 67.

¹² Selengkapnya: Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23).

¹³ Selengkapnya: Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 71).

tertuang dalam Pasal 22E ayat (5) yang menyatakan “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.

Format kemandirian ini dijawantahkan dalam UU 12/2003¹⁴ yang kini unsur keanggotaannya ditentukan sebanyak 11 orang yang diusulkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. UU *a quo* kembali memuat ketentuan perihal Panitia Pengawas Pemilu yang pada pokoknya memiliki kewenangan mediatif-rekomendatif dalam hal penyelesaian sengketa. Untuk pelanggaran administrasi, Panwaslu meneruskan kepada KPU dan dugaan tindak pidana kepada kepolisian. Untuk pelanggaran kode etik, UU *a quo* untuk kali pertama mengatur perihal pembentukan Dewan Kehormatan KPU (DK-KPU) untuk penegakan kode etik yang sekaligus merupakan cikal bakal DKPP nantinya. Baik Panwaslu dan DK-KPU keduanya bersifat *ad hoc* dan merupakan bagian dari kelembagaan KPU.

Seusai penyelenggaraan Pemilu 2004 dan Pemilihan 2005, format penyelenggara pemilu kembali mengalami perubahan melalui UU 22/2007.¹⁵ Keanggotaan KPU dipilih setelah melalui pembentukan Tim Seleksi oleh Presiden dan diajukan kepada DPR. Format ini nantinya akan tetap dipertahankan sampai hari ini. Dari segi pengawasan, untuk kali pertama diperintahkan pembentukan Bawaslu sebagai lembaga yang terpisah dari KPU. Pasal 70 UU *a quo* mengatur bahwa pada pokoknya Bawaslu berwenang untuk melakukan pengawasan, menyusun rekomendasi yang disampaikan kepada KPU, dan terhadap tindak pidana diteruskan kepada pihak berwenang. Untuk kode etik, masih menggunakan format sebelumnya dengan kini terdapat DK-Bawaslu.

Selanjutnya, penegakan kode etik yang tadinya terpisah pada masing-masing lembaga kini ditangani oleh DKPP melalui UU 15/2011.¹⁶ Bawaslu diberikan kewenangan untuk melakukan penyelesaian melalui musyawarah mufakat yang melibatkan para pihak. Bilamana tidak terjadi kesepakatan, maka Pengawas Pemilu membuat keputusan yang bersifat final dan mengikat. Untuk ketentuan pelanggaran administrasi, Bawaslu melakukan kajian dan menerbitkan rekomendasi kepada KPU sebagaimana diatur dalam UU 8/2012¹⁷ dan UU 48/2008.¹⁸

Perkembangan terakhir adalah diundangkannya UU 7/2017. Perubahan paling mencolok dalam rezim UU *a quo* terletak pada penguatan kewenangan Bawaslu. Selain melakukan pencegahan dan pengawasan, kini Bawaslu diberikan kewenangan untuk memutus pelanggaran administrasi dan sengketa proses. Dengan demikian maka Bawaslu mengambil peran sebagai lembaga ajudikasi, sebagai pengawas sekaligus pengadil.

¹⁴ Selengkapnya: Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37).

¹⁵ Selengkapnya: Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59).

¹⁶ Selengkapnya: Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101).

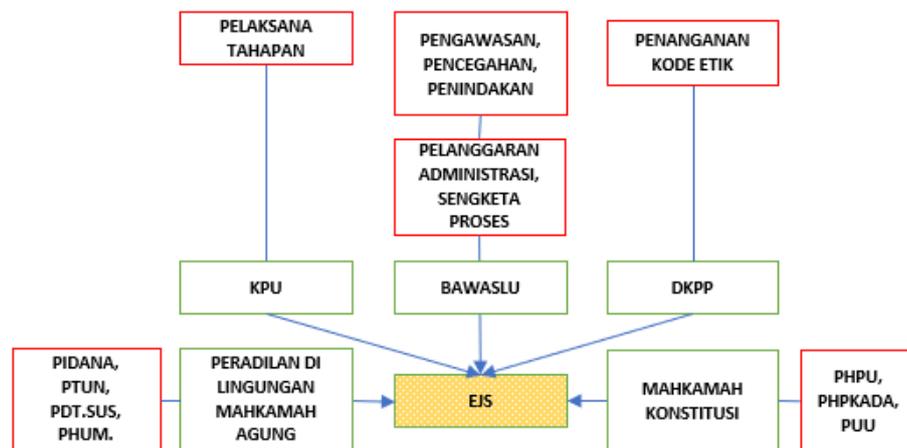
¹⁷ Selengkapnya: Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117).

¹⁸ Selengkapnya: Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176).

Sepanjang uraian sampai pada titik ini, KPU sebagai pelaksana tahapan pada pokoknya berperan sebagai pelaksana perintah yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga ajudikasi (baik yudisial maupun quasi-yudisial). Hal ini terkait dengan perkembangan atas lahirnya DKPP dan Bawaslu sebagai lembaga tersendiri. Dengan demikian KPU berkewajiban untuk melaksanakan putusan-putusan yang dibuat oleh Bawaslu dan DKPP, menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu, dan melaksanakan perintah Putusan MK dan peradilan di lingkungan MA. Sebagai ujung tombak terdepan penyelenggaraan pemilu dapat dimaklumi bila kemudian muncul istilah bahwa KPU selalu dalam posisi yang “ter”, yaitu baik sebagai Teradu, Tergugat, Termohon, atau sekurang-kurangnya, Terkait.¹⁹

Kemudian daripada itu, terlepas dari perkembangan kewenangan dan kelembagaan penyelenggara pemilu, EJS di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari lembaga peradilan baik oleh MA maupun MK. Permasalahan terkait pidana pemilu, sengketa partai politik, maupun perihal tata usaha negara, hingga pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU penyelesaiannya diputuskan oleh MA. Sedangkan untuk penyelesaian sengketa hasil pemilu dan pemilihan, dan pengujian UU diputuskan oleh MK. Masing-masing mekanisme tersebut tentunya diwarnai dengan perkembangan dan dinamika tersendiri yang pada pokoknya tersangkut-paut dengan keadilan dan hak-hak elektoral.

Berdasarkan uraian di atas, tersaji berikut adalah ragaan EJS berdasarkan UU 7/2017:



B. Catatan Pelaksanaan EJS di Indonesia

Meskipun Pemilu 2019 lalu terbilang sukses, terdapat sejumlah catatan pelaksanaan EJS dalam memberikan layanan keadilan elektoral di Indonesia. Tantangan yang dijabarkan pada bagian ini hendaknya dipandang pertama-tama tidak hanya sebagai problem dalam koridor implementasi semata melainkan juga muncul sebagai akibat dari irisan kewenangan dari lembaga penegak EJS.

1. Ketidakpastian Hukum Dalam EJS: Contoh Kasus Pencalonan Anggota DPD yang Merangkap Pengurus Partai Politik

¹⁹ Hasyim Asy'arie. "KPU Dalam Kepungan Peradilan Pemilu: Hubungan Antar Lembaga Penyelenggara Pemilu Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan Supremasi Konstitusi Sebagai Pedoman" makalah tahun 2022, tidak diterbitkan.

Permasalahan paling mencolok tentang panjangnya proses EJS di Indonesia dapat ditemukan dalam kasus fungsionaris partai politik yang mengikuti kontestasi pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Permasalahan ini sesungguhnya telah diulas diantaranya oleh Asy'arie dan Siregar,²⁰ akan tetapi dalam kesempatan ini Penulis hendak menggunakan contoh kasus ini dalam sudut pandang yang berbeda. Uraian singkatnya dijelaskan sebagai berikut.

Saat tahap pencalonan DPD, terbit Putusan MK No: 30/PUU-XVI/2018 yang pada pokoknya melarang calon DPD untuk merangkap sebagai fungsionaris partai politik. Dikarenakan Putusan tersebut terbit di tengah tahapan pencalonan, bagian pertimbangan dalam Putusan yang sama menyebutkan bahwa terhadap calon yang terdampak KPU dapat memberikan kesempatan untuk mengundurkan diri sebagai pengurus partai politik. Ditegaskan pula bahwa Putusan MK a quo berlaku untuk Pemilu 2019. KPU menindaklanjuti dengan menerbitkan PKPU 26/2018 yang pada Pasal 60A yang intinya memuat kaidah sebagaimana tertuang dalam pertimbangan Putusan MK. Akibatnya, calon DPD atas nama Oesman Sapta Odang (Oso) tidak dicantumkan dalam Daftar Calon Tetap (DCT) karena sampai pada batas waktu yang ditentukan tidak mengundurkan diri sebagai pengurus partai.

Oso kemudian melaporkan peristiwa tidak dicantumkannya nama yang bersangkutan dalam DCT sebagai pelanggaran administrasi dan sengketa proses kepada Bawaslu. Atas permasalahan tersebut Bawaslu menerbitkan Putusan No: 05/LP/PL/ADM/RI/00.00/IX/2018 dan Putusan No: 036/PS.REG/Bawaslu/IX/2018 masing-masing tertanggal 5 Oktober 2018 dan 11 Oktober 2018 yang pokoknya menolak permohonan pemohon.

Perkara kembali bergulir dengan diajukannya permohonan uji materi Pasal 60A PKPU 26/2018 kepada MA. MA melalui Putusan No: 65 P/HUM/2018 pada pokoknya menyatakan bahwa pasal tersebut tidak berlaku mengikat sepanjang diberlakukan surut. Menyusul kemudian adalah pengajuan sengketa proses kepada PTUN Jakarta hingga terbit Putusan No: 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT. Putusan a quo pada pokoknya mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya dan memerintahkan KPU untuk menerbitkan keputusan penetapan DCT yang mencantumkan nama Oso.

KPU melakukan tindak lanjut dengan tetap tidak mencantumkan nama Oso dalam DCT melainkan memberi kesempatan pada yang bersangkutan untuk mengundurkan diri sebagai pengurus partai. Oso kembali melaporkan peristiwa tersebut sebagai pelanggaran administrasi kepada Bawaslu. Berbeda dengan pelaporan sebelumnya, Bawaslu melalui Putusan 008/LP/PL/ADM/RI/00.00/XII/2018 tertanggal 8 Januari 2019 memerintahkan kepada KPU untuk mencantumkan nama yang bersangkutan dalam DCT. Terakhir, permasalahan ini juga diadukan sebagai dugaan pelanggaran kode etik kepada DKPP.

Melalui uraian ini maka KPU dihadapkan dengan: (i) Putusan MK yang menyatakan larangan anggota DPD menjabat sebagai anggota partai dan bahwa Putusan tersebut berlaku untuk Pemilu 2019, dan dalam pelaksanaannya didukung oleh Putusan pelanggaran administrasi dan sengketa proses Bawaslu

²⁰ Op Cit, Fritz Edward Siregar. Hlm. 57., Op Cit, Hasyim Asy'arie.

pada Oktober 2018. Sementara pada sisi yang lain terdapat pula: (ii) Putusan uji materi MA yang menyatakan Pasal 60A PKPU 26/2018 tidak boleh berlaku surut, dan (ii) Putusan PTUN Jakarta dan Putusan Bawaslu pada Januari 2019 yang intinya memerintahkan KPU untuk mencantumkan nama Oso dalam DCT.

Contoh kasus ini bukanlah yang pertama dan mungkin bukan juga yang terakhir terjadi. Lebih jauh lagi, persoalan ini semestinya dilihat bukan sebagai fenomena kasuistik saja, melainkan memperlihatkan bagaimana kanalisasi EDR dalam banyak pintu malah berpotensi mengakibatkan ketidakpastian hukum. Kondisi ini bahkan diakui oleh Siregar yang menyatakan bahwa proses peradilan yang panjang berpotensi menghadirkan putusan yang tumpang tindih sehingga berimbas pada efektivitas putusan Bawaslu yang menghasilkan dua putusan yang berbeda.²¹

2. Transformasi Kelembagaan Bawaslu

Dinamika perkembangan kelembagaan Pemilu mulai dari 2007 adalah sejarah penguatan kewenangan dan kelembagaan Bawaslu. Terakhir berdasarkan UU 7/2017, Bawaslu memiliki kewenangan sebagai pengawas dan pengadil sekaligus. Kondisi ini di lapangan menimbulkan sejumlah problematika. Ketika terdapat perkara yang dinaikkan dalam mekanisme ajudikasi pelanggaran administrasi maupun sengketa proses, bukankah hal tersebut sepatutnya telah dapat terantisipasi ketika jajaran Bawaslu telah melakukan pengawasan maupun pencegahan?

Di lapangan terdapat juga sejumlah peristiwa ketika jajaran pengawas tidak memberikan saran perbaikan saat pelaksanaan tahapan dengan alasan permasalahan tersebut berpotensi untuk diajukan sebagai pelanggaran administrasi.²² Permasalahan lain adalah perihal irisan dalam penanganan sengketa hasil pemilu. Pengalaman Pemilu 2019 dan Pemilihan 2020 kemarin misalnya, menunjukkan bahwa ada sejumlah permohonan sengketa hasil di MK yang beririsan waktunya dengan pemeriksaan di Bawaslu beserta jajarannya.²³

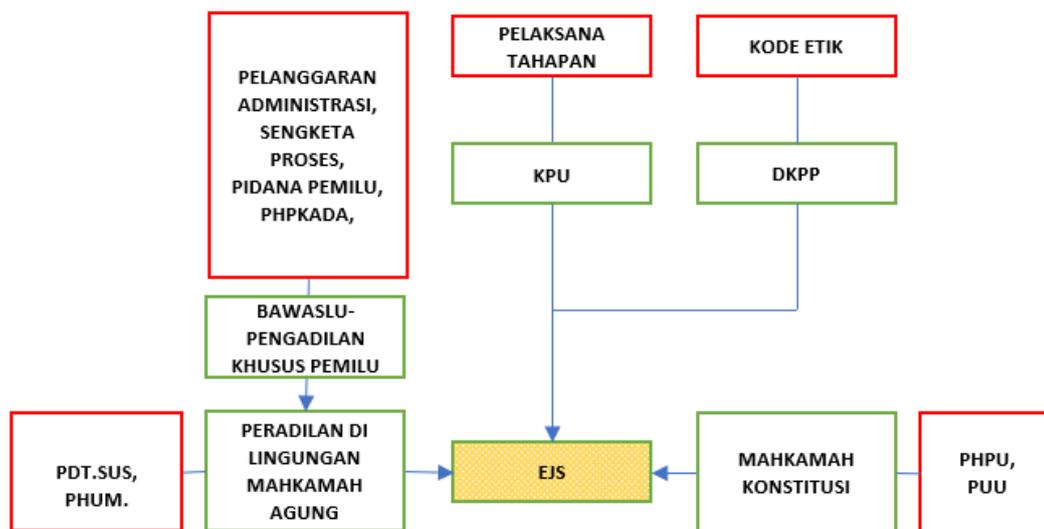
Berangkat dari situ, muncul kebutuhan untuk memikirkan ulang desain Bawaslu di masa depan. Dari literatur yang telah disebutkan dalam bagian pendahuluan, usulan adalah untuk mentransformasikan Bawaslu menjadi suatu lembaga pengadilan khusus pemilu dan kaitannya terhadap Putusan MK 97/PUU-XI/2013. Usulan ini sangat beralasan mengingat pengalaman Bawaslu selama ini yang telah makan asam garam dalam penanganan pelanggaran administrasi maupun sengketa proses. Masalahnya tinggal menentukan model seperti apa yang dikehendaki: diletakkan sebagai bagian kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan umum bawah MA ataukah sebagai lembaga mandiri dengan kewenangannya yang bersifat *quasi-judisial*.

²¹ Op Cit, Fritz Edward Siregar. Hlm. 61-2.

²² Contohnya, Putusan DKPP Nomor: 91-PKE-DKPP/IX/2020.

²³ Terhadap persoalan ini kemudian ditegaskan dalam pertimbangan Putusan MK No: 146-02-10/PHPU/DPR-DPRD/XVII/2019, Putusan MK No: 59/PHP.BUP-XIX/2021. Pada pokoknya MK menyatakan bahwa terhadap perkara yang sedang diadili seharusnya lembaga lain tidak mengeluarkan keputusan apapun yang berkaitan dengan perkara bersangkutan.

Permasalahan ini beririsan dengan perdebatan soal “judisialisasi politik”: menarik permasalahan politik, *in casu* elektoral, dalam kewenangan yudikatif.²⁴ Singkatnya apakah penyelesaian perselisihan soal pemilu sebaiknya diselesaikan oleh cabang kekuasaan yudikatif atau tidak. Tapi perdebatan demikian nampaknya tidak menyentuh persoalan substantif mengingat penyelesaian atas perkara elektoral memang sehendaknya diputuskan oleh suatu peradilan untuk menjamin kepastian hukumnya. Dengan demikian maka seluruh kewenangan berkaitan dengan sengketa proses, pelanggaran administrasi, pidana pemilu, hingga sengketa hasil pemilihan dapat disederhanakan dalam satu pintu yang terintegrasi di Bawaslu yang bertransformasi menjadi pengadilan khusus di lingkungan peradilan umum di bawah MA. Bagan model ini akan disajikan dalam ragaan berikut.



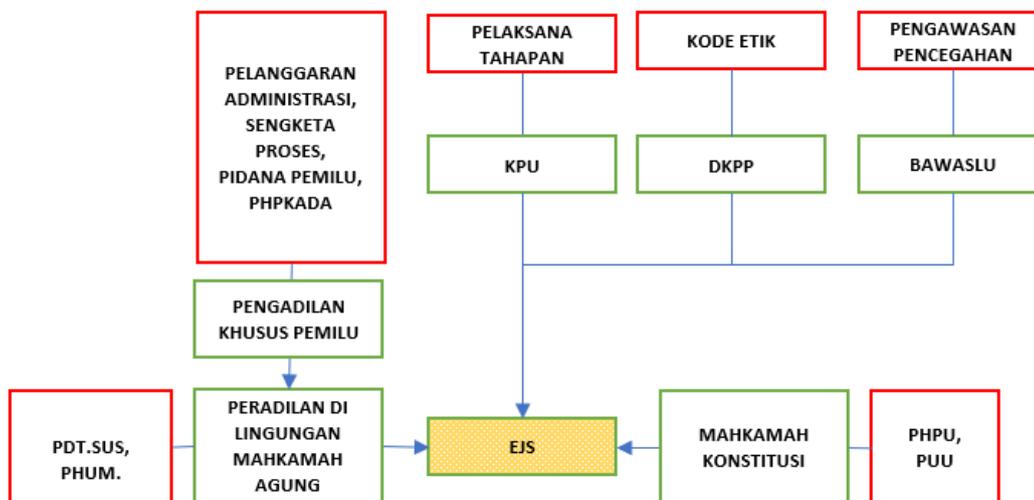
Usulan tersebut membawa konsekuensi pemerintah memberi insentif kepada masyarakat sipil untuk menggantikan peran pengawasan yang selama ini dilakukan oleh Bawaslu. Selain itu, sejauh ini Bawaslu telah terbukti menjalankan peran pengawasan yang manfaatnya dapat dirasakan terutama saat sengketa hasil di MK. Berkaca dari situ maka terbuka pula usulan untuk kedepan mengembalikan kewenangan Bawaslu sebagai lembaga pengawas yang tugasnya berupa pencegahan dan pengawasan saja. Dengan demikian seluruh sengketa proses, pelanggaran administrasi, dan selisih hasil pemilihan dapat langsung ditempuh melalui kekuasaan kehakiman. Kondisi ini dapat berlangsung sembari mendongkrak partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam kerja pengawasan.

Dalam hal bilamana pengadilan khusus Pemilu dibentuk secara terpisah dari Bawaslu, dan pengawasan dilakukan oleh masyarakat sipil, maka jajaran anggota Bawaslu dapat dialihfungsikan sebagai hakim non-karir sebagaimana terdapat dalam komposisi pengadilan tindak pidana korupsi. Langkah ini dapat dipandang sebagai *win-win*, terjadi penyederhanaan sistem pada satu sisi, dan

²⁴ Indra Perwira.2016. “Refleksi Fenomena Judicialization of Politics pada Politik Hukum Pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, Nomor 1. <https://doi.org/10.31078/jk1312>.

Bisariyadi.2015. “Yudisialisasi Politik dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Undang-Undang”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 3. <https://doi.org/10.31078/jk1233>.

pemanfaatan pengalaman sumber daya manusia dari Bawaslu pada sisi yang lain. Bagan model ini disajikan dalam Ragaan berikut.



3. Penegakan Etik yang Berintegritas, Mandiri, dan Efisien

Penegakan kode etik penyelenggara pemilu yang tadinya bersifat ad hoc dalam internal kelembagaan KPU (DK-KPU) maupun Bawaslu (DK-Bawaslu) mengalami perkembangan dalam bentuknya hari ini sebagai lembaga yang mandiri, DKPP. Sejak 2012 lalu DKPP telah melaksanakan tugasnya menjalankan pemeriksaan kode etik terhadap jajaran penyelenggara pemilu.

Bilamana Bawaslu ditransformasikan menjadi pengadilan khusus pemilu dalam kekuasaan kehakiman, maka DKPP seharusnya tetap dalam bentuknya yang hari ini. Hal ini dikarenakan sifat DKPP yang terbatas penegakan pada kode etik dan terpisah dari pelanggaran teknis-administrasi. Selain itu, sementara Bawaslu menjadi murni menjadi bagian cabang kekuasaan yudisial sehingga bukan lagi menjadi bagian dari penyelenggara pemilu, maka lembaga penegak kode etik itu sendiri sebaiknya tetap di lingkungan sesama penyelenggara. Hal ini sejalan dengan prinsip penegakan kode etik yang telah diterima secara umum, bahwa etika adalah pedoman yang ditegakkan “dari dalam” (*imposed from within*). Pengawasan dan penegakan kode etik dari pengadilan khusus pemilu berpindah menjadi ranah kewenangan Hakim Pengawas maupun Komisi Yudisial.

Kecuali dalam hal Bawaslu menanggalkan fungsi pengawasan dan menjadi *quasi*-yudisial pengadilan pemilu, maka penegakan kode etik dapat dipertimbangkan masuk menjadi salah satu kamar sengketa yang tugasnya memeriksa kode etik jajaran KPU dan Bawaslu. Akan tetapi apabila Bawaslu menjadi murni pengawas, maka sebaiknya DKPP sebaiknya tetap pada bentuknya yang sekarang.

C. Pengembangan EJS Kedepan Dalam Desain Pemilu Serentak

Menurut Asshiddiqie, desain pemilu serentak dibutuhkan untuk penguatan sistem pemerintahan yang tidak saling menyandera dan saling mengimbangi.²⁵ Pada sisi yang lain, adapula pendapat dari Subiyanto lebih menekankan pada dimensi efisiensi.²⁶ Selain itu telah terdapat pula Putusan MK yang pada pokoknya menjustifikasi sembari memberikan pilihan model keserentakan pemilu. Tak pelak keserentakan pemilu serta pemilihan yang nantinya dilangsungkan pada tahun yang sama mulai dari 2024 esok akan menjadi kenyataan yang perlu untuk diantisipasi lebih lanjut.

Dari segi pelaksanaan, pemilu serentak tentunya memberikan dampak tersendiri dalam hal beban kerja dan tanggung jawab yang harus dipikul oleh penyelenggara pemilu.²⁷ Pada satu sisi, kerja penyelenggara selalu diikuti oleh argo waktu seiring dengan berjalannya tahapan. Sedangkan pada sisi yang lain, terdapat pula kebutuhan berupa kepastian hukum atas perselisihan yang timbul selama pelaksanaan penyelenggaraan. Dua hal di atas memang hendaknya tidak diletakkan dalam satu hubungan yang saling berseberangan, akan tetapi justru melekat satu sama lain.

Untuk memberikan diskusi yang *fair*, maka apakah penyederhanaan EJS sebagaimana diulas di atas dapat menjadi jawaban untuk menjawab atau sekurang-kurangnya memotong panjangnya pintu desain EJS hari ini yang dirasakan terlalu rumit dan birokratis? Pengintegrasian EJS dalam satu atap seharusnya membuka peluang pengawasan publik yang lebih terbuka, dan memberikan kemudahan dalam hal pencari keadilan untuk mengajukan perselisihan. Selain daripada itu EJS satu atap pastinya akan berdampak pada efisiensi anggaran. Tugas selanjutnya yang harus dipikirkan adalah memastikan pemahaman ke-pemilu-an terhadap para pengadil dalam pengadilan khusus tadi. Tapi masalah inipun dapat teratasi dengan memanfaatkan barisan jajaran Bawaslu yang telah memiliki latar belakang penanganan adjudikasi.

III. KESIMPULAN

Pengalaman penyelenggaraan pemilu di Indonesia memperlihatkan bahwa proses pematapan untuk mencapai penyelenggaraan yang berintegritas tidak selalu berjalan dalam satu pakem. Trial & error mewarnai desain EJS di Indonesia, mulai dari perubahan model penyelenggara pemilu hingga perkembangan mekanisme perselisihan pemilu. Dengan demikian maka tidak menutup kemungkinan pada hari depan akan dilancarkan suatu rekonstruksi kelembagaan yang mana tulisan ini ditujukan untuk turut serta dalam diskusi tersebut.

Tulisan ini telah menguraikan bahwa perkembangan yang melahirkan kondisi eksisting menciptakan banyak kanal penyelesaian perselisihan. Dan seiring waktu pula dirasakan kalau terlalu banyak pintu keadilan justru menciptakan alur penyelesaian yang terlalu panjang, dan dalam kadar tertentu,

²⁵ Jimly Asshiddiqie. 2015. *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*. Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 154.

²⁶ Achmad Edi Subiyanto. "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, Nomor 2, Juni 2020. <https://doi.org/10.31078/jk1726>.

²⁷ Syamsudin Haris. "Sistem Pemilu Serentak 2019 Evaluasi dan Refleksi" dalam Eko Agus Wibisono (Peny). *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Refleksi Pemilu Serentak di Indonesia* (Jakarta: Bawaslu, 2019). hlm. 147.

tidak memberikan kepastian hukum. Untuk mengatasi permasalahan tersebut tulisan ini mengajukan transformasi penyederhaan EJS melalui inisiasi pengadilan khusus pemilu.

Ada dua model yang diusulkan: (i) Bawaslu menjadi pengadilan khusus pemilu dan menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman, atau (ii) Bawaslu menjadi lembaga yang murni melakukan pengawasan dan pencegahan dengan pengadilan khusus pemilu terbentuk secara tersendiri. Perubahan fungsi Bawaslu nantinya akan berimbas pada penegakan kode etiknya. Dalam hal Bawaslu menjadi pengadilan khusus maka penegakan kode etiknya beralih menjadi kewenangan KY dan MA. Sedangkan DKPP tetap dalam kondisi eksisting. Demikian pula bilamana Bawaslu menjadi lembaga murni pengawasan dalam lingkungan penyelenggara pemilu, maka DKPP seharusnya tetap menjadi lembaga tersendiri.

Pada akhirnya pertanyaan yang tersisa adalah kapan transformasi ini dapat terwujud. Ada banyak faktor untuk itu. Pemilu Serentak 2024 dan Pemilihan 2024 akan menjadi momentum evaluasi lebih lanjut untuk meneguhkan apakah penyederhanaan EJS memang sungguh diperlukan. Selain itu, ada lagi satu kunci transformasi EJS di masa depan: partisipasi masyarakat dalam mengawal integritas proses, hasil, dan penyelenggara pemilu menjadi satu faktor penting.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). Hlm. 168-170.
- Asshiddiqie, Jimly. *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).
- Asy'arie, Hasyim. "KPU Dalam Kepungan Peradilan Pemilu: Hubungan Antar Lembaga Penyelenggara Pemilu Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan Supremasi Konstitusi Sebagai Pedoman" makalah tahun 2022, tidak diterbitkan.
- Ayuni, Qurrata. "Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Konstitusi* Vol. 48, No. 1 (2018). <http://dx.doi.org/10.21143/.vol48.no1.1602>.
- Bisariyadi. "Yudisialisasi Politik dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 3, September 2015. <https://doi.org/10.31078/jk1233>.
- Budhiati, Ida. "Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia", Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2018.
- Carnegie, Paul J. "Democratization and Decentralization in Post-Soeharto Indonesia: Understanding Transition Dynamics", *Pacific Affairs*, Volume 81, No. 4, Winter 2008/2009. <https://doi.org/10.5509/2008814515>.
- "Elections in Indonesia 2024 are the most complicated in the world", asiatoday.id: <https://asiatoday.id/read/pemilu-di-indonesia-2024-paling-rumit-di-dunia> diakses pada 25 April 2022.
- Haris, Syamsudin. "Sistem Pemilu Serentak 2019 Evaluasi dan Refleksi" dalam Eko Agus Wibisono (Peny). *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu*

- Serentak 2019 Refleksi Pemilu Serentak di Indonesia (Jakarta: Bawaslu, 2019)
- Harun, Refly. "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum", *Jurnal Konstitusi* Vol. 13, No, 1, Maret 2016. <https://doi.org/10.31078/jk1311>.
- Orozco-Henriquez, Jesus dkk. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. (International Institute for Democracy and Electoral Assistance: Stockholm, 2010).
- Marcus Mietzner "Authoritarian elections, state capacity, and performance legitimacy: Phases of regime consolidation and decline in Suharto's Indonesia", *International Political Science Review*, 2017. <https://doi.org/10.1177/0192512116687139>.
- "Pemilu 2019: Pemungutan suara Indonesia paling 'rumit' dan 'menakjubkan' di dunia", *bbc.com*: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-47879833> diakses pada 25 April 2022.
- Perwira, Indra. "Refleksi Fenomena Judicialization of Politics pada Politik Hukum Pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, Nomor 1, Maret 2016. <https://doi.org/10.31078/jk1312>.
- Riewanto, Agus. "Kepastian Hukum dan Tumpang Tindih Putusan Antar Lembaga Peradilan Dalam Perkara Pemilu" dalam Ahsanul Minan (Peny). *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Penegakan Hukum Pemilu* (Jakarta: Bawaslu, 2019).
- Santoso, Topo., Budhiati, Ida. *Pemilu di Indonesia, Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019).
- Santoso, Topo dkk. *Penegakan Hukum Pemilu Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014* (Jakarta: Perludem, 2006).
- Siregar, Fritz Edward. *Menuju Peradilan Pemilu*. (Jakarta: Themis Publishing, 2019).
- Subiyanto, Achmad Edi. "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, Nomor 2, Juni 2020. <https://doi.org/10.31078/jk1726>.
- Supriyadi., Kasim, Aminuddin. "Desain Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 3, September 2020. <https://doi.org/10.31078/jk17310>.
- Supriyanto, Didik "Menyoal Bawaslu, Penampilan Baru, Wewenang Baru, Persoalan Baru" *kompas.com*: <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoal-bawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru> diakses 25 April 2022.
- Surbakti, Ramlan., Nugroho, Kris. *Studi Tentang Desain Kelembagaan Pemilu Yang Efektif*. (Jakarta: Kemitraan/Partnership, 2015).
- Wignjosoebroto, Soetanyo. *Hukum Paradigma Metode dan Masalah*. (Elsam & Huma: Jakarta, 2002).
- Wirnyaningsih. "Mau Dibawa Ke Mana Penegakan Hukum Pemilu Kita?" dalam Eko Agus Wibisono (Peny). *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Refleksi Pemilu Serentak di Indonesia* (Jakarta: Bawaslu, 2019).

MEMBERANTAS PRAKTEK KAMPANYE YANG KORUP DALAM KONTESTASI PEMILIHAN UMUM

Rozi Beni

Kementerian Dalam Negeri
Jl. Medan Merdeka Utara No. 7 Jakarta 10110

Email : rozibeni@gmail.com

ABSTRAK

Proses pemilu yang *free* dan *fair* adalah kunci penguatan demokrasi. Sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat, integritas penyelenggaraannya harus terjaga dan dijauhkan dari kecurangan. Tantangan pokok pada setiap penyelenggaraan pemilu adalah munculnya rongrongan berbagai aksi kecurangan, pelanggaran, dan tindak pidana pemilu lainnya. Diantaranya adalah, praktik kampanye yang korup (*corrupt campaign practice*) yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Disatu sisi, memang sudah ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Namun demikian, pengaturan tersebut belum sepenuhnya memadai, sehingga *corrupt campaign practice* itu masih terus terjadi. Untuk itu, penting untuk menjawab permasalahan dimaksud dari aspek pengaturan, praktik dan upaya pemberantasannya. Dari kajian ini, ditemukan bahwa, pengaturan pembatasan dan larangan kampanye bagi penyelenggara negara yang berstatus Aparatur Sipil Negara relatif sudah lengkap dan tegas, sehingga dibutuhkan pengawasan dan penegakannya. Sedangkan pengaturan kampanye bagi penyelenggara negara yang non-ASN, misalnya staf khusus bagi pejabat negara, tim ahli dan/atau dengan sebutan lainnya pada instansi pemeritahan, relatif kurang jelas dan tegas sehingga menyulitkan dalam pemberantasan *corrupt campaign practice*. Mengingat ada sejumlah resiko yang ditimbulkan dari praktik kampanye yang korup ini, maka sungguhpun sulit, pemberantasannya harus dilaksanakan secara intensif dan konsisten dengan upaya pemberantasan dari aspek pengaturan maupun praktiknya sebagaimana diuraikan pada bagian pembahasan *paper* ini.

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Korupsi Pemilu, Kampanye yang Korup, Penyelenggara Negara.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan umum (pemilu) adalah salah satu pranata yang paling representatif atas berjalannya proses demokrasi. Tidak pernah ada demokrasi tanpa pemilu. Oleh sebab itu, di setiap negara yang menganut demokrasi, pemilu menjadi sangat penting dan selalu menentukan proses sejarah politik di negara masing-masing. Setidaknya ada tiga tujuan pemilu di Indonesia, yaitu pertama, memungkinkan terjadinya pergantian pemerintahan secara damai dan

tertib, kedua, kemungkinan negara berfungsi sesuai dengan maksud Undang-Undang Dasar 1945, dan ketiga, untuk melaksanakan hak asasi warga negara.¹

Penyelenggaraan pemilu, sejatinya juga membawa misi pendidikan dan pendewasaan politik warga negara. Keberhasilan Pemilu, bukan hanya sekedar terpilihnya kandidat. Melainkan diukur dari integritas dan seberapa fair-nya proses elektorasi yang dijalankan dengan mengedepankan penegakkan etika dan hukum. Proses elektorasi yang berkualitas, adalah salah satu bentuk tanggung jawab dan pelayanan oleh penyelenggara negara kepada rakyat. Dalam gegap gempita kontestasi pemilihan, hakikat pelayanan dan tanggung jawab ini acapkali terpinggirkan. Terkait hal ini, Callen dan Long menekankan betapa pentingnya proses pemilu yang jujur dan adil itu. “*Many governments are not responsive to their citizens. Fair elections provide an important means of improving responsiveness by making elected officials accountable to voters*”.²

Pemilu adalah instrumen demokrasi. Oleh karena itu, pemilu harus terjaga integritas dalam pelaksanaannya. Cara-cara tidak fair (*unfair practice*) dalam kontestasi Pemilu yang dilakukan untuk menarik simpati pemilih dan meraih kekuasaan dan malpraktik proses pemilu lainnya harus dihindarkan dalam kontestasi Pemilu. Termasuk penyalahgunaan kekuasaan dengan segala sumber daya yang dimilikinya oleh pejabat negara atau pejabat pemerintahan lainnya yang mendapatkan fasilitas dan uang negara. Tindakan ini adalah satu bentuk pelanggaran Pemilu dan dapat dikategorikan sebagai praktek korupsi kampanye (*corrupt campaign practice*), yaitu praktik kampanye dengan menggunakan fasilitas negara maupun uang negara oleh calon (dan perangkat negara pendukungnya) yang sedang memegang kekuasaan negara³.

Pada akhir Desember 2017 yang lalu, menjelang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2018, publik, khususnya para Aparatur Sipil Negara (ASN), diberikan *warning* melalui sebuah Surat Edaran yang diterbitkan oleh Kementerian yang membidangi Pendayaagunaan Aparatur Negara agar menjaga netralitasnya dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018 dan Pemilihan Umum Tahun 2019.⁴ Pembatasan itu antara lain, larangan berswafoto dengan kandidat, mengunggah foto calon, dan menanggapi (misalnya memberi *like*) pada foto kandidat di sosial media. Hal ini ditanggapi beragam. Namun secara positif, pembatasan itu dapat dimaknai sebagai upaya untuk mewujudkan kontestasi pemilihan yang *fair* dan menjaga netralitas birokrasi. Aparatur Sipil Negara yang digaji dari uang negara, dilarang dan bahkan disiapkan sejumlah sanksi agar tidak melakukan tindakan yang mengarah pada dukungan terhadap kontestan Pilkada dan Pemilu. ASN memang sudah seharusnya dibatasi

¹ Abdul Bari Azed. 2000. *Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*. Badan Penerbit FH UI, Jakarta.. h. 7.

² Michael Callen and James D. Long. 2005. *Institutional Corruption and Election Fraud*. The American Economic Review 2015, Vol. 105 No. h. 354.

³ Piers Beirne dan James W. Messerschmidt. (1995). *Criminology: A Sociological Approach*, 2nd edition. Oxford: Harcourt Brage College Publishers. h. 295-297.

⁴ Surat Menteri Pendaaagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor B.71/M.SM.00.00/2017 tanggal 27 Desember 2017, Hal Pelaksanaan Netralitasi bagi ASN pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019.

tindakannya agar tidak melakukan praktik korupsi dalam kampanye pemilu atau *corrupt campaign practice*.

Namun di sisi lain, bagi penyelenggara negara tertentu, seperti pejabat negara yang diangkat melalui proses politik, pengaturan dan pembatasannya tidak rinci dan ketat seperti halnya pengaturan ASN. Hal ini tentulah dapat dimaklumi, karena domain kewenangan pengaturannya ada pada pejabat negara yang bukan ASN itu. Maka tidaklah mengherankan, ketika pada masa pendaftaran Calon Presiden dan Wakil Presiden pada bulan Agustus 2018 yang lalu, publik disuguhi pemandangan kehadiran sejumlah pejabat negara, seperti Menteri dan Pejabat BUMN dalam deklarasi Pasangan Bakal Calon Presiden dan Wakil Presiden 2019-2024 serta turut mendampingi dan mengantarkannya pada saat mendaftarkan diri ke Komisi Pemilihan Umum (KPU). Selanjutnya, pada akhir Agustus 2018, Komisi Ombudsman RI juga memberikan *warning* kepada pejabat pemerintahan (penyelenggara negara) yang terindikasi memberikan dukungan dan mengampanyekan kontestan Pemilu sebelum tiba masa pelaksanaan kampanye dan cuti kampanye.⁵

Lex scripta, peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu memang sudah mengatur sejumlah ketentuan mengenai mekanisme kampanye Pemilu bagi penyelenggara negara. Sebagian dibolehkan untuk ikut terlibat dalam kampanye Pemilu dengan beberapa pembatasan, dan sebagian lainnya dilarang untuk terlibat dalam kampanye. Penyelenggara yang memang diberi kesempatan untuk kampanye Pemilu, diharuskan untuk cuti kampanye pada hari H pelaksanaan Kampanye di hari kerja. Sedangkan pada hari libur dan/atau yang diliburkan, bebas melakukan kampanye. Pengaturan ini sepintas memang tidak ada persoalan. Namun jika dihadapkan pada pembatasan bahwa pejabat negara dilarang mengambil kebijakan/dan atau program/kegiatan yang dapat menguntungkan/merugikan kandidat tertentu dan tidak boleh menggunakan fasilitas negara, maka pengaturan cuti kampanye hanya pada hari H pelaksanaan kampanye belumlah memadai untuk mencegah terjadinya pelanggaran kampanye, *corrupt campaign practice*. Untuk itu, sangat penting upaya pemberantasan praktik kampanye yang korup pemilu, khususnya yang dilakukan oleh penyelenggara negara.

Selanjutnya, bagi sebagian penyelenggara negara lainnya, seperti ASN, Kepala Desa dan lain-lain, justru 'diharamkan' oleh Undang-Undang untuk terlibat dalam kampanye, baik menjadi peserta maupun tim kampanye. Namun, pada praktiknya, posisi mereka yang secara organisatoris tunduk pada pimpinannya, dengan sukarela atau terpaksa, disadari atau tidak, terlibat dalam kampanye Pemilu dengan menggunakan fasilitas negara yang melekat padanya.

⁵ Dylan Aprialdo Rachman, Ombudsman Minta Penyelenggara Negara Tak Terlibat Kampanye Pilpres 2019, <<https://nasional.kompas.com/read/2018/08/30/15283731/ombudsman-minta-penyelenggara-negara-tak-terlibat-kampanye-pilpres-2019>>, diakses pada tanggal 15 Agustus 2018. dan Tim Viva. Jor-joran Bela Jokowi, Ombudsman RI Minta Ngabalin Cuti. <<https://www.viva.co.id/berita/nasional/1070220-jor-joran-bela-jokowi-ombudsman-ri-minta-ngabalin-cuti>>, diakses pada tanggal 20 Agustus 2018.

B. Rumusan Masalah

Fenomena pengaturan dan praktik pelibatan penyelenggara negara dalam kampanye pemilu ini menjadi menarik dan penting untuk dikaji. Berangkat dari persoalan *corrupt campaign practice* oleh penyelenggara negara, maka melalui tulisan ini penulis ingin ambil bagian dalam melakukan kajian dan alternatif solusinya. Untuk itu, pertanyaan permasalahan yang hendak dijawab adalah:

1. Bagaimana pengaturan kampanye bagi penyelenggara negara dalam Kontestasi Pemilu?
2. Bagaimana bentuk praktik kampanye yang korup dilakukan oleh penyelenggara negara dalam kontestasi Pemilu?.
3. Bagaimana upaya pemberantasan praktik kampanye yang korup oleh penyelenggara negara?

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analisis, yaitu penelitian yang berusaha mendeskripsikan suatu gejala peristiwa, kejadian yang terjadi saat sekarang, dengan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengkaji kaidah-kaidah hukum yang berkaitan erat dengan objek masalah yang diteliti⁶. Jenis data yang dipilih dan sesuai dengan jenis penelitian hukum ini adalah jenis data kualitatif yang berupa data deskriptif, yakni sumber data yang diambil dari kata-kata, tindakan, data tertulis, dan dokumen lainnya yang diambil dari buku-buku penunjang dalam tulisan ini⁷. Selanjutnya analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis kualitatif terhadap data primer dan data sekunder yang sesuai dengan bahasan.

II. PEMBAHASAN

Negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Sebagai negara berdasarkan atas hukum, maka segala aktivitas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara haruslah sesuai atau tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku. Menurut Abu Daud Basrah, dkk., maksud negara hukum adalah segala kewenangan dan tindakan-tindakan alat-alat negara atau penguasa semata-mata berdasarkan atau dengan kata lain diatur oleh hukum.⁸ Sementara itu, D. Notohamidjojo menjelaskan bahwa negara hukum ialah dimana pemerintah dan semua pejabat-pejabat pemerintahan mulai dari presiden, para menteri, kepala-kepala lembaga pemerintahan lain, pegawai, hakim, jaksa dan kepala lembaga pemerintahan yang lain, semuanya dalam menjalankan tugasnya di dalam dan di luar jam kantor taat kepada hukum, mengambil keputusan-keputusan, jabatan-jabatan menurut hati nurani sesuai hukum.⁹ Demikian pula halnya dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara negara juga harus bertindak sesuai hukum dan menghindari tindakan korupsi pemilu (*electoral corruption*)

Ruang lingkup korupsi pemilu sangat luas. Dalam tulisan ini, pembahasan korupsi pemilu (*electoral corruption*) difokuskan pada praktik kampanye yang korup (*corrupt campaign practice*) oleh penyelenggara negara. Penyelenggara

⁶ Soerjono Soekanto. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, h. 52.

⁷ Lexy J. Moleong. 1995. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, h. 112

⁸ Abu Daud Busroh, dkk. 1994. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Badan Penerbit FH UI, Jakarta. . h.110.

⁹ Dasril Radjab. (1994). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT.Rineka Cipta. h.65.

negara yang menjadi subjek hukum dalam *corrupt campaign practice*, adalah pejabat negara, pejabat pemerintahan dan/atau pejabat lainnya yang melaksanakan tugas fungsi penyelenggaraan negara yang mendapat gaji dan fasilitas negara. Pembahasan mengenai *corrupt campaign practice* dikaji dari aspek pengaturan, bentuk, dan upaya pemberantasan, yang masing-masing diuraikan lebih lanjut pada bagian berikut ini.

A. Pengaturan Kampanye bagi Penyelenggara Negara

Dari aspek regulasi, sebenarnya tidak terlalu sulit menemukan dasar hukum bahwa penyelenggara negara itu melanggar larangan Pemilu. Demikian pula sebaliknya, ada banyak argumentasi yang lazim dijadikan alasan, bahwa tindakan itu bukanlah pelanggaran Pemilu. Menjalankan tugas dan fungsi jabatan, belum masuk tahapan kampanye, dan substansi dan tindakan bukan kategori kampanye, adalah beberapa argumentasi yang sering disampaikan. Dari aspek kepatutan dan etika penyelenggara negara sebagai pelayan publik yang meliputi seluruh kelompok masyarakat dari beragam kepentingan, kehadiran sejumlah penyelenggara negara dalam deklarasi kontestan pemilu dan beberapa tindakan penyelenggara negara yang tampil dalam kontestasi pemilu, dapat mengundang perhatian dari publik. Tidak bisa dihindarkan, jika ada pertanyaan publik, bahwa tindakan penyelenggara negara itu menunjukkan keberpihakan terhadap kandidat tertentu dan berpotensi menggunakan pengaruhnya untuk kepentingan kandidat tertentu. Hal ini tentunya harus diatasi, untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas dan fair. Karena sejatinya, dalam proses elektorasi juga terkandung maksud pendidikan politik dan demokrasi baik bagi masyarakat luas, terlebih lagi bagi penyelenggara negara yang harus mengedepankan etika dan netralitasnya dalam penyelenggaraan negara.

Pengaturan mengenai kampanye oleh penyelenggara negara ini merujuk pada peraturan perundang-undangan, antara lain sebagai berikut:

Pertama, Undang-undang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan bebas KKN, mengatur bahwa penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰ Penyelenggara Negara yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi:¹¹

- a. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
- b. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
- c. Menteri;
- d. Gubernur;
- e. Hakim;
- f. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- g. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁰ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN).

¹¹ Pasal 2 UU Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.

Kedua, Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dengan rinci mengatur mengenai Pegawai Negeri yaitu: (a) pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang tentang Kepegawaian; (b) pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana; (c) orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah; (d) orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah; atau (e) orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.¹²

Ketiga, dalam Undang-Undang Pemilu, penyelenggara negara yang menjadi subjek hukum (*persoonlijk*) yang dibatasi dan dilarang untuk terlibat kampanye pemilu meliputi pejabat negara, pejabat struktural dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta ASN. ASN yang berkedudukan sebagai aparatur negara bahkan *dilarang* mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Peserta pemilu *sebelum, selama, dan sesudah* masa Kampanye. Larangan tersebut meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada aparatur sipil negara dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.¹³

Undang-Undang Pemilu mengatur bahwa setiap orang (penyelenggara negara), meliputi:¹⁴

- a. Hakim;
- b. Pimpinan dan anggota BPK;
- c. gubernur, deputy gubernur senior, dan deputy gubernur BI;
- d. direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan BUMN/BUMD;
- e. pejabat negara bukan anggota partai politik yang menjabat sebagai pimpinan di lembaga nonstruktural.
- f. ASN;
- g. anggota TNI/POLRI;
- h. kepala desa;
- i. perangkat desa;
- j. anggota badan permusyawaratan desa; dan
- k. WNI yang tidak memiliki hak memilih.
- l. dan pejabat lain sesuai Peraturan Perundang-Undangan **dilarang** untuk menjadi peserta maupun menjadi tim kampanye Pemilu. Pelanggaran larangan tersebut merupakan **tindak pidana pemilu**.¹⁵

Selanjutnya, pengaturan pidana bagi penyelenggara negara yang melakukan pelanggaran larangan kampanye pemilu, antara lain:

Setiap aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa, perangkat desa, dan/ atau anggota badan permusyawaratan desa yang melanggar larangan tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (3) UU Pemilu dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).¹⁶

¹² Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor).

¹³ Pasal 283 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, (UU Pemilu).

¹⁴ Pasal 280 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemilu.

¹⁵ Pasal 280 ayat (4) UU Pemilu.

¹⁶ Pasal 494 UU Pemilu.

Sedangkan, bagi setiap Ketua/Wakil Ketua/ketua muda/hakim agung/hakim konstitusi, hakim pada semua badan peradilan, Ketua/Wakil Ketua dan/atau anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur, Deputi Gubernur Senior, dan/atau deputi gubernur Bank Indonesia serta direksi, komisaris, dewan pengawas, dan/ atau karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang melanggar larangan tersebut dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).¹⁷

Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Netralitas ASN adalah bahwa, setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.¹⁸

Selain ada larangan bagi penyelenggara negara untuk mengikuti dan menjadi peserta kampanye, UU Pemilu juga mengatur bahwa pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu selama masa Kampanye.¹⁹

Pejabat negara seperti Presiden, Wakil Presiden, Menteri atau Pejabat Setingkat Menteri (yang merupakan anggota atau pengurus Partai Politik), Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah yang melaksanakan kampanye harus memenuhi persyaratan: (a) tidak menggunakan fasilitas negara; dan (b) harus menjalani cuti di lura tanggungan negara.²⁰ Cuti kampanye bagi pejabat negara tersebut diberikan paling banyak 1 (satu) hari kerja per pekan. Pada hari libur atau hari yang diliburkan, para pejabat negara bebas melaksanakan kampanye, tanpa harus cuti kampanye.²¹

Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2018 mengenai Pencalonan Pemilu dan Pelaksanaan Cuti Kampanye Paemilu mengatur bahwa, hanya Menteri dan Pejabat Setingkat Menteri yang: (a) berstatus sebagai anggota Partai Politik; dan (b) terdaftar sebagai anggota tim atau pelaksana kampanye sajalah yang dapat mengajukan cuti kampanye Pemilu untuk dapat ikut berkampanye..²²

Khusus mengenai pengaturan penyelenggara negara yang berstatus sebagai ASN, pengaturannya dalam kampanye pemilu diatur dalam peraturan perundang-undangan pemilu dan dalam peraturan perundang-undangan ASN. Dalam Undang-Undang ASN, mengatur bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN, terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai

¹⁷ Pasal 552 UU Pemilu.

¹⁸ Penjelasan Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN).

¹⁹ Pasal 282 UU Pemilu.

²⁰ Pasal 281 ayat (1) UU Pemilu.

²¹ Pasal 303 UU Pemilu jo. Pasal 40 PP Nomor 32 Tahun 2018.

²² Pasal 31 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengunduran Diri Dalam Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden, Permintaan Izin dalam Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, Serta Cuti Dalam Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum.

Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah.²³

PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional. Sedangkan PPPK merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ASN.²⁴ Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara.²⁵ Dalam konteks penyelenggaraan kampanye Pemilu, PNS **dilarang:**²⁶

1. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - a. ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
 - b. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - c. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
 - d. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
2. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
 - a. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - b. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
3. memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan.

Hukuman Disiplin bagi PNS yang melanggar larangan di atas, mulai dari jenis hukuman *sedang*²⁷ hingga jenis hukuman *berat*.²⁸ Jenis hukuman sedang bagi PNS terdiri dari:²⁹

- a. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
 - b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
 - c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.
- Sedangkan jenis hukuman berat bagi PNS terdiri dari:³⁰
- a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;

²³ Pasal 1 angka 1 jo. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN).

²⁴ Pasal 1 angka 3 dan angka 4 jo. Pasal 7 UU ASN.

²⁵ Pasal 1 angka 3 dan angka 4 jo. Pasal 7 UU ASN.

²⁶ Pasal 4 angka 12, 13, dan 14 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP Disiplin PNS).

²⁷ Pasal 12 angka 6, angka 7, dan angka 8 PP Disiplin PNS.

²⁸ Pasal 13 angka 10, angka 11, dan angka 12 PP Disiplin PNS.

²⁹ Pasal 7 ayat (3) PP Disiplin PNS.

³⁰ Pasal 7 ayat (4) PP Disiplin PNS.

- b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c. pembebasan dari jabatan;
- d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Lain halnya dengan pengaturan mengenai PNS yang relatif lebih lengkap, pengaturan lebih lanjut mengenai PPPK yang diamanatkan dalam Undang-Undang ASN masih minim. Peraturan Pemerintah mengenai Manajemen PPPK³¹ dan Peraturan Presiden mengenai jabatan apa saja yang bisa diisi PPPK³² hingga saat ini belum dibentuk. Menariknya, meski peraturan tindak lanjutnya belum ada, beberapa instansi Pemerintah ada yang terkesan sudah menerapkan kebijakan PPPK ini. Misalnya, Tenaga Ahli Utama pada Kedeputusan IV bidang Komunikasi Politik dan Diseminasi Informasi Kantor Staf Presiden³³ yang dapat dikategorikan sebagai PPPK.³⁴ Apapun namanya, Tenaga Ahli Utama tersebut mendapatkan fasilitas dan gaji dari uang negara, sehingga dapat dikategorikan sebagai penyelenggara negara.

Sebagaimana halnya PNS, Instansi Pemerintah wajib melaksanakan penegakan disiplin terhadap PPPK serta melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin.³⁵ PPPK sebagai salah satu unsur dalam ASN, dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya serta menjalankan kewajiban dan larangannya— termasuk pembatasan mengenai keterlibatan dan netralitas dalam kontestasi Pemilihan— harus tunduk pada Peraturan Perundang-Undangan mengenai ASN maupun Peraturan Perundang-Undangan Pemilu. Terakhir, dalam upaya menjaga netralitas ASN dalam kontestasi Pilkada dan Pemilu, diterbitkan Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor B.71/M.SM.00.00/2017 tanggal 27 Desember 2017, Hal Pelaksanaan Netralitas bagi ASN pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019.

Selain ASN dan pejabat negara, di instansi pemerintahan juga dapat ditemui **staf khusus** pejabat negara, tim khusus, tim ahli atau dengan sebutan lainnya. Di satu sisi pejabat tersebut mendapat fasilitas dan gaji negara, sehingga dapat dikategorikan sebagai penyelenggara negara. Namun di sisi lain, kualifikasi, kedudukan dan tugasnya belum sepenuhnya jelas. Misalnya, mengenai persyaratan apakah boleh atau tidak sebagai anggota/pengurus partai politik. Kerancuan ini berimplikasi pada penggunaan dasar hukum untuk pembatasannya dalam kampanye Pemilu. Sehingga memperbesar peluang terjadinya *corrupt campaign practice*.

³¹ Berdasarkan ketentuan Pasal 107 UU ASN, Ketentuan lebih lanjut mengenai manajemen PPPK diatur dalam Peraturan Pemerintah.

³² Berdasarkan ketentuan Pasal 94 ayat (1) UU ASN, Jenis jabatan yang dapat diisi oleh PPPK diatur dengan Peraturan Presiden.

³³ Srihandriatmo Malau. Moeldoko: Tugas Ali Mochtar Ngabalin Sebagai Tenaga Ahli Utama di Kantor Staf Presiden.

<<http://www.tribunnews.com/nasional/2018/05/23/moeldoko-tugas-ali-mochtar-ngabalin-sebagai-tenaga-ahli-utama-di-kantor-staf-presiden>> diakses pada tanggal 15 Agustus 2018.

³⁴ Natalius Pigai. Ngabalin Hanya Sebagai Pegawai Kontrak PPPK Deputi IV KSP di Istana Negara. <https://politik.rmol.co/read/2018/05/25/341455/Ngabalin-Hanya-Sebagai-Pegawai-Kontrak-PPPK-Deputi-IV-KSP-Di-Istana-Negara> diakses pada tanggal 15 Agustus 2018.

³⁵ Pasal 104 ayat (2) UU ASN.

B. Praktik Kampanye yang Korup (*Corrupt Campaign Practice*)

Pemilihan umum dalam konteks pelanggaran pemilu berkenaan dengan sejumlah tindakan yang dilakukan oleh subjek hukum, baik perorangan sebagai *persoonlijk* maupun juga subjek hukum khusus—seperti penyelenggara pemilu, pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan lain-lain— yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pemilihan umum. Dalam studi kejahatan, tindak pidana Pemilu dapat dikategorikan dalam tindak pidana korupsi. Mengutip pendapat Beirne dan Messerschmidt, tiga dari empat tipe korupsi yang berkaitan dengan Pemilu adalah *political bribery*, *election fraud* dan *corrupt campaign practice*, sebagai berikut:³⁶

Political bribery adalah kekuasaan di bidang legislatif sebagai badan pembentuk undang-undang, yang secara politis badan tersebut dikendalikan oleh suatu kepentingan karena dana yang dikeluarkan pada masa pemilihan umum sering berhubungan dengan aktivitas perusahaan tertentu yang bertindak sebagai penyandang dana, dimana individu pengusaha sebagai pemilik perusahaan berharap agar anggota parlemen yang telah diberi dukungan dana pada saat pemilihan umum dan yang kini duduk sebagai anggota parlemen dapat membuat peraturan perundang-undangan yang menguntungkan usaha atau bisnis mereka

Election fraud adalah korupsi yang berkaitan langsung dengan kecurangan pemilihan umum. Termasuk dalam kategori *election fraud* adalah pendaftaran pemilih yang sengaja dilakukan secara tidak akurat, kecurangan dalam penghitungan suara dan membayar sejumlah uang tertentu atau memberi barang atau janji agar memilih calon tertentu dalam Pemilu. Sedangkan *corrupt campaign practice* adalah praktik kampanye dengan menggunakan fasilitas negara maupun uang negara oleh calon (dan aparatur negara pendukungnya) yang sedang memegang kekuasaan negara.

Satu tipe lain yang tidak berkaitan langsung dengan Pemilu adalah *Political kickbacks*, yaitu kegiatan korupsi yang berkaitan dengan sistem kontrak pekerjaan borongan, antara pejabat pelaksana atau pejabat terkait dengan pengusaha, yang memberikan kesempatan atau peluang untuk mendapatkan banyak uang bagi kedua belah pihak. Dari urainnya tentang empat tipe korupsi, Piers Beirne dan James W. Messerschmidt memandang korupsi sebagai sesuatu yang sangat erat kaitannya dengan kekuasaan.

Sebagai salah satu bentuk korupsi pemilu (*electoral corruption*), *corrupt campaign practice* tidak hanya bersifat individual namun melibatkan banyak aktor dalam institusi politik dan pemerintahan. Mengenai hal ini, Birch mengemukakan bahwa, “*The corruption of elections is not typically something that can be traced to individuals acting in isolation. Electoral corruption requires considerable logistical organisation, and as such it requires the collusion of many actors in different parts of the political system*”.³⁷ Lebih lanjut Birch membagi ke dalam 3 (tiga) tipe *electoral corruption* berdasarkan objeknya, yaitu: “...*the manipulation of rules (the legal framework), the manipulation of voters*

³⁶ Piers Beirne dan James W. Messerschmidt. (1995). *Criminology: A Sociological Approach*, 2nd edition. Oxford: Harcourt Brage College Publishers. h. 295-297.

³⁷ Birch, Sarah. (2011). *Electoral Corruption*. Institute for Democracy and Conflict Resolution. h.6.

(*preference-formation and expression*) and the manipulation of voting (*electoral administration*)".³⁸ Dari pandangan Birch tersebut, dapat diketahui bahwa tipe korupsi pemilu meliputi:

- a. manipulasi aturan,
- b. manipulasi pemilih, dan
- c. menipulasi pemungutan suara (administrasi pemilu).

Banyak sekali istilah yang digunakan dan ruang lingkup *electoral corruption*. Birch menjelaskan fenomena korupsi pemilu (*electoral corruption*) dengan sejumlah penyebutan yaitu: malpraktik pemilu (*electoral malpractice*), pelanggaran pemilu (*electoral misconduct*), pelanggaran pemilu (*electoral malfeasance*), kecurangan pemilu (*electoral fraud*), dan manipulasi pemilu (*electoral manipulation*).³⁹ Sementara itu, Elklit dan Svensson memberikan istilah negatif antara lain, mal praktik pemilu (*electoral malpractice*), pemilihan yang cacat (*flawed elections*), kontestasi yang dimanipulasi (*manipulated contests*), dan kecurangan pemilu (*electoral fraud*), dan sebaliknya dalam istilah positifnya ia menggunakan istilah pemilu yang *credible, acceptable, genuine*, atau *free and fair*.⁴⁰

Elklit dan Svensson menguraikan ada 11 (sebelas) indikator pemilu yang *fair* pada masa sebelum pemungutan suara (termasuk pada masa kampanye), yaitu:⁴¹

1. tidak menyalahgunakan fasilitas negara untuk kampanye;
2. Proses pemilu yang transparan;
3. Tersedianya sistem dan peraturan pemilu yang tidak memberikan kesetiaan bagi partai politik atau kelompok masyarakat tertentu;
4. Tidak adanya hambatan dalam penyusunan daftar pemilih;
5. Terbentuknya komis pemilu yang independen dan tidak berpihak;
6. Netralitas atau ketidak berpihakan aparat kepolisian, tentara, dan peradilan (penyelenggara negara) kepada kandidat tertentu;
7. Kesetaraan kesempatan bagi partai politik dan independensi kandidat dalam pemilihan;
8. Imparsialitas program pendidikan kepada para pemilih;
9. Kampanye pemilihan yang teratur (kepatuhan terhadap kode etik);
10. Akses yang setara dalam publikasi media;
11. Pembagian dana publik yang tidak memihak ke partai politik tertentu.

Merujuk pada pandangan Elklit dan Svensson di atas dan dikaitkan dengan *corrupt campaign practice*, setidaknya ada 3 (tiga) dimensi kualifikasi pemilu yang *fair* dalam kaitannya dengan keterlibatan penyelenggara negara dalam kampanye pemilu yaitu: (1) *no misuse of government facilities for campaign purpose*; (2) *Impartial treatment of candidates by the police, the army, and the courts of law*; (3) *an orderly elections campaign (observance of a code of conduct)*.⁴² Ada 3 dimensi pemilu yang *fair* yaitu:

1. tidak ada penyalahgunaan fasilitas negara untuk kepentingan kampanye;

³⁸ Birch, Sarah. (2011). *Electoral Corruption*.... h.6.

³⁹ Birch, Sarah. (2011). *Electoral Corruption*.... h.1.

⁴⁰ Jorgen Elklit and Palle Svensson. (1997). 'What makes elections free and fair?'. *Journal of Democracy*, Volume 8, Number 3 July 1997. h. 32-46.

⁴¹ Jorgen Elklit and Palle Svensson. (1997). 'What makes elections free and fair?'... h. 37.

⁴² Jorgen Elklit and Palle Svensson. (1997). 'What makes elections free and fair?'... h. 37.

2. netralitas atau ketidak berpihakan aparat kepolisian, tentara, dan peradilan (penyelenggara negara) kepada kandidat tertentu; dan
3. kampanye pemilihan yang teratur (kepatuhan terhadap kode etik).

ketiga dimensi ini potensial terabaikan atau tercederai oleh *corrupt campaign practice* yang dilakukan penyelenggara negara yang turut serta dalam kampanye pemilu.

Sebagaimana disebutkan terdahulu bahwa, Sarah Birch, membagi *electoral corruption* kedalam tiga jenis berdasarkan objeknya, yaitu: manipulasi aturan (kerangka hukum), manipulasi pemilih dan manipulasi dalam pemungutan suara (administrasi pemilu).⁴³ Manipulasi aturan ini, meliputi distorsi hukum pemilu sehingga menguntungkan pihak atau kontestan tertentu dalam pemilihan. **Distorsi hukum pemilu** yang menguntungkan pihak atau kontestan tertentu ini dapat pula dikelompokkan sebagai instrumen praktik korupsi pemilu (*corrupt campaign practice*) oleh penyelenggara negara.

Sedangkan Piers Beirne dan James Messerschmidt mengemukakan bahwa, terdapat 2 (dua) dari 9 (sembilan) tipe korupsi yang berkaitan langsung dengan Pemilu yaitu *election fraud* dan *corrupt campaign practice*. *Election fraud* adalah korupsi yang berkaitan langsung dengan kecurangan pemilihan umum. Sedangkan *corrupt campaign practice* adalah praktik kampanye dengan menggunakan fasilitas negara maupun uang negara oleh calon (dan aparaturnegara pendukungnya) yang sedang memegang kekuasaan negara.⁴⁴

Dari uraian sebelumnya, bentuk *corrupt campaign practice* yang dilakukan oleh penyelenggara negara paling tidak meliputi:

- a. Distorsi hukum pemilu atau manipulasi aturan kampanye, sehingga memungkinkan penyelenggara negara melakukan kampanye pemilu yang menguntungkan pihak atau kontestan tertentu.
- b. Penyalahgunaan fasilitas negara untuk kepentingan kampanye;
- c. ketidaknetralan atau keberpihakan aparaturnegara penyelenggara negara kepada kandidat tertentu; dan
- d. kampanye pemilihan yang tidak mematuhi aturan dan kode etik.

C. Pemberantasan *Corrupt Campaign Practice*

Tantangan utama penyelenggaraan pemilu adalah korupsi dan manipulasi yang mengancam di semua tahapan proses pemilu, salah satunya dilakukan oleh penyelenggara negara dalam bentuk *corrupt campaign practice*. Padahal, sudah menjadi kesepakatan umum, bahwa pemilu adalah instrumen perwujudan kedaulatan rakyat dan sebagai kunci demokrasi. Oleh sebab itu, pemilu harus berintegritas, bebas intervensi dan fair.

Korupsi pemilu, termasuk didalamnya korupsi kampanye oleh penyelenggara negara (*corrupt campaign practice*) memiliki sejumlah resiko, yaitu:

- a. salah pilih kandidat yang bertentangan dengan kehendak demokratis;
- b. pemerintah yang kurang representatif dan akuntabel;
- c. rendahnya legitimasi dan kepercayaan publik; dan

⁴³ Birch, Sarah. (2011). *Electoral Corruption...* h.1.

⁴⁴ Piers Beirne dan James Messerschmidt. *Criminology...*, h. 295-297

- d. meluasnya tindakan korupsi. Proses pemilu yang koruptif menghasilkan pemimpin (pejabat terpilih) yang memiliki tendensi dan rentan berprilaku koruptif.

Korupsi pemilu bersifat sistematis dan bekerja dengan memanfaatkan sumber daya dan struktur yang ada di masyarakat. Sifat sistematis korupsi pemilihan berarti bahwa ia tidak pernah dapat sepenuhnya dihilangkan, tetapi itu dapat dikurangi secara signifikan jika struktur dan sikap yang menjadi sandarannya berubah.⁴⁵ Meskipun sulit, harus dilawan dan diupayakan pemberantasannya. Sejumlah resiko dari korupsi pemilu di atas, menunjukkan betapa pentingnya pemberantasan *corrupt campaign practice* dengan upaya sebagai berikut:

Pertama, penguatan pengaturan mengenai pembatasan kampanye bagi penyelenggara negara, khususnya penyelenggara negara yang tidak begitu jelas persyaratan, tugas, fungsi, dan kedudukannya, serta entitasnya dalam manajemen kelembagaan pemerintahan. Misalnya staf khusus pejabat negara, tim ahli atau sebutan lainnya pada instansi pemerintahan. *Kedua*, pengaturan masa cuti kampanye penyelenggara negara selama masa kampanye, bukan hanya pada hari H atau pada saat pelaksanaan kampanye. Hal ini untuk menghindari: (a) terjadinya penggunaan fasilitas negara; (b) menjaga netralitas birokrasi dan (c) memberikan kesempatan yang sama dan *fair* kepada seluruh kontestan Pemilu. *Ketiga*, pengawasan dan penegakkan hukum yang tegas kepada penyelenggara negara yang melanggar larangan kampanye atau melakukan tindak pidana pemilu yang secara ekspilisit telah dalam peraturan perundang-undangan. dan *Keempat*, penambahan pidana bagi penyelenggara negara (khususnya yang non-ASN) yang melanggar larangan kampanye, dengan ancaman pidana minimal, sebagaimana pengaturan pidana dalam penyelenggaraan Pilkada.

Korupsi Kampanye oleh penyelenggara negara adalah salah satu rintangan utama bagi demokratisasi. Sebagaimana halnya pemberantasan korupsi pada umumnya, pemberantasan *corrupt campaign practice* membutuhkan komitmen dan konsistensi dalam pelaksanaannya. Apa pun penyebab buruknya pelaksanaan pemilu, tidak dapat dipungkiri bahwa ketika pemilu salah, demokrasi dan pemerintahan dapat mengalami kerusakan besar yang seringkali membutuhkan waktu yang sangat lama untuk diperbaiki. Tantangan dalam upaya pemberantasan korupsi kampanye pemilu juga tidaklah sederhana. Hal ini dikarenakan, *personlijk* nya adalah penyelenggara negara yang tentu saja memiliki kapasitas untuk berlindung dan menyamarkan aktivitas kampanye terselubung itu secara sistematis dalam tugas dan fungsinya. Berkenaan dengan fenomena dan tantangan dalam upaya pemberantasan ini, Birch mengemukakan bahwa, "... *that those involved in it have a strong incentive to cover up or disguise in some way. The measurement of electoral corruption is thus something that it is difficult to do directly, and most measures of this phenomenon rely on indirect or proxy measures of some form*".⁴⁶

⁴⁵ Birch, Sarah. (2011). *Electoral Corruption...* h.1.

⁴⁶ Birch, Sarah. (2011). *Electoral Corruption...* h.3.

III. PENUTUP

Pengaturan mengenai pembatasan kampanye bagi penyelenggara negara yang berstatus ASN sudah relatif lebih lengkap dan tegas daripada pengaturan bagi penyelenggara negara lainnya, seperti staf khusus pejabat negara dan sebutan lainnya pada instansi pemerintahan. Penyelenggara negara yang disebutkan terakhir, belum begitu jelas persyaratan, tugas, fungsi, kedudukan, kewajiban dan larangannya dalam konteks kampanye pilkada. Demikian pula entitas dan hubungan kerjanya dalam kelembagaan pemerintahan. Hal ini menyulitkan dalam pembarantasan *corrupt campaign practice*. Selain itu, pengaturan sanksi pelanggaran larangan kampanye oleh penyelenggara negara yang non-ASN belum begitu tegas dan jelas.

Bentuk *corrupt campaign practice* paling tidak meliputi: (1) Distorsi hukum pemilu atau manipulasi aturan kampanye, sehingga memungkinkan penyelenggara negara melakukan kampanye pemilu yang menguntungkan pihak atau kontestan tertentu; (2) Penyalahgunaan fasilitas negara untuk kepentingan kampanye; (3) ketidaknetralan atau keberpihakan aparatur penyelenggara negara kepada kandidat tertentu; dan (4) kampanye pemilihan yang tidak mematuhi aturan dan kode etik. Upaya pemberantasan *corrupt campaign practice* harus dilakukan secara intensif, mengingat sejumlah resiko negatif yang ditimbulkannya. Selain itu, pembarantasannya memiliki tantangan yang tidak sederhana, karan dilakukan oleh penyelenggara negara yang memiliki kapasitas untuk melakukan dengan sistematis dan terselubung dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya pada institusi pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Busroh, dkk. (1994). *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Azed, Abdul Bari. (2000). *Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*. Jakarta: Badan Penerbit FH UI.
- Dasril Radjab. (1994). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Dylan Aprialdo Rachman, *Ombudsman Minta Penyelenggara Negara Tak Terlibat Kampanye Pilpres 2019*, <<https://nasional.kompas.com/read/2018/08/30/15283731/ombudsman-minta-penyelenggara-negara-tak-terlibat-kampanye-pilpres-2019>
<http://www.tribunnews.com/nasional/2018/05/23/moeldoko-tugas-ali-mochtar-ngabalin-sebagai-tenaga-ahli-utama-di-kantor-staf-presiden>
- Jorgen Elklit and Palle Svensson. (1997). 'What makes elections free and fair?'. *Journal of Democracy*, Volume 8, Number 3 July 1997. h. 32-46.
- Michael Callen and James D. Long. *Institutional Corruption and Election Fraud*. *The American Economic Review* 2015, Vol. 105 No. 1 January 2005.
- Natalius Pigai. *Ngabalin Hanya Sebagai Pegawai Kontrak PPPK Deputy IV KSP di Istana Negara*. <https://politik.rmol.co/read/2018/05/25/341455/Ngabalin-Hanya-Sebagai-Pegawai-Kontrak-PPPK-Deputi-IV-KSP-Di-Istana-Negara->
- Piers Beirne dan James Messerschmidt. (1995). *Criminology: A Sociological Approach*, 2nd edition. Oxford: Harcourt Brage College Publishers. h. 295-297.

- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 138.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengunduran Diri Dalam Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden, Permintaan Izin dalam Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, Serta Cuti Dalam Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum, , Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor
- Republik Indonesia, Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor B.71/M.SM.00.00/2017 tanggal 27 Desember 2017, Hal Pelaksanaan Netralitas bagi ASN pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019.
- Sarah Birch. (2011). *Electoral Corruption*. Institute for Democracy and Conflict Resolution.
- Srihandriatmo Malau. *Moeldoko: Tugas Ali Mochtar Ngabalin Sebagai Tenaga Ahli Utama di Kantor Staf Presiden*.
- Tim Viva. *Jor-joran Bela Jokowi, Ombudsman RI Minta Ngabalin Cuti*. <<https://www.viva.co.id/berita/nasional/1070220-jor-joran-bela-jokowi-ombudsman-ri-minta-ngabalin-cuti>>

MENAKAR KEADAAN BAHAYA SEBAGAI ALASAN PENUNDAAN PEMILU DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA DARURAT INDONESIA

Januari Sihotang

Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan
Jl. Sutomo Nomor 4A Medan

E-mail : Januari_sihotang@yahoo.com

ABSTRAK

Pemilu secara berkala merupakan upaya membatasi kekuasaan melalui pembatasan masa jabatan. Oleh karena itu, Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur dengan tegas pemilu diselenggarakan lima tahun sekali. Pengaturan pemilu secara berkala tersebut didasari pertimbangan bahwa negara dalam keadaan normal. Padahal, ada kemungkinan kondisi negara dalam keadaan yang tidak normal, darurat atau bahaya yang berpotensi menyebabkan pemilu tidak mungkin dilaksanakan atau harus ditunda. Sayangnya, UUD NRI Tahun 1945 maupun peraturan di bawahnya belum mengatur hal ini secara komprehensif, termasuk implikasi yang ditimbulkannya. Memang Pasal 431-433 UU 7/2017 mengatur pemilu lanjutan dan pemilu susulan sebagai akibat penundaan pemilu, hanya saja ketentuan ini masih menyisakan beberapa masalah, terutama jika penundaan pemilu dilakukan melewati batas pelantikan pejabat yang seyogyanya dipilih melalui pemilu. Adapun dua rumusan masalah yang akan dibahas adalah pertama, bagaimana pengaturan penundaan pemilu dalam keadaan bahaya di Indonesia; Kedua, bagaimana desain kewenangan dan hubungan antarlembaga negara dalam penundaan pemilu ketika keadaan bahaya di Indonesia. Untuk menganalisis permasalahan digunakan analisis deskriptif. Kesimpulan dari penelitian ini adalah: Pertama, pengaturan penundaan pemilu dalam keadaan bahaya masih menyisakan banyak persoalan seperti: a. limitasi waktu pemberlakuan pemilu lanjutan dan pemilu susulan harus diatur; b. perlu penegasan dan kualifikasi keadaan bahaya sebagai alasan penundaan pemilu sehingga tidak multitafsir; c. Terjadi simplifikasi prosedur dan mekanisme penetapan penundaan pemilu yang hanya melibatkan KPU dan DPR; Kedua, desain kewenangan dan hubungan antarlembaga negara dalam penundaan pemilu ketika keadaan bahaya tidak bisa dilepaskan dari prinsip *checks and balances*.

Kata Kunci : Keadaan Bahaya, Kekuasaan, Penundaan Pemilu

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam paham kedaulatan rakyat (demokrasi), rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.¹ Kedaulatan rakyat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik tersebut diwujudkan melalui pemberian ruang bagi rakyat untuk aktif dalam penyelenggaraan negara. Salah satu ruang tersebut adalah melalui partisipasi rakyat dalam pemilihan umum (pemilu). Oleh karena itu, bagi negara-negara yang mengaku sebagai negara demokrasi, pemilu merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu tertentu.²

Secara umum, terdapat empat tujuan penyelenggaraan pemilu, yakni:³

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai;
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara

Berdasarkan keempat hal tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa pemilu juga merupakan bagian dari bentuk pembatasan terhadap kekuasaan. Mengutip adagium Lord Acton yang mengatakan *power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*. Kekuasaan cenderung diselewengkan, kekuasaan absolut pasti diselewengkan. Menghindari hal tersebut, maka pembatasan kekuasaan dapat dilakukan dalam 2 (dua) cara, yakni *pertama*, pembatasan kekuasaan melalui pembatasan waktu atau masa jabatan. Hal ini penting dilakukan, karena secara logis, semakin lama seseorang atau kelompok berkuasa, maka kecenderungan untuk menyalahgunakan atau menyelewengkan kekuasaan semakin besar. *Kedua*, pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pembagian maupun pemisahan kekuasaan. Prinsip pembagian maupun pemisahan kekuasaan dapat dilakukan dalam dua cara, yakni secara horizontal (*horizontal-functional*) dan secara vertikal (*vertikal-spatial*).⁴

Seiring dengan hal tersebut, Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dengan sangat tegas mengatur pemilu diselenggarakan lima tahun sekali. Bahkan pentingnya pengaturan masa jabatan dipertegas dalam Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatakan Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Pengaturan pemilu secara berkala dan pembatasan masa jabatan tersebut tentu didasari pertimbangan negara berada dalam keadaan normal atau baik-baik saja. Padahal, pada saat tertentu pasti ada kondisi negara berada dalam

¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 328. Cet.5

² Jimly Asshiddiqie, 2013. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cet.5, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 414. Cet.5.

³ *Ibid*, hlm. 330. Pendapat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim kemudian disempurnakan oleh Jimly Asshiddiqie dalam Jimly Asshiddiqie, 2013. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 418-419.

⁴ Januari Sihotang, 2016 *Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia* Deepublish, Yogyakarta, h. 7.

keadaan yang tidak normal, darurat atau keadaan bahaya. Dimana pada situasi seperti ini, ada potensi pemilu tidak mungkin dilaksanakan atau harus ditunda.

Penyusun UUD NRI Tahun 1945 tentu menyadari akan potensi situasi tidak normal tersebut. Oleh karena itu, setidaknya UUD NRI Tahun 1945 mengatur dua model kedaruratan negara serta mekanisme penanggulangannya. Model pertama dapat dilihat dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal ini dikenal sebagai pasal yang melahirkan ketentuan Hukum Tata Negara Darurat. Selain itu, dikenal juga model kedua yakni Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”

Sebagai pengaturan lebih lanjut keadaan bahaya negara, hingga saat ini setidaknya ada 4 peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut yakni Perpu 23 Tahun 1959, UU Nomor 24 Tahun 2007, UU Nomor 7 Tahun 2012 dan UU Nomor 6 Tahun 2018. Keempat peraturan tersebut mengatur mengenai materi keadaan bahaya, termasuk mekanisme penanggulangannya. Sayangnya, baik dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun peraturan turunannya belum mengatur dengan komprehensif mengenai mekanisme penyelenggaraan pemilu jika negara dalam keadaan bahaya. Terutama jika keadaan bahaya tersebut tidak memungkinkan untuk diselenggarakannya pemilu atau dengan kata lain harus dilakukan penundaan pemilu. Padahal, suksesi pemimpin negara adalah aspek yang sangat vital, terutama jika negara berada dalam keadaan bahaya.

Memang Pasal 431 dan Pasal 432 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberikan solusi mekanisme penyelenggaraan pemilu jika terjadi kedaruratan di sebagian atau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui pemilu susulan dan pemilu lanjutan. Sayangnya, pengaturan tersebut belum komprehensif menjawab permasalahan yang ada. Jika merujuk kepada UU Pemilu, pemilu lanjutan dilakukan dalam hal di sebagian atau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan Penyelenggaraan Pemilu tidak dapat dilaksanakan.⁵ Sedangkan pemilu susulan dilakukan dalam hal di sebagian atau seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan seluruh tahapan Penyelenggaraan Pemilu tidak dapat dilaksanakan.⁶

Sekali lagi, solusi penundaan pemilu melalui pemilu lanjutan dan pemilu susulan masih menyisakan sejumlah permasalahan. Pertama, konstitusi dan peraturan turunannya belum mengatur mekanisme penyelenggaraan pemilu jika seandainya kedaruratan tersebut terjadi di seluruh wilayah negara Indonesia dan jangka waktu kedaruratan tersebut diprediksikan akan melewati jadwal pelantikan para penyelenggara negara yang dipilih melalui pemilu. Kedua, konstitusi dan peraturan turunannya belum mengatur tahapan, syarat, dan bagaimana peran serta hubungan antarlembaga negara ketika mendeklarasikan penundaan pemilu. Ketiga, konstitusi dan peraturan turunannya belum

⁵ Pasal 431 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁶ Pasal 432 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

mengatur variasi model pelaksanaan pemilu dalam keadaan darurat jika pemilihan langsung tidak memungkinkan dilaksanakan. Keempat, belum ada pengaturan tentang jangka waktu paling lama penundaan pemilu tersebut. Kelima, jika memperhatikan ketentuan dalam Pasal 433 UU Nomor 7 Tahun 2017, mekanisme dan prosedur penetapan penundaan pelaksanaan pemilu terlalu pragmatis dan tidak mempertimbangkan prinsip *checks and balances* sehingga berpotensi disalahgunakan oleh rezim yang sedang berkuasa.

Minimnya pengaturan penyelenggaraan pemilu dalam keadaan darurat tersebut menyebabkan mudahnya muncul isu-isu penundaan pemilu dalam beberapa waktu terakhir. Gemuruh polemik wacana penundaan pemilihan umum (pemilu) menghiasi kehidupan bangsa Indonesia, baik dunia nyata maupun dunia maya (internet), dalam beberapa bulan terakhir. Wacana penundaan pemilu sesungguhnya merupakan polemik lanjutan dari isu rencana perpanjangan masa jabatan Presiden. Setidaknya ada dua alasan utama perpanjangan masa jabatan Presiden maupun penundaan pemilu. Pertama, tingkat kepercayaan publik yang sangat tinggi kepada Presiden Jokowi, terutama karena Jokowi dianggap berprestasi dalam memimpin negara selama pandemi Covid-19. Kedua, proses pemulihan perekonomian Indonesia yang terdampak di masa pandemi Covid-19 sehingga penyelenggaraan pemilu pada tahun 2024 ditengarai akan menghabiskan banyak anggaran dan berpotensi menimbulkan konflik dan berdampak buruk terhadap proses pemulihan ekonomi. Kendati Presiden Joko Widodo dalam beberapa kesempatan sudah menolak wacana tersebut dan memastikan pemilu tetap dilaksanakan sesuai jadwal tahun 2024, namun isu-isu tersebut tetap menggeliat dan menjadi polemik terutama karena diwacanakan oleh beberapa pimpinan partai politik dan menteri.⁷

Untuk menghindari polemik wacana penundaan pemilu tanpa dasar atau pijakan konstitusional yang jelas, maka sangat diperlukan pengaturan yang komprehensif hal-hal yang terkait dengan syarat formil dan materil penundaan pemilu dalam keadaan bahaya, termasuk model pemilu yang dapat dijadikan alternatif jika pemilu langsung tidak memungkinkan diberlakukan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, adapun beberapa rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan penundaan pemilu ketika keadaan bahaya di Indonesia?
2. Bagaimana desain kewenangan dan hubungan antarlembaga negara dalam penundaan pemilu ketika keadaan bahaya di Indonesia?

⁷Aryo Putranto Sentohutomo. *Saat Isu Penundaan Pemilu dan Masa Jabatan Presiden Tak Bisa Dinaikkan Remeh*. Kompas.com. 2022. <https://nasional.kompas.com/read/2022/03/16/13372061/saat-isu-penundaan-pemilu-dan-masa-jabatan-presiden-tak-bisa-dianggap-remeh?page=all>.

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative law research*) dengan mendasarkan penelitian pada data sekunder, yakni data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan, berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, kamus-kamus hukum dan lain-lain. Sebagai penelitian normatif, penelitian ini mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum.⁸ Adapun analisis yang digunakan adalah secara deskriptif.

II. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Penundaan Pemilu ketika Keadaan Bahaya di Indonesia

1. Teori Demokrasi dan Pemilu

Istilah demokrasi dan sistem demokrasi merupakan produk pemikiran global yang terus menjalar ke hampir seluruh negara-negara di dunia. Gagasan demokrasi lahir sebagai antithesis terhadap ketidakadilan, diskriminasi hak sipil dan politik. Demokrasi juga merupakan gagasan diantara sekian banyak sistem yang memungkinkan terakomodasinya aneka ragam keinginan rakyat. Demokrasi dianggap lebih tepat dibandingkan aristokrasi maupun monarki.⁹

Demokrasi sebuah ide dan praktik sesungguhnya sudah dilakukan sejak abad 6-3 SM di Yunani Kuno melalui model negara kota (*city state*). Sistem ini sering disebut sistem demokrasi langsung (*direct democracy*) dimana dalam pengambilan kebijakan dan keputusan politik didasarkan kepada kehendak langsung rakyat yang bertindak atas pengaruh mayoritas. Namun, ternyata praktik demokrasi langsung ini hanya efektif diterapkan dalam lokus yang terbatas seperti Yunani Kuno.¹⁰

Di Indonesia, demokrasi dimaknai sebagai kedaulatan berada di tangan rakyat yang disistемasikan ke dalam ideologi negara yaitu Pancasila. Pancasila menempatkan kedaulatan rakyat sebagai pilar utama dengan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan.¹¹ Miriam Budiardjo menuturkan enam syarat pemerintahan demokratis, dimana salah satunya adalah adanya pemilihan umum yang bebas.¹² Jimly Asshiddiqie juga menyatakan hal yang sama, bahwa salah satu cirri dari negara hukum adalah negara yang demokratis dan adanya pembatasan kekuasaan (pemilu).¹³

Secara teoritik, model demokrasi dibagi ke dalam empat level, yakni demokrasi elektoral, demokrasi politik, demokrasi sosial dan demokrasi ekonomi. Untuk mendukung demokrasi dan pemilu, maka jaminan terhadap hak berserikat dan berkumpul (*freedom of assembly and association*) sangat penting. Kedua hak ini sangat fundamental sebab setiap manusia selalu memiliki

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji.2006. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 14.

⁹ Agus Riwanto.2016. *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*. Thafa Media, Yogyakarta, h. 30.

¹⁰ Miriam Budiardjo.2004. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 50. Cetakan Keduapuluh,

¹¹ Fakhturohman.2010. *Pembubaran Partai Politik di Indonesia; Tinjauan Historis Normatif Pembubaran Parpol Sebelum dan Sesudah Terbentuknya Mahkamah Konstitusi*. Setara Press, Malang, hlm. 14-15.

¹² Miriam Budiardjo, *Op. Cit*, h. 60.

¹³ Jimly Asshiddiqie.2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Konstitusi Press Jakarta, h. 156.

kecenderungan untuk hidup bermasyarakat, dan dalam bermasyarakat itu, perilaku setiap orang untuk memilih teman dan hubungan-hubungan sosial merupakan sesuatu yang alamiah sifatnya.¹⁴

Oleh karena itu, menyangkal hak kebebasan berserikat dan berkumpul sebagai hak politik setiap warga negara sangat berbahaya bagi kelangsungan berbangsa dan bernegara karena akan meruntuhkan bangunan demokrasi secara struktural.¹⁵ Itulah sebabnya, di dalam negara yang menganut sistem demokrasi, “hak-hak untuk berserikat dan berkumpul secara khusus dijamin oleh konstitusi.”¹⁶

Sayangnya, pengakuan dan jaminan mengenai hak berserikat dan berkumpul tidak ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Melainkan hanya ditentukan akan diatur dengan undang-undang¹⁷. Sehingga sangat tepat ketika pengakuan dan penjaminan akan kebebasan berserikat dan berkumpul kemudian diatur secara tegas dalam Pasal 28 E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁸

Di tingkat universal, pengakuan terhadap hak kebebasan berserikat dan berkumpul dimuat dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) 1948 dan *United Nations International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) 1966.¹⁹ Dalam artikel 20 (1) UDHR ditetapkan bahwa “Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association”²⁰. Artinya, bahwa setiap orang mempunyai hak atas kebebasan untuk berserikat dan berkumpul secara damai. Sedangkan dalam article 22 clause (1) ICCPR ditentukan bahwa “everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests”²¹. Artinya, bahwa setiap orang seharusnya mempunyai hak atas kebebasan berserikat dengan orang lain, termasuk hak membentuk dan bergabung dengan perkumpulan dagang untuk melindungi kepentingannya.

Kebebasan berserikat dan berkumpul juga akan sangat berkaitan erat dan tidak terpisahkan dengan kebebasan berekspresi (*freedom of expression*) dan kebebasan mengeluarkan pendapat (*freedom of speech*).²² Dalam negara demokrasi, salah satu wujud dari kebebasan berekspresi dan mengeluarkan pendapat adalah jaminan adanya kebebasan rakyat untuk mengutarakan kehendaknya, salah satunya jaminan kebebasan untuk menentukan pemimpin dan wakil-wakil di parlemen melalui sebuah proses yang disebut pemilihan umum.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Untuk memastikan bahwa kedaulatan rakyat tersebut sesuai dengan undang-

¹⁴ Jimly Asshiddiqie.2006.*Kebebasan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Konstitusi Press, Jakarta, h. 22.

¹⁵ Pradjoto.1983. *Kebebasan Berserikat di Indonesia*. Sinar Harapan, Jakarta, h. 13.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Pasal 28 UUD NRI 1945

¹⁸ Pasal 28 E ayat 3 UUD NRI 1945

¹⁹ *Ibid*, hlm. 3.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid*, hlm. 16-17.

undang dasar, maka Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

International IDEA mengemukakan beberapa parameter penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil tersebut, yakni:²³

1. Kerangka hukum harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis.
2. Pilihan sistem pemilu seharusnya memastikan bahwa standar-standar internasional untuk pemilu yang demokratis dipatuhi dalam kaitannya dengan lembaga yang dipilih, frekuensi pemilu, dan organisasi unit pemilu.
3. kerangka hukum bagi pemilu harus memastikan bahwa batasan unit-unit pemilu dibuat sedemikian rupa sehingga mencapai tujuan sesuai dengan beban yang setara untuk setiap suara hingga ke derajat setinggi mungkin untuk mencapai keterwakilan yang efektif.
4. Kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin berhak memberikan suara secara universal dan adil serta berhak ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi.
5. kerangka hukum harus mewajibkan badan pelaksana pemilu dibentuk dan berfungsi dalam suatu cara yang menjamin penyelenggaraan pemilu secara independen dan adil.
6. kerangka hukum harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar dan mencegah pendaftaran atau pencoretan orang secara tidak sah atau curang.
7. kerangka hukum seharusnya menjamin semua partai politik dan kandidat dapat bersaing dalam pemilu atas dasar perlakuan yang adil.
8. kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati hak atas kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul dan memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak yang terkait (*stakeholder*) dalam proses pemilihan memiliki peluang keberhasilan yang sama.
9. kerangka hukum harus menjamin semua partai politik dan kandidat memiliki akses ke media dan mereka diperlakukan secara adil oleh media yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara. Juga tidak ada pembatasan kebebasan dan hak berekspresi partai politik dan para kandidat selamakampanye berlangsung.
10. kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye.
11. kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses, terdapat pencatatan yang akurat atas kertas suara, dan kerahasiaan kertas suara terjamin.
12. kerangka hukum harus memastikan agar semua suara dihitung dan ditabulasikan dengan akurat, merata, adil, dan terbuka.

²³ Topo Santoso.2014. *Peranan Hukum Pidana dalam Proses Demokrasi*. Pidato Pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, hlm. 13-101.

13. guna melindungi integritas dan keterbukaan pemilu, kerangka hukum harus memuat ketentuan yang menyatakan bahwa perwakilan yang ditunjuk oleh partai dan kandidat peserta pemilu harus mengamati semua proses pemungutan suara. Hak dan tanggung jawab perwakilan kandidat dan partai di tempat pemungutan suara juga harus dijelaskan dalam kerangka hukum.
14. untuk menjamin transparansi dan meningkatkan kredibilitas, kerangka hukum harus menetapkan bahwa para pemantau pemilu dapat memantau semua tahapan dari proses pemilu.
15. kerangka hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk kepatuhan kepada undang-undang dan penegakan hak pilih. Juga harus dijelaskan hukuman untuk pelanggaran-pelanggaran pemilu tertentu.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa negara tidak hanya menjamin hak-hak berdemokrasi dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, negara juga harus mampu menjamin bahwa demokrasi –yang salah satu wujudnya adalah pemilihan umum- dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis, termasuk ketika negara berada dalam keadaan bahaya.

2. Teori dan Penataan Konsep Keadaan Bahaya

Pada dasarnya, hukum tata negara membagi keadaan negara menjadi dua, yaitu negara dalam keadaan normal (*ordinary condition*) dan negara dalam keadaan tidak normal (*extraordinary condition*) atau sering juga disebut negara dalam keadaan darurat (*emergency condition*). Negara berada dalam keadaan darurat jika terjadi keadaan bahaya yaitu situasi atau keadaan yang tiba-tiba mengancam ketertiban umum, yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara tidak lazim menurut aturan yang berlaku dalam keadaan normal.²⁴

Dalam UUD NRI Tahun 1945, setidaknya ada dua situasi atau kondisi yang dikaitkan dengan keadaan bahaya. Pertama, keadaan bahaya sebagaimana dimuat dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Situasi ini merupakan titik tolak berlakunya hukum tata negara darurat. Sedangkan yang kedua, ikhwal kegentingan yang memaksa yang diatur dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Namun, perlu diketahui bahwa ikhwal kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 tersebut tidak selalu terkait dengan keadaan bahaya. Hal ini sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 yang mengatur tiga syarat sebagai parameter adanya “ikhwal kegentingan yang memaksa”, yaitu;²⁵

- a. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan UU;
- b. UU yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada UU tetapi tidak memadai;
- c. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat UU secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

²⁴ Jimly Asshiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat*. Rajawali Press, Jakarta, h. 7.

²⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009.

Jika diruntut sejarahnya, konstruksi Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 saat ini tidak jauh berbeda atau bahkan masih mengikuti konstruksi awal Pasal 12 UUD 1945. Pengaturan keadaan bahaya dalam kedua konstitusi tersebut diadopsi dari pengaturan keadaan bahaya yang berlaku pada masa penjajahan Hindia Belanda yakni *staat van beleg* dan *staat van oorlog*. *Staat van beleg* merupakan keadaan bahaya yang berasal dari ancaman internal, sedangkan untuk perang atau ancaman eksternal disebut dengan *staat van oorlog*.

Untuk merespon penanganan keadaan bahaya, baik IS maupun UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan memberikan kewenangan yang besar terhadap Presiden. Hal ini dapat dilihat dalam konstruksi Pasal 12 UUD 1945 yang mengatakan bahwa Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-undang. Konstruksi ini berbeda dengan beberapa kewenangan lain seperti dalam Pasal 11, 13 dan 14 UUD NRI Tahun 1945, dimana Presiden membutuhkan persetujuan maupun pertimbangan dari lembaga negara lain seperti DPR, DPD dan Mahkamah Agung.

Permasalahan muncul ketika pengaturan keadaan bahaya di Indonesia dalam empat peraturan perundang-undangan yaitu Perppu 23/1959, UU 24/2007, UU 7/2012 dan UU 6/2018, yang berlaku bersamaan menjadi tumpang tindih dan tidak sinkron satu dengan yang lain. Tumpang tindih atau ketidaksinkronan itu setidaknya dapat dilihat dalam dua hal. Pertama, lembaga yang berwenang dalam menetapkan keadaan bahaya. Perppu 23/1959 dan UU 6/2018 mengatur hanya Presiden yang dapat menyatakan keadaan bahaya dalam hal terjadi perang, pemberontakan, kerusuhan, perang saudara, bencana serta darurat kesehatan masyarakat, sedangkan UU 24/2007 dan UU 7/2012 mengatur selain Presiden, kepala daerah dapat menyatakan keadaan darurat bencana dan darurat konflik.

Kedua, ketidaksinkronan juga terjadi pada batasan waktu keadaan bahaya. Misalnya di dalam Perppu 23 Tahun 1959 dan UU Nomor 7 Tahun 2012 diatur limitasi waktu pemberlakuan keadaan bahaya. Sedangkan dalam UU 24/2007 dan UU 6/2018 tidak mengatur batasan waktu keadaan bahaya. Perbandingan pengaturan keadaan bahaya tersebut dapat dilihat lebih lengkap dalam Tabel 1 berikut:

Tabel 1. Perbandingan Pengaturan Keadaan Bahaya di Indonesia²⁶

Aspek Yang Diatur	Perpu 23/1959	UU 24/2007	UU 7/2012	UU 6/2018
Jenis keadaan	a. Pemberontakan (kerusuhan bersenjata) b. kerusuhan c. perang saudara d. bencana alam e. perang	a. Bencana alam gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan,	Konflik Sosial	Radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme

²⁶ Agus Adhari.2022. “Kewenangan Penanggulangan Keadaan Bahaya Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945”, Disertasi, Universitas Gadjah Mada h. 10.

			angin topan, dan tanah longsor			, dan pangan
			b. Bencana Nonalam: gagal teknologi, gagal modernisas, epidemi, dan wabah penyakit;			
			c. Bencana Sosial: konflik sosial dan Teror			
Skala	Nasional dan Lokal	Nasional dan Lokal		Nasional dan Lokal		Nasional dan Lokal
Kewenangan	Presiden	Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota		Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota		Presiden
Pelaksana	TNI, Kejaksaan, Daerah	Polisi, Kepala	BNPB, dapat melibatkan Basarnas, TNI, Polisi, PU, Kemenkes, Kemensos	Polisi, TNI		Pejabat Karantina Kesehatan, Polisi dan TNI
Mekanisme	Subjektif Presiden	Pertimbangan BNPB		Konsultasi Legislatif		Subjektif Presiden
Status	Darurat Sipil Darurat Militer Keadaan Perang	a. Status darurat bencana nasional; b. Status darurat bencana provinsi; c. Status darurat bencana kabupaten/kota		a. Status keadaan konflik nasional; b. Status keadaan konflik provinsi; c. status keadaan konflik kabupaten/kota		Darurat Kesehatan Masyarakat
Waktu	6 bulan diperpanjang	Tanpa waktu		90 hari + 30 hari		Tanpa waktu

Dari permasalahan yang dijelaskan di atas dapat dipahami bahwa tumpang tindih pengaturan materi keadaan bahaya disebabkan oleh konsep keadaan bahaya yang belum diatur secara jelas dalam Pasal 12 UUDNRI 1945, sehingga peraturan pelaksana yang dibentuk untuk menjelaskan praktik kewenangan dan penanggulangan keadaan bahaya menjadi berbeda-beda. Seharusnya, konsep

keadaan bahaya diatur secara jelas dalam konstitusi untuk menghindari perbedaan aturan yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan rentan terhadap penyimpangan dari tujuan diaturnya keadaan bahaya dalam konstitusi dan sistem hukum Indonesia.²⁷

Permasalahan konseptual keadaan bahaya yang belum diatur secara jelas dalam konstitusi dan tumpang tindih peraturan yang mengatur materi keadaan bahaya memiliki implikasi pada beberapa aspek ketatanegaraan; Pertama, tumpang tindih peran Presiden dan kepala daerah dalam merespon ancaman bahaya. Pada umumnya kekuasaan dalam keadaan bahaya merupakan tugas dari eksekutif sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang memiliki ruang lingkup fungsi yang luas untuk merespon ancaman-ancaman bahaya, karena seluruh sumberdaya keamanan dan pertahanan berada di bawah eksekutif, sehingga proses penanggulangan keadaan bahaya dapat dilakukan dengan cepat.²⁸

Berdasarkan hal tersebut, penataan kewenangan penanggulangan keadaan bahaya menjadi sangat penting untuk dilakukan agar tetap sejalan dengan ketentuan konstitusi secara menyeluruh, yakni:²⁹

1. pemegang kekuasaan dalam deklarasi keadaan bahaya seharusnya hanya boleh dilakukan Presiden. Kewenangan tersebut tidak dapat dibagi pada siapapun. Ini tidak terlepas dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Walaupun dalam organisasi pelaksanaannya dapat dimandatkan kepada kepala daerah atau badan di bawah Presiden.
2. Perlu adanya penataan organ pelaksana untuk merespon implikasi keadaan bahaya. Selama ini organ pelaksana untuk menanggulangi keadaan bahaya diatur dan dilaksanakan oleh organ yang berbeda-beda dalam tiap undang-undang keadaan bahaya, sehingga berpotensi menimbulkan gesekan kewenangan. Oleh sebab itu, organ pelaksana keadaan bahaya harus dibentuk dalam satu badan khusus yang menaungi seluruh organ pelaksana, sehingga dalam praktiknya, organ pelaksana tidak lagi bertindak mewakili instansi masing-masing melainkan menjadi satu kesatuan dalam organ penanggulangan keadaan bahaya.
3. Perlu adanya penataan model pengawasan dan pertanggungjawaban. Dalam keadaan bahaya, Presiden diberikan batasan waktu selama enam bulan untuk menyatakan dan memberlakukan status keadaan bahaya tanpa persetujuan DPR, namun untuk memperpanjang status keadaan bahaya setelah enam bulan harus memperoleh persetujuan dari DPR dan Mahkamah Konstitusi sebagai bentuk *checks and balances* lembaga negara.

Selain penataan ketiga hal tersebut, tiga aspek yang tidak boleh dilupakan dalam penetapan keadaan bahaya adalah unsur kewajaran kebutuhan hukum (*reasonable necessity*), unsur keterdesakan (*limited time*) dan unsur bahaya yang mengancam (*dangerous threat*).³⁰ Artinya, harus dipastikan bahwa penetapan keadaan darurat merupakan upaya terakhir dan tidak ada kemungkinan akan

²⁷ Herman Sihombing.1996. Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia. Djambatan, Jakarta, h. 28.

²⁸ Agus Adhari, *Op.cit*, h. 12-13.

²⁹ *Ibid*, h. 371-372.

³⁰ Aditya Wahyu Saputro dan Mayang Devi Azhara.2021. "Gagasan Mekanisme Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Ketika Keadaan Darurat", *Jurnal Juri-Diction*, Volume 4 Nomor 2, h. 436, <https://e-journal.unair.ac.id/JD/article/view/25747>.

pilihan lain selain daripada menerapkan hukum dalam keadaan darurat tersebut. Oleh karena itu, diperlukan konsep *constitutional dualism* berupa adanya dua ketentuan hukum tata negara, yaitu hukum yang diterapkan dalam keadaan normal dan keadaan darurat, termasuk dalam penyelenggaraan pemilu.

3. Penundaan Pemilu dalam Keadaan Bahaya di Indonesia

Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, ketentuan UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur secara eksplisit mekanisme penyelenggaraan pemilu jika negara dalam keadaan bahaya. Termasuk jika keadaan bahaya itu memaksa negara harus menunda pemilu. Namun, ketentuan Pasal 431 dan 432 UU Nomor 7 Tahun 2017 memberikan jalan keluar jika seandainya terjadi kendala baik berupa kerusakan, gangguan keamanan, bencana alam maupun gangguan lain yang terjadi di sebagian maupun seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Mekanisme penetapan penundaan pemilu tersebut dilakukan secara hierarkis, yakni sebagai berikut:³¹

1. Penetapan penundaan pemilu dilakukan KPU Kabupaten/Kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan Pemilu meliputi satu atau beberapa kelurahan/desa;
2. Penetapan penundaan pemilu dilakukan KPU Kabupaten/Kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan Pemilu meliputi satu atau beberapa kecamatan;
3. Penetapan penundaan pemilu dilakukan KPU Provinsi atas usul KPU Kabupaten/Kota apabila penundaan pelaksanaan Pemilu meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota;
4. Penetapan penundaan pemilu dilakukan KPU atas usul KPU Provinsi apabila pelaksanaan Pemilu lanjutan atau susulan meliputi satu atau beberapa provinsi.
5. Dalam hal Pemilu tidak dapat dilaksanakan di 40% (empat puluh persen) jumlah provinsi dan 50% (lima puluh persen) dari jumlah Pemilih terdaftar secara nasional tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, penetapan, Pemilu lanjutan atau Pemilu susulan dilakukan oleh Presiden atas usul KPU.

Sebagaimana sudah dijelaskan di latar belakang, pengaturan pemilu lanjutan dan pemilu susulan ini masih belum menjawab sepenuhnya bagaimana konsep penyelenggaraan pemilu jika negara berada dalam keadaan bahaya. Beberapa hal yang perlu dikaji adalah sebagai berikut:

- a. Pengaturan mengenai limitasi waktu pemilu susulan dan pemilu lanjutan

Jika membaca ketentuan Pasal 431-433 UU Nomor 7 Tahun 2017, tidak terdapat satu ketentuan yang mengatur batasan waktu pelaksanaan pemilu lanjutan maupun pemilu susulan. Memang ketentuan batasan waktu pemungutan dan penghitungan suara lanjutan dan susulan ditemukan dalam Pasal 91-95 Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum.³² Dalam ketentuan tersebut

³¹ Lihat Pasal 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

³² Pasal 94 Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum mengatur bahwa: "Pemungutan dan/atau Penghitungan Suara lanjutan atau

diatur bahwa pemungutan dan/atau penghitungan suara lanjutan atau susulan dilaksanakan paling lambat 10 (sepuluh) Hari setelah hari pemungutan dan/atau penghitungan suara. Ketentuan yang hampir sama juga ditemukan di dalam Pasal 76-80 Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan/atau Walikota/Wakil Walikota.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa Peraturan KPU hanya mengatur mengenai limitasi waktu pemungutan/penghitungan suara lanjutan/susulan, bukan limitasi penundaan tahapan pemilu secara keseluruhan. Merujuk pada Pasal 167 ayat (4) UU Nomor 7 Tahun 2017, pemungutan/penghitungan suara hanyalah bagian dari tahapan penyelenggaraan pemilu.³³ Padahal, nihilnya pengaturan limitasi waktu penundaan pemilu ini juga akan berimplikasi sangat besar terhadap sistem ketatanegaraan. Misalnya, seandainya penundaan pemilu dilakukan melewati batas waktu pelantikan Presiden/Wakil Presiden, Anggota DPR/DPD/DPRD, maka tentu akan menyebabkan kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) dalam penyelenggaraan negara. Kondisi demikian justru akan lebih membahayakan bagi negara.

b. Multitafsir alasan penundaan pemilu

Berdasarkan ketentuan Pasal 431 dan 432 UU Nomor 7 Tahun 2017, adapun alasan penundaan pemilu dapat dikategorikan dalam 4 bagian, yakni:

- 1) Kerusakan;
- 2) gangguan keamanan;
- 3) bencana alam, atau
- 4) gangguan lainnya

Khusus untuk penundaan pemilu yang massif sebagaimana diatur dalam Pasal 433 ayat (3) UU Nomor 7 Tahun 2017 dan waktunya melewati batas pelantikan para pejabat negara yang seyogyanya dipilih dalam pemilu tersebut, maka alasan kerusakan, gangguan keamanan maupun bencana alam harus dikualifikasikan sebagai keadaan bahaya sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Kualifikasi tersebut harus mempertimbangkan minimal 3 unsur berikut yakni unsur kewajaran kebutuhan hukum (*reasonable necessity*), unsur keterdesakan (*limited time*) dan unsur bahaya yang mengancam (*dangerous threat*)

Selain itu, adanya frasa 'gangguan lainnya' menurut Pasal 431 dan 432 UU Nomor 7 Tahun 2017 juga menyebabkan alasan penundaan pemilu menjadi multitafsir. Ketentuan alasan penundaan ini bisa saja dipahami secara

susulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (1) dan Pasal 92 ayat (1) dilaksanakan paling lambat 10 (sepuluh) Hari setelah hari Pemungutan dan/atau Penghitungan Suara”.

³³ Pasal 167 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur bahwa tahapan penyelenggaraan pemilu adalah sebagai berikut: a. perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan Penyelenggaraan Pemilu; b. pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih; c. pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu; d. penetapan Peserta Pemilu; e. penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan; f. pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; g. masa Kampanye Pemilu; h. Masa Tenang; i. pemungutan dan penghitungan suara; j. penetapan hasil Pemilu; dan k. pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota

subjektif oleh KPU, bahkan Presiden demi kepentingan pribadi atau kelompoknya. Dengan demikian, ketentuan atau frasa ini sebaiknya dihapus.

c. Simplifikasi prosedur dan mekanisme penetapan penundaan pemilu

Berdasarkan ketentuan Pasal 433 UU Nomor 7 Tahun 2017, mekanisme penetapan penundaan pemilu dilakukan secara hierarkis dan hanya melibatkan 2 lembaga negara, yakni KPU dan Presiden. Permasalahan besar akan terjadi jika karena keadaan bahaya ternyata 40% (empat puluh persen) jumlah provinsi dan 50% (lima puluh persen) dari jumlah Pemilih terdaftar secara nasional tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, maka penetapan penundaan pemilu adalah Presiden atas usul KPU. Penetapan penundaan pemilu ini terkesan terlalu simpel dan tidak memenuhi prinsip *checks and balances*.

B. Desain Kewenangan dan Hubungan Antarlembaga Negara dalam Penundaan Pemilu ketika Keadaan Bahaya di Indonesia

Seharusnya usul penundaan pemilu oleh KPU harus diawali deklarasi penetapan keadaan bahaya terlebih dahulu oleh Presiden. Bagaimanapun, jika merujuk ketentuan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 dan Perpu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, Presiden memiliki kekuasaan penuh dalam keadaan bahaya. Selain berwenang untuk menetapkan status keadaan bahaya, Presiden juga berwenang mengerahkan seluruh organ pelaksana untuk mengatasi ancaman keadaan bahaya tanpa perlu kontrol dari lembaga lain.

Namun, dalam prinsip *check and balances* yang menjadi semangat reformasi 1998 dan perubahan UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan penuh Presiden tersebut tidak boleh dibiarkan. Perlu didesain model pengawasan dan pertanggungjawaban terkait deklarasi penetapan dan penanganan keadaan bahaya, termasuk dalam penetapan penundaan pemilu. Kekuasaan penuh dapat diberikan kepada Presiden dalam penanganan keadaan bahaya termasuk menetapkan penundaan pemilu dengan limitasi tiga bulan. Hal ini penting agar Presiden fokus dalam mengambil tindakan demi penyelamatan negara. Namun, jika Presiden ingin kembali memperpanjang status dan penanganan keadaan bahaya termasuk diantaranya penundaan pemilu, maka harus didesain perlunya persetujuan DPR. Untuk menghindari politisasi perpanjangan keadaan bahaya maupun penundaan pemilu oleh Presiden atas persetujuan DPR, maka deklarasi perpanjangan keadaan bahaya dan penundaan pemilu tersebut dapat dinilai atau diadili oleh lembaga peradilan, yakni Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, penetapan penundaan pemilu ini memenuhi prinsip *checks and balances*.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, adapun beberapa kesimpulan dalam penelitian ini adalah:

1. Pengaturan mengenai penundaan pemilu ketika keadaan bahaya di Indonesia masih menyisakan beberapa permasalahan. seperti: a. limitasi waktu pemberlakuan pemilu lanjutan dan pemilu susulan harus diatur; b. perlu penegasan dan kualifikasi keadaan bahaya sebagai alasan penundaan

- pemilu sehingga tidak multitafsir; c. Terjadi simplifikasi prosedur dan mekanisme penetapan penundaan pemilu.
2. Terkait desain kewenangan dan hubungan antarlembaga negara dalam penundaan pemilu ketika keadaan bahaya di Indonesia tidak boleh disimplifikasi hanya melibatkan KPU dan Presiden. Walaupun saat ini Presiden memiliki kewenangan yang sangat besar dalam penetapan dan penanganan keadaan bahaya, namun desain ke depannya tidak bisa dilepaskan dari prinsip *checks and balances*.

DAFTAR PUSTAKA

- Adhari, Agus. "Kewenangan Penanggulangan Keadaan Bahaya Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945", Disertasi, Universitas Gadjah Mada, 2022.
- Arsil, Fitra dan Qurrata Ayuni. "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19". *Jurnal Hukum & Pembangunan*. Volume 50 Nomor 2. (2020): 423-446. <file:///C:/Users/ASUS/Downloads/2585-6440-3-PB.pdf>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____. *Kebebasan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- _____. *Hukum Tata Negara Darurat*. Rajawali Press: Jakarta, 2007.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cet.5. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2013.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cetakan Keduapuluh,. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Fakhturohman. *Pembubaran Partai Politik di Indonesia; Tinjauan Historis Normatif Pembubaran Parpol Sebelum dan Sesudah Terbentuknya Mahkamah Konstitusi*. Malang: Setara Press, 2010.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet.5. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.
- Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009.
- Pradjoto. *Kebebasan Berserikat di Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, 1983.
- Riewanto, Riewanto. *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media, 2016.
- Santoso, Topo. *Peranan Hukum Pidana dalam Proses Demokrasi*, Pidato Pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2014.
- Saputro, Aditya Wahyu dan Mayang Devi Azhara. "Gagasan Mekanisme Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Ketika Keadaan Darurat". *Jurnal Jurist-Diction*. Volume 4 Nomor 2. (2021): 433-453. <https://e-journal.unair.ac.id/JD/article/view/25747>.
- Septohutomo. Arvo Putranto. *Saat Isu Penundaan Pemilu dan Masa Jabatan Presiden Tak Bisa Dianggap Remeh*. Kompas.com. 2022,

<https://nasional.kompas.com/read/2022/03/16/13372061/saat-isu-penundaan-pemilu-dan-masa-jabatan-presiden-tak-bisa-dianggap-remeh?page=all>

Sihombing, Herman, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1996.

Sihotang, Januari. *Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish, 2016.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

MENAKAR PELUANG PENGATURAN E-VOTING DALAM PEMILIHAN UMUM

Dian Agung Wicaksono^{1*}, Bimo Fajar Hantoro²

*Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada
Jalan Sosio Yustisia No. 1, Sleman, D.I. Yogyakarta

*Email: dianagung@ugm.ac.id

ABSTRAK

Artikel ini menjelaskan tentang pengaturan mekanisme pemungutan suara dalam pemilihan umum (pemilu) dan peluang pengaturan *e-voting* dalam pemilu. Penelitian ini ditujukan untuk menjawab permasalahan normatif mengenai konstitusionalitas pengaturan *e-voting* dalam pemilu menurut UUD NRI Tahun 1945 yang dijawab melalui rumusan masalah berikut: (a) bagaimana pengaturan mekanisme pemungutan suara dalam pemilihan umum? (b) bagaimana peluang pengaturan mekanisme pemungutan suara dengan metode *e-voting* dalam pemilihan umum? Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-normatif menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang relevan dengan topik pembahasan mengenai pemilu dan *e-voting*. Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka untuk kemudian menjawab rumusan masalah penelitian. Hasil dan kesimpulan dari penelitian adalah sebagai berikut: (a) bahwa kerangka hukum pemilu dalam hukum positif masih terbatas pada mekanisme pemungutan suara secara manual dengan mencoblos surat suara dan belum memungkinkan diterapkannya metode *e-voting*; (b) secara normatif terdapat peluang pengaturan *e-voting* dalam pemilu melalui Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009 yang memperluas pemaknaan frasa “mencoblos” dengan penggunaan metode *e-voting* dan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang secara implisit mendudukkan pemilu dan pemilihan kepala daerah (pilkada) pada rezim yang sama.

Kata Kunci : E-Voting, Pemilihan Umum, Pemungutan Suara.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penerapan mekanisme pemungutan suara dengan *e-voting* dalam pemilihan umum (pemilu) masih menjadi diskursus karena beberapa alasan, di antaranya kekhawatiran akan integritas dan kompleksitas dalam penyelenggaraan pemilu.¹

¹ France Belanger and Lemuria Carter.2008. “Trust and Risk in E-Government Adoption,” *Journal of Strategic Information Systems* 17, no. 2 : h. 173-74; Yu-Qian Zhu, Anik Hanifatul Azizah, and Bo Hsiao.2021. “Examining Multi-Dimensional Trust of Technology in Citizens’ Adoption of E-Voting in Developing Countries,” *Information Development* 37. no. 2 : h. 194; Perludem, “Mempertimbangkan

Terlepas kekhawatiran mengenai teknis penyelenggaraan, diskursus juga terjadi dalam tataran regulasi. Berdasarkan regulasi saat ini, *e-voting* secara normatif sejatinya telah diakomodasi dalam ketentuan Pasal 85 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada).² Meski demikian, dalam ketentuan Pasal 353 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) mekanisme pemungutan suara masih terbatas pada pencoblosan surat suara.³

Disparitas tersebut setidaknya dapat dikatakan didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 147/PUU-VII/2009 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.⁴ Melalui Putusan *a quo*, MK dalam *ratio decidendi* dan amar putusannya membuka peluang penggunaan metode *e-voting*.⁵ Meski demikian, perlu menjadi catatan bahwa *addressat* dari putusan *a quo* adalah terhadap pemilihan kepala daerah (pilkada), sehingga menjadi pertanyaan, apakah secara normatif dimungkinkan pula penerapan *e-voting* dalam rezim pemilu.

Ulang Wacana Penggunaan E-Voting,” Perludem, 2020, <https://perludem.org/2020/03/12/mempertimbangkan-ulang-wacana-penggunaan-e-voting/>; Mahpudin, “Teknologi Pemilu, Trust, Dan Post Truth Politics: Polemik Pemanfaatan SITUNG (Sistem Informasi Penghitungan Suara) Pada Pilpres 2019,” *Jurnal PolGov* 1, no. 1 (2019): h. 158.

² Pasal 85 ayat (1) Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang,” Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5588 § (2015); Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang,” Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678 § (2015); Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang,” Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898 § (2016); Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang,” Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6547 § (2020).

³ Pasal 353 ayat (1) Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum,” Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109 § (2017).

⁴ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 147/PUU-VII/2009 (2010).

⁵ Mahkamah Konstitusi, h. 41-43.

Pertanyaan lebih mendasar yang perlu dijawab sebelum dapat menjawab pertanyaan mengenai peluang pengaturan metode *e-voting* dalam pemilu ialah mengenai keberadaan pemilihan kepala daerah sebagai rezim pemilihan. Secara historis terdapat dinamika mengenai status pemilihan kepala daerah.⁶ Hal tersebut dapat berimplikasi pada beberapa hal, seperti kewenangan MK dalam memutus sengketa hasil pilkada dan dalam konteks pembahasan artikel ini ialah pada peluang pengaturan *e-voting* dalam pemilu.⁷ Bilamana pilkada merupakan rezim pemilihan yang berdiri sendiri, maka *mutatis mutandis* dengan berdasarkan pada Putusan MK Nomor 147/ PUU-VII/2009 *an sich*, pemungutan suara melalui *e-voting* dapat dikatakan belum dapat diterapkan dalam pemilu. Sebaliknya, bilamana pilkada ditafsirkan sebagai bagian dari rezim pemilu, maka *mutatis mutandis* dimungkinkan untuk menerapkan *e-voting* dalam pemilu.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab permasalahan normatif mengenai status hukum pemilihan kepala daerah sebagai suatu rezim pemilihan yang selanjutnya ditujukan untuk menjawab peluang pengaturan *e-voting* dalam pemilu.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan mekanisme pemungutan suara dalam pemilihan umum?
2. Bagaimana peluang pengaturan mekanisme pemungutan suara dengan metode *e-voting* dalam pemilihan umum?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif⁸, yang dilakukan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang relevan dengan topik yang dikaji.⁹ Adapun pendekatan konseptual dilakukan dengan mempelajari pandangan maupun konsep yang relevan dengan masalah yang dihadapi untuk menjadi sandaran dalam membangun argumentasi hukum.¹⁰ Adapun bahan pustaka yang digunakan yaitu: (a) bahan hukum primer yang terdiri dari bahan hukum yang memiliki sifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan; dan (b) bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa literatur, artikel jurnal, dan hasil penelitian yang relevan.¹¹ Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka terhadap bahan hukum yang relevan.¹² Analisis terhadap data yang telah dikumpulkan dilakukan secara deskriptif kualitatif guna menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.

⁶ Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945," *Binamulia Hukum* 7, no. 1 (2018): h. 18-19; Ahmad Mirza Safwandy, Husni Jalil, and Moh Nur Rasyid, "Pergeseran Rezim Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 21, no. 3 (2019): h. 362-64.

⁷ Safwandy, Jalil, and Rasyid, "Pergeseran Rezim Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia," h. 362.

⁸ Johnny Ibrahim.2006. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing, Malang, h. 295; Soerjono Soekanto and Sri Mamudj.2007., *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum* RajaGrafindo Persada, Jakarta, h. 13.

⁹ Peter Mahmud Marzuki.2017. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media Group, Jakarta, h. 133.

¹⁰ Marzuki, h. 134-35.

¹¹ Soerjono Soekanto.2006. *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia Press, Jakarta, h. 52.

¹² Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, h. 237.

II. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Mekanisme Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum

Secara normatif, pengaturan mengenai mekanisme pemungutan suara dalam pemilihan umum ditemui dalam beberapa peraturan perundang-undangan berikut:

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu); dan
2. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum (PKPU 3/2019) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum (PKPU 9/2019).

Berdasarkan kedua peraturan perundang-undangan tersebut, penulis selanjutnya memetakan bagaimana pengaturan mengenai mekanisme pemungutan suara dalam pemilu sekaligus mencoba menggali pemaknaan terhadap metode pemungutan suara yang diatur dalam kerangka hukum pemilu.

Pertama, dalam UU Pemilu, pengaturan mengenai metode pemungutan suara diatur dalam ketentuan Pasal 353 ayat (1) yang menyatakan sebagai berikut:¹³

Pemberian suara untuk Pemilu dilakukan dengan cara:

- a. mencoblos satu kali pada nomor, nama, foto Pasangan Calon, atau tanda gambar partai politik pengusul dalam satu kotak pada surat suara untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
- b. mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik, dan/atau nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan
- c. mencoblos satu kali pada nomor, nama, atau foto calon untuk Pemilu anggota DPD.

Dalam ketentuan *a quo* digunakan frasa “mencoblos” dan “surat suara” yang mana mengartikan bahwasanya pemilih memberikan suaranya secara manual dengan mencoblos surat suara. Dengan kata lain, bila ditafsirkan secara gramatikal, ruang lingkup pemaknaan ketentuan Pasal 353 ayat (1) UU Pemilu masih terbatas pada pemungutan suara secara manual.

Pemaknaan tersebut kemudian dipertegas oleh ketentuan Pasal 354 ayat (1) UU Pemilu yang menyatakan sebagai berikut:¹⁴

Sebelum melaksanakan pemungutan suara, KPPS:

- a. membuka kotak suara;
- b. mengeluarkan seluruh isi kotak suara;
- c. mengidentifikasi jenis dokumen dan peralatan;
- d. menghitung jumlah setiap jenis dokumen dan peralatan;
- e. memeriksa keadaan seluruh surat suara; dan
- f. menandatangani surat suara yang akan digunakan oleh Pemilih.

¹³ Pasal 353 ayat 1 Republik Indonesia, UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

¹⁴ Pasal 354 ayat (1) Republik Indonesia.

Mekanisme serta bentuk peralatan maupun perlengkapan yang tercantum dalam ketentuan *a quo* dalam hal ini mengafirmasi pemaknaan bahwa mekanisme yang diakomodasi dalam UU Pemilu ialah pemungutan suara secara manual. Sehingga demikian dapat dikatakan bahwasanya menurut UU Pemilu, metode pemungutan suara melalui *e-voting* belum diakomodasi.

Kedua, dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 25 PKPU 3/2019 jo. PKPU 9/2019, pemungutan suara didefinisikan sebagai berikut:¹⁵

Pemungutan Suara adalah proses **pemberian suara oleh Pemilih di TPS pada Surat Suara dengan cara mencoblos** nomor urut, nama, foto Pasangan Calon, atau tanda gambar Partai Politik pengusul untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, mencoblos nomor urut, atau tanda gambar Partai Politik, dan/atau nama calon untuk Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, dan mencoblos nomor urut, nama calon, atau foto calon untuk Pemilu anggota DPD.

Berdasarkan definisi tersebut, pemungutan suara dimaknai sebagai suatu proses pemberian suara oleh pemilih dengan cara mencoblos surat suara. Pemaknaan tersebut dalam hal ini berkesesuaian dengan pemaknaan pemungutan suara dalam UU Pemilu. Pemaknaan yang demikian kemudian juga secara konsisten dibadankan dalam batang tubuh PKPU 3/2019 jo. PKPU 9/2019.

Bentuk pembedaan pemaknaan pemungutan suara tersebut salah satunya berbentuk pengaturan dalam pelaksanaan agenda rapat pemungutan suara. Dalam agenda tersebut, salah satu bentuk sosialisasi yang dilakukan oleh Ketua KPPS kepada pemilih, saksi, dan pengawas TPS ialah mengenai “tata cara pemberian tanda pada Surat Suara dengan cara mencoblos”.¹⁶ Secara lebih detail, berkenaan dengan tata cara pemberian suara diatur dalam ketentuan Pasal 35 ayat (2) PKPU *a quo* sebagai berikut:¹⁷

Tata cara pemberian suara pada Surat Suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, ditetapkan sebagai berikut:

- a. memastikan Surat Suara yang diterima telah ditandatangani oleh ketua KPPS;
- b. pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos;
- c. menggunakan alat coblos yang telah disediakan berupa paku;
- d. pemberian suara pada Surat Suara Pasangan Calon dilakukan dengan cara mencoblos 1 (satu) kali pada nomor, nama, foto

¹⁵ Pasal 1 Angka 25 Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, “Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Pemungutan Dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum” (2019); Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, “Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Pemungutan Dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum” (2019).

¹⁶ Pasal 33 ayat (1) huruf c dan Pasal 35 ayat (1) huruf d Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum; Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum.

¹⁷ Pasal 35 ayat (2) Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum; Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum.

- Pasangan Calon, atau tanda gambar Partai Politik Pengusul dalam satu kotak;
- e. pemberian suara pada Surat Suara anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan cara mencoblos 1 (satu) kali pada nomor, atau tanda gambar Partai Politik, dan/atau nama calon dalam Partai Politik yang sama; dan
 - f. pemberian suara pada Surat Suara Pemilu anggota DPD dilakukan dengan cara mencoblos 1 (satu) kali pada nomor, nama, atau foto calon dalam satu kolom calon yang sama.

Selain digunakannya frasa “mencoblos”, hal menarik dalam ketentuan *a quo* yang semakin mempertegas cara pemungutan suara secara manual ialah pada ketentuan ayat (2) huruf c yang menyatakan “menggunakan alat coblos yang telah disediakan berupa paku”.¹⁸ Hal mana dinyatakan pula dalam ketentuan Pasal 41 huruf c yang menyatakan bahwa pemberian suara oleh Pemilih dilakukan melalui mekanisme di antaranya dengan “mencoblos Surat Suara dengan paku di atas alas coblos”.¹⁹

Berdasarkan ketiga peraturan perundang-undangan tersebut, menjadi terang bahwa dalam pengaturan saat ini pemaknaan mengenai mekanisme pemungutan suara masih terbatas pada pemungutan suara secara manual dengan cara mencoblos surat suara. Dengan kata lain, kerangka regulasi pemilu yang berlaku belum memungkinkan penerapan *e-voting* dalam pemilu. Hal ini ditunjukkan dengan penggunaan frasa “mencoblos” dan “surat suara” dalam ketiga peraturan perundang-undangan tersebut sekaligus dipertegas dengan penggunaan dengan adanya frasa “menggunakan alat coblos yang telah disediakan berupa paku” dalam PKPU 3/2019 jo. PKPU 9/2019.

B. Peluang Pengaturan Mekanisme Pemungutan Suara dengan Metode E-Voting dalam Pemilihan Umum

Secara eksplisit memang tidak dapat ditemukan pengaturan mengenai penggunaan metode *e-voting* dalam Pemilu, khususnya dalam UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan mengenai Pemilu dalam UUD NRI Tahun 1945 secara khusus diatur dalam Pasal 22E pada Bab VII B mengenai Pemilihan Umum, sebagai hasil dari amandemen ketiga UUD 1945, yang berbunyi:²⁰

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.***)
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.***)

¹⁸ Pasal 35 ayat (2) huruf c Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum; Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum.

¹⁹ Pasal 41 huruf c Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum; Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum.

²⁰ Pasal 22E Republik Indonesia, “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (1945).

3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.***)
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.***)
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.***)
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.***)

Berdasarkan rumusan Pasal *a quo* dapat dicermati bahwa yang dimaksud sebagai Pemilu menurut UUD NRI Tahun 1945 hanyalah untuk memilih: (1) anggota Dewan Perwakilan Rakyat; (2) anggota Dewan Perwakilan Daerah; (3) Presiden dan wakil presiden; dan (4) anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Meski demikian, secara historis terdapat dinamika berkenaan dengan kedudukan pemilihan kepala daerah (pilkada), tepatnya apakah kemudian pilkada masuk ke dalam rezim pemilihan umum atau tidak.

Dalam Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, MK dalam pertimbangan hukumnya memberikan kewenangan bagi pembentuk undang-undang untuk menentukan apakah pilkada langsung merupakan perluasan dari rezim pemilu atautkah ia merupakan rezim yang berdiri sendiri.²¹ Dengan kata lain, MK dalam Putusan *a quo* menjadikan masalah hukum mengenai kedudukan rezim pilkada sebagai kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Dasar pertimbangan hukum dari MK dalam membuka peluang dimasukkannya pilkada dalam rezim pemilu berangkat dari pandangan materiil terhadap Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Tepatnya, pilkada menjadi bagian dari rezim pemilu karena pilkada memenuhi unsur-unsur pemilu sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 atau pemilu secara materiil.²²

Berdasarkan Putusan *a quo*, pembentuk undang-undang diberikan kewenangan untuk menentukan apakah pilkada merupakan bagian rezim pemilu atau tidak. Putusan *a quo* yang kemudian menjadi dasar bagi lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang salah satunya menyerahkan kewenangan sengketa hasil pilkada kepada Mahkamah Konstitusi.²³ Hal ini dapat diartikan bahwa pilkada berdasarkan UU *a quo* ditafsirkan sebagai bagian dalam rezim pemilu, mengingat pula kewenangan MK dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) adalah “[...] memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

²¹ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 (2005); Qurrata Ayuni, “Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018): h. 206.

²² Gotfridus Goris Seran, “Konstitusionalitas Dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): h. 661.

²³ Zainal Arifin Hoesein.2010. “Pemilu Kepala Daerah Dalam Transisi Demokrasi,” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 6 : 2; Kelik Pramudya.2015. “Mewujudkan Sistem Penyelesaian Hasil Pilkada Yang Efektif Dan Berkeadilan.” *Jurnal RechtsVinding* 4, no. 1 : h. 127.

Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 kemudian dianulir melalui Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013. Dalam Putusan *a quo*, MK membatalkan kewenangannya dalam memutus perkara sengketa hasil pemilihan kepala daerah.²⁴ Amar putusan tersebut didasarkan pada beberapa penafsiran yang digunakan oleh MK di antaranya *original intent*.²⁵ Dalam pertimbangan hukumnya, MK merujuk pada maksud asli dari perumus amandemen Undang-Undang Dasar yang memaknai pemilu secara limitatif sesuai dengan lingkup yang diatur dalam ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945.²⁶

Dengan kata lain, kewenangan MK dalam memutus perkara PHPKada dianggap sebagai perluasan kewenangan dari MK.²⁷ Meskipun kemudian, dalam amarnya yang lain, MK memutus bahwa MK secara transisional masih berwenang mengadili PHPKada guna menghindari kekosongan hukum.²⁸ Hal ini yang menimbulkan pemahaman bahwa Pemilihan Kepala Daerah bukanlah rezim Pemilu karena menurut UUD NRI Tahun 1945 memang tidak disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu jenis Pemilu.²⁹ Oleh sebab itu, terminologi untuk pengisian jabatan kepala daerah selayaknya tidak disebut dengan “pemilihan umum kepala daerah (pemilukada)”, namun cukup dengan “pemilihan kepala daerah (pilkada)” tanpa menggunakan kata “umum”.

Pemisahan rezim pilkada yang bukan bagian dari rezim pemilu ini juga diperkuat dalam UUD NRI Tahun 1945 yang mengaturnya pada Pasal 18 ayat (4) Bab VI mengenai Pemerintah Daerah, dengan menyebut, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Rumusan ini semakin menegaskan bahwa terminologi pengisian jabatan kepala daerah yang tepat adalah “pemilihan kepala daerah” atau “pilkada”. Pun, kemudian pilkada dinilai memiliki kesamaan substansial dengan pemilu tentu tidak serta merta pengaturan mengenai pemilu berlaku *mutatis mutandis* untuk pilkada.

Hal ini yang kemudian relatif dikaburkan pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 karena MK dalam pertimbangan hukumnya, khususnya pada bagian *ratio decidendi*, memberikan alternatif model pemilu serentak yang di dalamnya memasukkan pula pemilihan gubernur dan bupati/walikota.³⁰ Hal ini memberikan persepsi seolah-olah pilkada juga masuk dalam rezim pemilu, padahal dalam *ratio decidendi* Putusan *a quo*, MK tidak memberikan pertimbangan hukum terkait dimasukkannya pilkada dalam rezim pemilu.

²⁴ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 (2014); Abdurrachman Satrio, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilu Sebagai Bentuk Judicialization of Politics,” *Jurnal Konstitusi* 12, no. 1 (2015): h. 128.

²⁵ Slamet Suhartono, “Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus Dan MK Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung,” *Jurnal Konstitusi* 12, no. 3 (2015): h. 512.

²⁶ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, h. 59–60.

²⁷ Hamdan Zoelva.2013. “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada Oleh Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 10, no. 3 : h. 382.

²⁸ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, h. 63.

²⁹ Sodikin.2015. “Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks UUD NRI Tahun 1945,” *Jurnal RechtsVinding* 4, no. 1 : h. 57.

³⁰ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 (2020), h. 323–324.

Pemahaman yang kabur mengenai pemaknaan pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu di atas justru memberikan peluang penafsiran lain dalam konteks penggunaan *e-voting* dalam pemilu. Hal ini dikarenakan dalam hukum positif, yaitu dalam Pasal 353 UU Pemilu secara tegas disebutkan bahwa:³¹

1. Pemberian suara untuk Pemilu dilakukan dengan cara:
 - a. mencoblos satu kali pada nomor, nama, foto pasangan Calon, atau tanda gambar partai politik pengusul dalam satu kotak pada surat suara untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
 - b. mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik, dan/atau nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota untuk pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan
 - c. mencoblos satu kali pada nomor, nama, atau foto calon untuk Pemilu anggota DPD.

Pemberian suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan prinsip memudahkan pemilih, akurasi dalam penghitungan suara, dan efisiensi dalam Penyelenggaraan Pemilu.

Pengaturan dalam Pasal 353 UU Pemilu yang menggunakan diksi “mencoblos” memiliki kesesuaian dengan diksi “mencoblos” yang diputus oleh MK dalam perkara pengujian Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (UU Pemda 2004) yang mengatur mengenai tata cara pemberian suara dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.³² Pengaturan dalam UU Pemda 2004 inilah yang kemudian digantikan pengaturannya dalam UU Pilkada, hanya yang spesifik mengatur mengenai pemilihan gubernur dan bupati/walikota. Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009 dalam salah satu amarnya menyatakan:³³

Menyatakan Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) 43 adalah konstitusional bersyarat terhadap Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga kata, “mencoblos” dalam Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diartikan pula menggunakan metode *e-voting* dengan syarat kumulatif sebagai berikut:

- a. tidak melanggar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
- b. daerah yang menerapkan metode *e-voting* sudah siap dari sisi teknologi, pembiayaan, sumber daya manusia maupun perangkat lunaknya, kesiapan masyarakat di daerah yang bersangkutan, serta persyaratan lain yang diperlukan.

Pemberian tafsir oleh MK yang mempersamakan “mencoblos” dengan penggunaan metode *e-voting* dengan syarat kumulatif memberikan peluang bahwa sejatinya metode *e-voting* dapat diterapkan dalam Pemilu sebagai tafsir dari diksi “mencoblos” sepanjang syarat kumulatif dipenuhi. Peluang penerapan

³¹ Pasal 353 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

³² Pasal 88 “Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah” (2004).

³³ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 147/PUU-VII/2009, h. 42-43.

e-voting tersebut kemudian ditindaklanjuti dalam pengaturan Pasal 85 ayat (1) UU Pilkada dengan rumusan, “Pemberian suara untuk Pemilihan dapat dilakukan dengan cara: a. memberi tanda satu kali pada surat suara; atau b. memberi suara melalui peralatan Pemilihan suara secara elektronik”.³⁴

Namun demikian, Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009 tidak dapat serta merta digunakan sebagai dasar hukum penggunaan *e-voting* pada tahap pemungutan suara dalam pemilu, mengingat Putusan *a quo* merupakan putusan dengan *addressat* yang spesifik, yaitu pelaksanaan pilkada. Pun kemudian, menggunakan “perspektif yang kabur” pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, yang seolah memasukkan pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu, masih terdapat hambatan untuk “menggunakan” tafsir dalam Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009, yaitu asas *presumptio iustae causa*. Asas ini menekankan pada praduga keabsahan terhadap pengaturan yang mengatur pemilu, bahwa pengaturan pemilu tidak *mutatis mutandis* tunduk pada pengaturan mengenai pilkada walaupun seolah-olah pilkada sudah dijadikan dalam 1 (satu) rezim dengan pemilu.³⁵ Asas ini dapat dikecualikan bila kemudian tafsir dalam Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009 digunakan oleh pembentuk UU dalam merumuskan UU Pemilu yang baru. Cara lain yang dapat ditempuh adalah bila rumusan dalam UU Pemilu, khususnya Pasal 353 UU Pemilu, diujikan kepada MK agar ditafsirkan sama dengan seperti Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009 dalam membaca diksi “mencoblos” pada Pasal 353 UU Pemilu.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat ditarik dua kesimpulan berikut: **Pertama**, bahwa dalam kerangka hukum pemilu yang berlaku, meliputi UU Pemilu dan PKPU 3/2019 jo. PKPU 9/2019, pengaturan masih terbatas pada mekanisme pemungutan suara secara manual dengan cara mencoblos surat suara. Dengan kata lain, kerangka regulasi pemilu yang berlaku saat ini belum memungkinkan penerapan *e-voting* dalam pemilu. Hal ini ditunjukkan dengan penggunaan frasa “mencoblos” dan “surat suara” dalam ketiga peraturan perundang-undangan tersebut sekaligus penggunaan frasa “menggunakan alat coblos yang telah disediakan berupa paku” dalam PKPU 3/2019 jo. PKPU 9/2019.

Kedua, secara normatif terdapat peluang pengaturan *e-voting* dalam pemilu melalui Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009 yang memperluas pemaknaan frasa “mencoblos” dengan penggunaan metode *e-voting* dan Putusan MK Nomor

³⁴ Pasal 85 ayat (1) Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang.

³⁵ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), h. 24–25.

55/PUU-XVII/2019 yang secara implisit mendudukkan pemilu dan pilkada pada rezim yang sama. Namun demikian, asas *presumptio iustae causa* perlu diperhatikan mengingat *addressat* Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009 adalah pada pelaksanaan pilkada. Pengaturan pemilu tidak *mutatis mutandis* tunduk pada pengaturan mengenai pilkada walaupun seolah-olah pilkada sudah dijadikan dalam 1 (satu) rezim dengan pemilu. Asas ini dapat dikecualikan bila kemudian tafsir dalam Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009 digunakan oleh pembentuk UU dalam merumuskan UU Pemilu yang baru. Cara lain yang dapat ditempuh adalah bilamana rumusan dalam UU Pemilu, khususnya Pasal 353 UU Pemilu, dilakukan uji materi kepada MK agar ditafsirkan sama dengan seperti Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009 dalam membaca diksi “mencoblos” sehingga meliputi metode pemungutan suara melalui *e-voting*.

DAFTAR PUSTAKA

- Ayuni, Qurrata. “Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018): 199–221.
- Belanger, France, and Lemuria Carter. “Trust and Risk in E-Government Adoption.” *Journal of Strategic Information Systems* 17, no. 2 (2008): 165–76.
- Hoesein, Zainal Arifin. “Pemilu Kepala Daerah Dalam Transisi Demokrasi.” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 6 (2010): 1–23.
- Ibrahim, Johnny. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum (2019).
- . Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum (2019).
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 147/PUU-VII/2009 (2010).
- . Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 (2020).
- . Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 (2005).
- . Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 (2014).
- Mahpudin. “Teknologi Pemilu, Trust, Dan Post Truth Politics: Polemik Pemanfaatan SITUNG (Sistem Informasi Penghitungan Suara) Pada Pilpres 2019.” *Jurnal PolGov* 1, no. 1 (2019): 157–97.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Prenada Media Group, 2017.
- Perludem. “Mempertimbangkan Ulang Wacana Penggunaan E-Voting.” Perludem, 2020.
- Pramudya, Kelik. “Mewujudkan Sistem Penyelesaian Hasil Pilkada Yang Efektif Dan Berkeadilan.” *Jurnal RechtsVinding* 4, no. 1 (2015): 123–37.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1945).
- . Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan

- Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5588 § (2015).
- . Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898 § (2016).
- . Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6547 § (2020).
- . Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109 § (2017).
- . Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678 § (2015).
- Safwandy, Ahmad Mirza, Husni Jalil, and Moh Nur Rasyid. "Pergeseran Rezim Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia." *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 21, no. 3 (2019): 361–76.
- Satrio, Abdurrachman. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilu Sebagai Bentuk Judicialization of Politics." *Jurnal Konstitusi* 12, no. 1 (2015): 117–33.
- Seran, Gotfridus Goris. "Konstitusionalitas Dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 655–76.
- Sinaga, Parbuntian. "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945." *Binamulia Hukum* 7, no. 1 (2018): 17–25.
- Sodikin. "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks UUD NRI Tahun 1945." *Jurnal RechtsVinding* 4, no. 1 (2015): 43–58.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2006.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.
- Suhartono, Slamet. "Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus Dan MK Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung ." *Jurnal Konstitusi* 12, no. 3 (2015): 503–23.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah*

Konstitusi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (2004).

Zhu, Yu-Qian, Anik Hanifatul Azizah, and Bo Hsiao. "Examining Multi-Dimensional Trust of Technology in Citizens' Adoption of E-Voting in Developing Countries." *Information Development* 37, no. 2 (2021): 193–208.

Zoelva, Hamdan. "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 3 (2013): 377–98.

MENEGAKKAN KEADILAN PROSEDURAL UNTUK MENJAMIN PRINSIP FREE AND FAIR ELECTION

Fritz Edward Siregar

Pengajar Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera
Puri Imperium Office Plaza (UG) floor unit No. 15, Jl. Kuningan Madya No.RT.5,
RT.1/RW.6, Guntur, Kecamatan Setiabudi, Kota Jakarta Selatan, Daerah Khusus
Ibukota Jakarta

Email : fritzsiregar@live.com

ABSTRAK

Tulisan ini menguraikan eksistensi dan peran Bawaslu dalam menegakkan keadilan prosedural berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai dasar tindakannya, yang pada hakikatnya tidak lain merupakan bagian dari upaya Bawaslu mewujudkan keadilan Pemilu. Hasil kajian menunjukkan bahwa seluruh mekanisme pelaksanaan tugas dan wewenang Bawaslu di bidang pengawasan, penindakan, dan penyelesaian sengketa telah dilakukan dengan merujuk pada due process yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Meskipun upaya atas penegakkan keadilan prosedural tersebut tidak serta merta dilalui dengan mudah, namun Bawaslu memastikan bahwa semua aspek prosedural tahapan dan penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa yang timbul telah dilakukan berdasarkan prinsip due process yang menitikberatkan pada prosedur dan perlindungan terhadap semua stakeholder yang terlibat dalam pemilu. Melalui keadilan prosedural, Bawaslu memastikan setiap stakeholder diperlakukan secara adil, dan mendapatkan putusan yang menimbulkan efek jera pada pelaku pelanggaran, melalui administrasi keadilan yang efisien dan transparan.

Kata Kunci : **Menegakkan, Merawat, Keadilan prosedural, Free and Fair Election.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bagi negara hukum demokratis, pemilihan umum (pemilu) dijadikan rujukan utama untuk mengukur kualitas demokrasi.¹ Dikatakan demikian karena Pemilu merupakan sarana (*tools*) untuk menjaga dan memelihara makna daulat rakyat sebagai suatu kontrak sosial tertinggi dalam negara. Melalui pemilu, suara rakyat dikonversi menjadi jabatan-jabatan yang akan menjalankan kekuasaan negara sesuai dengan mandat rakyat. Untuk menghasilkan wakil rakyat yang bekerja sesuai kehendak rakyat, maka pemilu tersebut haruslah pemilu yang demokratis dan berintegritas. Pemilu yang demokratis adalah pemilu yang menjamin kesetaraan antar warga dan pemilu yang menjamin hak warga untuk

¹ Ramlan Surbakti, et. al.2011. Merancang system Politik Demokratis: Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, Hlm. 1.

dipilih dan memilih. Sementara pemilu yang berintegritas adalah pemilu yang dilaksanakan secara transparan, bertanggung jawab dan menjunjung tinggi prinsip jujur dan adil (*free and fair election*).²

Prinsip *free and fair election* inilah yang menjadi kata kunci dalam pemilu. Sebab prinsip *free and fair election* dijadikan sebagai sarana sekaligus mekanisme untuk mencegah dan mengoreksi segala bentuk pelanggaran pemilu serta memberikan sanksi kepada pihak yang melanggar. Konsekuensinya, semua *stakeholder* yang terlibat dalam pemilu termasuk penyelenggara pemilu menjadikan prinsip ini sebagai rujukan utama dalam mengelola pemilu yang demokratis dan berintegritas. Prinsip dasar yang harus diperhatikan penyelenggara pemilu adalah seluruh kegiatan dalam proses tahapan pemilu berpotensi menimbulkan sengketa. Oleh karena itu, menegakkan hukum pemilu menjadi benteng terakhir untuk memastikan tetap terjaganya prinsip *free and fair election* dalam pemilu.³

Bagi penyelenggara pemilu, menegakkan prinsip *free and fair election* itu dilakukan dengan memastikan semua aspek prosedural tahapan dan penyelesaian pelanggaran dan sengketa yang timbul dijalankan sesuai dengan yang dikehendaki oleh undang-undang.⁴ Dengan perkataan lain, kerja-kerja penyelenggara pemilu dituntut untuk mengedepankan asas *due process of law* yang menitikberatkan pada prosedur dan perlindungan terhadap semua *stakeholder* yang terlibat dalam pemilu. Dalam tataran implementasinya, asas *due process of law* menghendaki penyelenggara pemilu tidak hanya mewujudkan *free and fair election* dalam makna yang substantif, tetapi juga *free and fair election* dalam makna yang prosedural.

Keadilan pemilu merupakan instrumen yang digunakan untuk menjamin legitimasi demokrasi dan kredibilitas proses pemilu⁵ Suatu pemilu dikatakan demokratis manakala dalam pelaksanaannya telah meletakkan makna keadilan pemilu sebagai spirit utama dalam penyelenggaraan pemilu. Bagaimana pun proses menegakkan keadilan pemilu adalah proses yang paling penting dalam setiap penyelenggaraan pemilu. Jika proses penegakan keadilan hukum pemilu berjalan konsisten dan bertanggung jawab, maka penyelenggaraan pemilu yang demokratis dan berintegritas dapat terwujud dan memupuk kepercayaan publik atas kualitas pemilu itu sendiri.⁶

Bagi Joseph dan McLouglin⁷, keadilan pemilu tidak hanya berupa penegakan hukum dan penyelesaian sengketa Pemilu tetapi juga mencakup pencegahan pelanggaran ketentuan pemilu sebelum pelanggaran itu terjadi, merespon pertanyaan dan keberatan dari publik sehingga tidak saja semua pihak melakukan keterlibatan dalam pemilu sesuai peraturan perundang-undangan

² Katherine Ellena, with Chad Vickery and Lisa Reppell, 2018. *Election on Trial: The Effective Management of Election Disputes and Violations*. International Foundation of Election Systems, Arlington, Hlm. 9.

³ *Id.* Hlm. 10

⁴ Bachtiar, 2019. *Politik Hukum Konstitusi: Pertanggungjawaban Konstitusional Presiden*. Suluh Media, Yogyakarta, Hlm. 9.

⁵ Fritz Edward Siregar, 2021. *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*. Konstitusi Press, Jakarta, Hlm. 3.

⁶ *Id.* Hlm. 4.

⁷ Oliver Joseph dan Frank McLouglin, 2019. *Electoral Justice System Assessment Guide*. Stockholm: International IDEA, Stockholm, Hlm. 8-9.

tetapi juga mengurangi kemungkinan kasus pelanggaran sengketa pemilu, dan mekanisme informal lainnya untuk menyelesaikan sengketa pemilu demi menjamin proses penyelenggaraan pemilu yang adil dan hasil pemilu yang dapat dipercaya. Oleh karena itu, dapat dipastikan bahwa keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang *free and fair election*. Mewujudkan keadilan pemilu itu sendiri merupakan bagian yang *inheren* dari keberadaan Bawaslu. Pelaksanaan fungsi pengawasan dan penegakan hukum pemilu yang diperankan oleh Bawaslu tidak lain adalah bagian dari ikhtiar untuk menjamin terwujudnya keadilan pemilu dalam suatu proses pemilu.⁸ Hal demikian bersesuaian dengan *tagline* Bawaslu “bersama bawaslu tegakkan keadilan pemilu”. Melalui tugas dan wewenangnya, Bawaslu dituntut untuk mencegah berbagai ketidakberesan dalam proses pemilu, menyediakan mekanisme komplain masyarakat, dan menyediakan mekanisme penyelesaian yang adil dan transparan atas komplain masyarakat. Bahkan dalam batas-batas tertentu memberikan hukuman setimpal bagi pelanggar yang menyebabkan terganggunya proses pemilu.

Tentu dalam menjalankan fungsi penegakan hukum pemilu itu, Bawaslu dituntut untuk tidak saja mengedepankan keadilan yang bersifat substansial, tetapi juga keadilan prosedural.⁹ Kedua konsep keadilan pemilu tersebut harus diimplementasikan secara paralel oleh Bawaslu. Keadilan substansial berkaitan dengan hukum materiil, sedangkan keadilan prosedural terkait dengan hukum formil. Mengedepankan keadilan substansial semata akan berujung pada tidak terciptanya kepastian hukum, sementara mengedepankan keadilan prosedural justru merusak makna keadilan hukum. Keadilan pemilu yang harus diwujudkan Bawaslu adalah keadilan prosedural yang substantif dan pada saat yang sama mewujudkan keadilan substantif yang prosedural. Oleh karena itu, keadilan prosedural pada akhirnya menjadi kata kunci dalam keseluruhan pelaksanaan penegakan hukum pemilu.

B. Perumusan Masalah

Pokok permasalahan dalam pembahasan ini adalah penegakkan hukum prosedural yang dilakukan oleh Bawaslu. Hal mana, hukum procedural merupakan salah satu instrumen penting dalam proses menjaga keadilan, khususnya dalam proses penegakkan pemilu yang jujur dan adil. Berdasarkan permasalahan di atas, pembahasan ini akan menjawab pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep *due process of law* yang dilakukan oleh Bawaslu dalam menjamin pemilu yang jujur dan adil?
2. Apakah *due process of law* yang dilakukan Bawaslu berdampak baik terhadap penegakkan pemilu yang jujur dan adil?

⁸ Agus Riwanto et, al.2019. *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Penegakan Hukum Pemilu*. Bawaslu, Jakarta, Hlm. 31.

⁹Id. Hlm. 154.

II. PEMBAHASAN

A. Potret Keadilan Prosedural Bawaslu

Pada dasarnya, esensi yang hendak dicapai dalam penegakan hukum pemilu adalah mewujudkan keadilan (*fairness*).¹⁰ Keadilan tersebut akan terwujud dalam suatu aturan atau kebijakan yang diterapkan menurut prinsip-prinsip keadilan sebagai *fairness* yang juga bersesuaian dengan prinsip keadilan sosial yang terkandung dalam rumusan norma sila kelima Pancasila. Maka keadilan pemilu dapat dirumuskan sebagai pelaksanaan pemilu yang tunduk pada ketentuan procedural yang tak luput juga pada penegakan hukum substantial yang berdasarkan kebenaran hati nurani.¹¹

Dalam perspektif hukum, keadilan merupakan tema penting karena menempati posisi sentral dalam menjawab pertanyaan tentang tujuan hukum. Oleh karena itu, dalam penegakan hukum pemilu, harus melibatkan tiga aspek, yakni: hukum materiil, hukum formil, dan aparat penegak hukum.¹² Pertama mengenai hukum materiil (*materiel legal substance*) yang mengatur tentang isi norma berupa: perintah, larangan dan sanksi. Kedua (*formil legal substance*) yang menatur tentang hukum procedural. Ketiga, struktur hukum (*structure of law*) yang mengatur tentang fungsi, tugas dan kewenangan aparat penegak hukum.¹³ Ketiganya tak bisa dipisahkan karena sangat erat hubungannya antara yang satu dengan yang lain. Oleh karena itu ketiganya merupakan suatu rangkaian mozaik yang mutualis-simbiosis. Hukum materiil tak mungkin ditegakkan tanpa menggunakan hukum procedural, menjalankan hukum materiil dan procedural itu memerlukan peran aparat penegak hukum yang berintegritas.

Dalam penegakan hukum acapkali mengutamakan menjalankan hukum materiil secara ketat apa adanya dengan menerapkannya melalui hukum procedural oleh aparat hukum. Penegakan hukum yang lebih mengutamakan bunyi norma peraturan tanpa penafsiran kontekstual disebut positivistik. Sedangkan penegakan hukum dengan menempatkan tujuan utama keadilan kendati harus memgesampingkan bunyi norma dan hukum procedural oleh aparat hukum disebut sebagai penegakan hukum substantial.¹⁴

Secara umum keadilan procedural merupakan sebuah gagasan tentang keadilan dalam proses-proses penyeliaian sengketa dan pengalokasian sumber daya.¹⁵ Salah satu aspek dalam keadilan procedural adalah pembasan tentang bagaimana memberikan keadilan dalam proses hukum. Hal tersebut berkaitan erat dengan kepatutan dan transparansi dalam proses pembuatan keputusan. Mendengarkan keterangan semua pihak sebelum membuat keputusan merupakan salah satu langkah yang dianggap tepat untuk diambil agar suatu proses dapat dianggap adil secara procedural. Teori keadilan procedural

¹⁰ IDEA, *Electoral Justice*.2010. *An Overview of the International IDEA Handbook*. Inernational IDEA, Sweden, hlm. 6.

¹¹ Mahkamah Konstitusi.2010. *Mengawal Demokrasi Menegakkan Keadilan Subtantif*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Hlm. 5.

¹² Gustav Radbruch.2004. sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo.Mengenal Hukum Suatu Pengantar. Liberty, Yogyakarta, hlm. 15.

¹³ Id.

¹⁴ Id.

¹⁵ Mahkamah Konstitusi, *Supra* note 10. Hlm. 4

berpendirian bahwa prosedur yang adil akan membawa hasil yang adil pula, sekalipun syarat-syarat dari keadilan distributif tidak terpenuhi.¹⁶

Kerangka dasar keadilan prosedural yang hendak diwujudkan Bawaslu bersumber pada UU Pemilu.¹⁷ Dalam UU Pemilu telah ditentukan prosedur pelaksanaan tahapan dan mekanisme penyelesaian pelanggaran dan sengketa. Selain UU Pemilu, prosedur dan tata cara pelaksanaan tahapan serta mekanisme penyelesaian pelanggaran dan sengketa juga diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bawaslu (Perbawaslu) yang khusus dibentuk untuk melaksanakan ketentuan UU Pemilu.¹⁸

Pelanggaran pemilu itu sendiri dibedakan atas pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana. Pelanggaran kode etik diartikan sebagai pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang diperiksa dan diputus oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) untuk penyelenggara pemilu yang permanen, Bawaslu dan KPU untuk penyelenggara pemilu yang *ad hoc*.¹⁹

Pelanggaran administrasi merupakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan tahapan pemilu, baik berupa pelanggaran administrasi biasa maupun pelanggaran administrasi pemilu yang bersifat terstruktur, sistematis, dan massif. Penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu ini sepenuhnya menjadi wewenang Bawaslu dan jajarannya untuk memutuskannya, dan putusannya Bawaslu tersebut wajib dijalankan oleh KPU dan jajarannya.

Sementara pelanggaran pidana merupakan perbuatan yang melanggar ketentuan pidana yang diatur dalam UU Pemilu, yang dilakukan melalui proses peradilan pidana yang melibatkan Bawaslu, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan negeri.²⁰

Peraturan perundang-undangan juga mengatur mekanisme penyelesaian sengketa pemilu, yaitu sengketa proses pemilu yang menjadi wewenang Bawaslu – sengketa hasil pemilu yang merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi. Sengketa proses pemilu dibedakan atas sengketa antarpeserta dan sengketa antara peserta dengan penyelenggara pemilu.²¹ Dalam menyelesaikan sengketa proses, Bawaslu melakukan dalam dua alternatif penyelesaian, yaitu mediasi dan adjudikasi.²² Penyelesaian sengketa proses melalui adjudikasi hanya

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ Sesuai dengan Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum.

²⁰ Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.

²¹ Sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum, Peraturan Bawaslu Nomor 27 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum, dan Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu.

²² *Id.*

dapat dilakukan manakala penyelesaian sengketa proses melalui mediasi tidak tercapai. Dalam penyelesaian sengketa proses itu, putusan Bawaslu bersifat final, kecuali untuk dua objek sengketa, yaitu sengketa terkait keputusan KPU mengenai verifikasi partai politik peserta pemilu, keputusan KPU mengenai penetapan daftar calon tetap calon anggota legislatif, dan keputusan KPU terkait penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Jika putusan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa terkait tiga objek tersebut tidak dapat diterima pihak-pihak, maka pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).²³

Dari sisi prosedur, Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 menentukan bahwa penanganan dugaan pelanggaran administrasi pemilu bermula dari adanya temuan atau laporan.²⁴ Temuan merupakan hasil dari tugas pengawasan yang dilakukan pengawas pemilu. Hasil pengawasan yang mengandung dugaan pelanggaran pemilu disampaikan dan diputuskan dalam rapat pleno Bawaslu sesuai tingkatannya. Sedangkan laporan dapat berasal dari warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, peserta pemilu, dan/atau pemantau pemilu. Penetapan hasil pengawasan sebagai temuan dugaan pelanggaran pemilu dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditemukan dugaan pelanggaran. Demikian pula untuk laporan dugaan pelanggaran pemilu harus disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya adanya dugaan pelanggaran pemilu tersebut.²⁵

Terhadap laporan dugaan pelanggaran pemilu, pengawas pemilu membuat kajian awal atas laporan dugaan pelanggaran pemilu paling lama 2 (dua) hari sejak laporan diterima. Kajian awal merupakan kegiatan menganalisis keterpenuhan syarat formil dan syarat materil dari suatu laporan. Dalam hal laporan dugaan pelanggaran pemilu yang memenuhi syarat formil dan materil, laporan diberi nomor Laporan dan dicatatkan dalam buku register penerimaan laporan paling lama 3 (tiga) hari sejak laporan diterima. Sebaliknya dalam hal laporan tersebut belum memenuhi syarat formil dan/atau materil, pengawas pemilu memberitahukan kepada Pelapor untuk memenuhi syarat formal dan/atau syarat materil paling lama 3 (tiga) hari sejak laporan diterima. Dalam hal pelapor tidak memenuhi syarat formil dan syarat materil dalam waktu 3 (tiga) hari sejak laporan diterima, Pengawas Pemilu tidak mendaftarkan laporan dugaan pelanggaran dan diberitahukan kepada pelapor.²⁶

Untuk menjamin kebenaran setiap informasi yang disampaikan kepada pengawas pemilu, baik informasi lisan dan/atau informasi tertulis tidak serta merta diproses dugaan pelanggaran, melainkan dijadikan sebagai informasi awal untuk diinvestigasi lebih lanjut guna menemukan peristiwa dugaan pelanggaran pemilu. Dalam hal melakukan investigasi pengawas pemilu dapat meminta bahan keterangan yang dibutuhkan dengan: (a) mengundang pihak yang berkaitan/ mengetahui dugaan pelanggaran Pemilu; dan/atau (b) menemui

²³ Khairul Fahmi.2016. "Menelusuri Konsep Keadilan Pemilu Menurut UUD 1945", *Jurnal Cita Hukum*, Volume 4, Nomor 2, Diakses pada 29 Maret 2021. doi: 10.15408/jch.v4i2.4098.

²⁴ Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, Berita Negara Republik Indonesia No.324 Tahun 2018.

²⁵ Id.

²⁶ Pasal 11, Id.

pihak yang berkaitan/mengetahui dugaan pelanggaran pemilu. Bahkan atas tindakan tersebut, pengawas pemilu menuangkan ke dalam berita acara klarifikasi, penyerahan data, dokumen, dan/atau barang. Hasil investigasi tersebut dituangkan ke dalam laporan hasil pengawasan yang dituangkan dalam formulir hasil pengawasan. Hasil pengawasan yang mengandung dugaan pelanggaran dapat dijadikan Temuan dugaan pelanggaran pemilu oleh pengawas pemilu.²⁷

Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, atau Panwaslu LN memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti temuan atau laporan dugaan pelanggaran pemilu, paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah temuan atau laporan dugaan pelanggaran diterima dan diregistrasi. Dalam hal Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, atau Panwaslu LN memerlukan keterangan tambahan, keterangan tambahan dan kajian dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi.²⁸

Dalam proses pengkajian temuan atau laporan dugaan pelanggaran pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Panwaslu LN dapat melakukan klarifikasi terhadap pelapor, terlapor, pihak yang diduga sebagai pelaku pelanggaran, saksi, atau ahli untuk didengar keterangannya.²⁹ Untuk kepentingan tersebut, pengawas pemilu membuat surat undangan klarifikasi ditujukan kepada pelapor, terlapor, saksi dan/atau ahli yang memuat jadwal klarifikasi dan undangan untuk menghadiri klarifikasi atau pemberian keterangan. Surat undangan tersebut disampaikan kepada pelapor, terlapor, saksi, dan/atau ahli paling lama 1 (satu) hari sebelum klarifikasi atau pemberian keterangan melalui surat tercatat, kurir, surat elektronik, atau faksimile. Dalam hal pelapor, terlapor, saksi dan/atau ahli tidak hadir pada klarifikasi pertama, pengawas pemilu pada hari yang sama menerbitkan surat undangan klarifikasi kedua sekaligus memanggil pelapor, terlapor, saksi, dan/atau ahli. Dalam hal pelapor, terlapor, saksi dan/atau ahli tidak hadir pada klarifikasi kedua, pengawas pemilu melakukan kajian berdasarkan bukti yang ada. Manakala pelapor, terlapor, saksi, dan/atau ahli memenuhi undangan klarifikasi, maka keterangan yang disampaikan oleh pelapor, terlapor/pelaku, saksi, dan/atau ahli dituangkan dalam berita acara klarifikasi. Pihak-pihak yang diminta keterangan atau klarifikasi, sebelumnya diambil sumpah/janji sesuai dengan agama dan keyakinan oleh petugas yang ditunjuk serta menandatangani berita acara di bawah sumpah/janji.³⁰

Terhadap berbagai keterangan dan bukti-bukti yang diperoleh dalam proses klarifikasi, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Panwaslu LN membuat kajian dugaan pelanggaran pemilu dengan sistematika paling sedikit memuat: (a) kasus posisi; (b) data; (c) kajian; (d) kesimpulan; dan (e) rekomendasi.³¹ Kajian tersebut bersifat rahasia dan diputuskan dalam rapat pleno ketua dan anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi,

²⁷ Pasal 14, *Id*

²⁸ Pasal 454, *Supra note 16*.

²⁹ Pasal 18, *Supra note 23*.

³⁰ *Id*.

³¹ Pasal 25, *Id*.

Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Panwaslu LN. Hasil kajian terhadap temuan atau laporan dugaan pelanggaran digunakan untuk menentukan: (a) pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu; (b) tindak pidana pemilu; (c) pelanggaran administratif pemilu; (d) pelanggaran peraturan perundang-undangan lainnya; atau (e) bukan pelanggaran.³²

Manakala berdasarkan hasil kajian terdapat dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan meneruskan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).³³ Untuk dugaan tindak pidana pemilu diteruskan kepada penyidik Polri pada Gakkumdu paling lama 1x24 jam sejak diputuskan dalam rapat pleno, yang dilampiri dengan berkas temuan/laporan dan dokumen hasil penanganan pelanggaran.³⁴ Dalam jangka waktu tersebut pengawas pemilu, Polisi, dan Jaksa melakukan pembahasan pertama yang mendiskusikan perihal pasal pidana yang akan disangkakan kepada terlapor. Pada pembahasan pertama ini biasanya polisi dan jaksa membantu pengawas pemilu dengan memberikan petunjuk terkait keterangan dan bukti apa saja yang diperlukan dalam proses pengkajian. Hasil dari pembahasan pertama akan ditindaklanjuti oleh pengawas pemilu dengan melakukan penanganan terhadap laporan/temuan dengan batasan waktu paling lama 14 hari kerja sejak laporan/temuan diregistrasi. Sementara polisi dapat melakukan proses penyelidikan. Dalam proses penanganan inilah pengawas pemilu mengumpulkan bukti-bukti dan keterangan-keterangan para pihak, seperti pelapor, saksi, terlapor, dan/atau ahli melalui proses klarifikasi, dimana para pihak diundang untuk dimintai keterangan. Dalam proses meminta keterangan para pihak tersebut, pengawas pemilu dapat didampingi oleh polisi dan jaksa.

Untuk dugaan pelanggaran administrasi pemilu diproses lebih lanjut oleh Bawaslu sesuai dengan tingkatannya dan tempat kejadian.³⁵ Untuk dugaan pelanggaran peraturan perundang-undangan lainnya, pengawas pemilu meneruskan kepada instansi atau pihak berwenang terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan lain sesuai dengan kewenangan masing-masing.³⁶ Untuk memastikan asas keterbukaan dari suatu proses penanganan dugaan pelanggaran pemilu, status penanganan pelanggaran diumumkan di sekretariat Bawaslu sesuai tingkatannya, baik melalui papan pengumuman maupun melalui laman resmi Bawaslu.³⁷ Bahkan pemberitahuan status penanganan temuan dan laporan dapat disampaikan kepada pelapor melalui surat.³⁸

Lebih dari itu, untuk menjamin keadilan para pihak dalam suatu proses penanganan dugaan pelanggaran pemilu, Bawaslu berdasarkan permintaan pelapor atau terlapor dapat melakukan koreksi terhadap rekomendasi atau penerusan atas temuan/laporan dugaan pelanggaran yang ditangani oleh

³² *Id.*

³³ Pasal 28, *Id.*

³⁴ Pasal 29, *Id.*

³⁵ Pasal 30, *Id.*

³⁶ Pasal 31, *Id.*

³⁷ Pasal 33, *Id.*

³⁸ *Ibid.*

Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota.³⁹ Penyampaian permintaan koreksi atas rekomendasi/ penerusan temuan atau laporan dugaan pelanggaran kepada Bawaslu paling lama 3 (tiga) hari sejak rekomendasi/penerusan dugaan pelanggaran dikeluarkan oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/ Kota. Bawaslu melakukan pemeriksaan terhadap dokumen permintaan koreksi dan dokumen penanganan pelanggaran atas keluarnya rekomendasi/ penerusan temuan atau laporan dugaan pelanggaran oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 2 (dua) hari sejak permintaan koreksi diterima oleh Bawaslu. Hasil pemeriksaan permintaan koreksi dapat berupa menguatkan atau mengoreksi rekomendasi/penerusan temuan atau laporan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/kota dan mengeluarkan surat rekomendasi/penerusan yang baru.⁴⁰

Bawaslu dalam keadaan tertentu dapat mengambil alih penanganan pelanggaran yang menjadi temuan atau dilaporkan kepada Bawaslu Provinsi atau Panwaslu LN.⁴¹ Demikian pula Bawaslu Provinsi dalam keadaan tertentu dapat mengambil alih penanganan pelanggaran yang menjadi temuan atau dilaporkan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota dan Bawaslu Kabupaten/Kota mengambil alih penanganan pelanggaran yang menjadi temuan atau dilaporkan kepada Panwaslu Kecamatan. Keadaan tertentu sebagai syarat pengambilalihan penanganan pelanggaran dapat berupa: (a) dinonaktifkan atau diberhentikan sementara dari jabatan sebagai Pengawas Pemilu paling sedikit 2 (dua) orang untuk Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan; (b) tidak dapat menjalankan tugas, wewenang dan kewajiban; (c) diberhentikan tetap dari jabatan sebagai Pengawas Pemilu; atau (d) keterbatasan kemampuan, sarana dan prasarana dalam menangani dugaan pelanggaran. Pengambilalihan penanganan dugaan pelanggaran pemilu diputuskan dalam rapat pleno Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota.⁴²

B. Bawaslu dan Keadilan Prosedural

Memperhatikan desain penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu dalam kerangka penegakan keadilan pemilu yang diperankan oleh Bawaslu sebagaimana telah diuraikan di atas tentu harus dilakukan dalam kerangka *due process*, sebagaimana yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan.⁴³ Melalui *due process*, setiap pelanggar diproses berdasarkan hukum yang adil – adil menurut ketentuan hukum yang berlaku, yang merupakan lawan dari *arbitrary process* atau proses yang tidak didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku.⁴⁴ Penerapan *due process* tidak hanya sekedar pemberitahuan

³⁹ Pasal 34, *Id.*

⁴⁰ Pasal 35, *Id.*

⁴¹ Pasal 44, *Id.*

⁴² *Id.*

⁴³ Dalam penyelesaian pelanggaran dan sengketa proses dimana sesuai dengan ketentuan Pasal 469 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) Putusan penyelesaian sengketa proses pemilu bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu, penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, serta penetapan Pasangan Calon.

⁴⁴ Mardjono Reksodiputro.1995. *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*. Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Hlm. 27.

tentang kasus dan duduk perkara (*fair hearing*) tetapi juga mencakup seluruh proses penegakan hukum atau penyelesaian sengketa.⁴⁵

Selain jaminan *due process*, keadilan prosedural yang diperankan Bawaslu juga harus disertai prinsip keadilan terbuka yang mengedepankan pentingnya pengadilan melaksanakan fungsinya secara terbuka untuk mencegah timbulnya kecurigaan juridis, tindakan tidak adil dan tindakan tidak kompeten. Dalam konteks ini, Bawaslu dalam menjalankan peran penyelesaian pelanggaran dan sengketa harus dilakukan secara transparan, independen, dan akuntabel. Transparan dalam arti dilakukan secara terbuka sehingga dapat diikuti dan diketahui oleh publik.⁴⁶ Independen dalam arti dilakukan secara mandiri tanpa adanya intervensi dari kekuatan politik.⁴⁷ Sedangkan akuntabel bermakna dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.⁴⁸ Terlebih, dalam penanganan pelanggaran dan sengketa proses pemilu, Bawaslu dituntut untuk menjamin hak setiap orang mendapatkan perlindungan dan pemeriksaan yang sama dalam hukum (*equal protection and equal treatment of the law*). Jaminan tersebut tentu berdasarkan pada prosedur dan mekanisme yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Singkat kata, untuk mewujudkan keadilan prosedural setidaknya-tidaknya empat prinsip harus dilaksanakan dalam administrasi keadilan, yaitu adil, efisien, efektif, dan transparan.⁴⁹ Administrasi keadilan dapat dikategorikan adil (*fair*) bila orang yang diproses secara hukum berhak menerima pemberitahuan sebelumnya, diberi kesempatan yang memadai untuk menyiapkan pembelaan, dan berhak mendapatkan proses penyidikan yang adil dan netral. Administrasi keadilan dapat dikategorikan efisien bila proses pemenuhan persyaratan pengajuan kasus dalam tenggat waktu yang masuk akal (*reasonable*) untuk berbagai tipe keberatan dan sengketa Pemilu.⁵⁰

Dalam menggambarkan bagaimana keadilan prosedural yang ditegakkan oleh Bawaslu, terdapat beberapa contoh kasus penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa baik dalam Pemilu atau pun Pilkada. Salah satunya dapat terlihat dalam perkara penanganan laporan atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Zaenal A. Paliwang calon Gubernur Nomor urut 3 (tiga) Provinsi Kalimantan Utara pada Pilkada serentak Tahun 2020.⁵¹ Dimana pada tanggal 19 Oktober 2020 Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara menerima laporan dari sdr. Padly yang kemudian laporan tersebut diregister dengan Nomor: 02/PL/PG/Prov/24.00/X/2020. Terhadap laporan tersebut Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara menindaklanjuti dengan melakukan kajian awal sebagaimana

⁴⁵ Khairul Fahmi, Feri Amsari, Busyra Azheri.2020. "Sistem Keadilan Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilu Serentak 2019 di Sumatera Barat" Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 1,Hlm. 27.

⁴⁶ Katherine Ellena, with Chad Vickery and Lisa Reppell, *Supra note 2*.

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ Katherine Ellena, with Chad Vickery and Lisa Reppell, *Election on Trial: The Effective Management of Election Disputes and Violations*, (Arlington, VA: International Foundation of Election Systems, 2018). Hlm. 37.

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ Laporan nomor registrasi: 02/REG/LP/PG/Prov/24.00/X/2020, Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara, laporan atas nama Padly, 19 Oktober 2020.

diatur dalam Pasal 9 Perbawaslu No. 9 Tahun 2020.⁵² Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara melakukan klarifikasi terhadap beberapa pihak diantaranya, Pelapor atas nama Padly, Kabag Hukum, Teknis dan Hubungan Masyarakat KPU Kaltara atas nama Hamdan Refai, Karo SDM Polda Kaltara atas nama Haeruddin, dan Calon Gubernur Nomor urut 3 (tiga) atas nama Zaenal A Paliwang.⁵³

Setelah melakukan klarifikasi dan penelusuran atas laporan dugaan pelanggaran tersebut, disimpulkan bahwa laporan Pelapor prematur karena Pelapor mengajukan laporan pada tanggal 19 Oktober 2020, sementara batas akhir penyerahan SK pemberhentian sebagaimana diatur pada Pasal 69 ayat (1) PKPU Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (Selanjutnya disingkat dengan PKPU 3 Tahun 2017) yaitu 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara tepatnya pada tanggal 9 November 2020. Kemudian, berdasarkan hasil kajian, klarifikasi, penelusuran, Bawaslu melaksanakan Rapat Pleno pada tanggal 27 Oktober 2020 dengan kesimpulan bahwa laporan nomor registrasi: 02/REG/LP/PG/Prov/ 24.00/X/2020 tidak memenuhi unsur pelanggaran Pemilihan dan Pelanggaran Perundang-undangan lainnya. Kemudian Bawaslu Provinsi mengeluarkan surat pemberitahuan status laporan nomor: 178/K.KU/ PM.06.01/X/2020 yang menyatakan status laporan tidak ditindaklanjuti.

Tak hanya itu, laporan dengan subjek yang sama pun didapat oleh Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara. Laporan tersebut diterima dari pelapor atas nama sdr. Syarifudin pada tanggal 18 Desember 2020, yang diregister dengan Nomor: 09/PL/PG/Prov/ 24.00/ XII/2020.⁵⁴ Kemudian, Bawaslu Provinsi menindaklanjuti dengan melakukan kajian awal sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020.⁵⁵ Dalam kajian awal tersebut intinya menegaskan bahwa laporan Nomor : 09/PL/PG/Prov/ 24.00/XII/2020 tidak memenuhi syarat formil dan materiel untuk diteruskan sebagai dugaan pelanggaran pemilihan, serta telah lewat waktu untuk diteruskan sebagai Sengketa Proses Pemilihan antar Peserta sebagaimana diatur dalam Pasal 62 ayat (1) dan (2) Perbawaslu No 2 Tahun 2020, dimana Penyelesaian Sengketa Pemilihan antar Peserta Pemilihan diselesaikan dan diputus ditempat peristiwa pada hari yang sama.⁵⁶

Terlebih, berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (6) Perbawaslu 8 Tahun 2020 disebutkan bahwa laporan dugaan pelanggaran Pemilihan yang telah ditangani dan diselesaikan oleh Pengawas Pemilihan pada tingkatan tertentu tidak diregistrasi.⁵⁷ Oleh karena itu, terhadap dugaan tindak pidana pemilihan yang dilaporkan pelapor tidak diregistrasi karena perkara tersebut telah diproses

⁵² Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif.

⁵³ *Supra note* 50.

⁵⁴ laporan nomor : 208/K.KU/PM.06.01/ XII/2020, Bawaslu Kalimantan Utara, laporan atas nama Syarifudin, 18 Desember 2020.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1112.

dalam penanganan pelanggaran pidana pemilihan oleh Bawaslu Kota Tarakan dan telah ada Putusan Pengadilan Negeri Tarakan dan Putusan tingkat Banding di Pengadilan Tinggi Samarinda.

Berdasarkan hasil Pengawasan Bawaslu Provinsi Kaltara, diketahui bahwa Calon Gubernur Kalimantan Utara nomor urut 3 atas nama Zainal Arifin Paliwang telah menyampaikan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Kalimantan Utara pada tanggal 8 November 2020 surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor: 87/POLRI/TAHUN 2020 tentang Pemberhentian Dengan Hormat Perwira Tinggi POLRI tertanggal 5 Oktober 2020. Dengan demikian, calon Gubernur Kalimantan Utara telah memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam pasal 69 ayat (1) PKPU Nomor 3 Tahun 2017, dan tidak terdapat dugaan pelanggaran administrasi. Terhadap laporan yang dilaporkan oleh Sdr. Syarifudin Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara melaksanakan Rapat Pleno pada tanggal 20 Desember 2020 dengan kesimpulan bahwa laporan nomor : 09/PL/PG/Prov/24.00/XII/2020 tidak dapat diregistrasi. Untuk itu, Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara mengeluarkan surat pemberitahuan status laporan nomor : 208/K.KU/PM.06.01/ XII/2020 yang menyatakan status laporan tidak dapat diregister.

Namun demikian, upaya atas penegakkan keadilan prosedural tersebut tidak serta merta dilalui dengan mudah. Atas penanganan dua perkara sebagaimana disebutkan di atas, Bawaslu Provinsi Kaltara digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) oleh calon Gubernur Provinsi Kalimantan Utara lainnya, yaitu oleh Irianto Lambrie-Irwan Sabri Calon Gubernur nomor urut 2 (dua).⁵⁸ Dalam gugatannya, Irianto Lambrie-Irwan Sabri menganggap bahwa Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara telah melanggar ketentuan Pasal 22B huruf I Undang-Undang Pilkada, dianggap karena tidak menjalankan tugas dan wewenang untuk menerima dan menindaklanjuti laporan atas dugaan pelanggaran Pemilihan.⁵⁹ Para Penggugat juga menganggap Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara tidak teliti dalam membedakan antara klarifikasi dan laporan, serta Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara dianggap mengabaikan laporan mengenai dugaan tindak pidana *money politic*.⁶⁰

Atas gugatan sebagaimana disebutkan di atas, PTUN memberikan pertimbangan putusan sebagai berikut:⁶¹

Menimbang, bahwa berdasarkan uraian pertimbangan di atas, Majelis Hakim berpendapat bahwa sengketa a quo merupakan sengketa tata usaha negara pemilihan, dimana Para Penggugat keberatan terhadap dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Utara (incasu Tergugat I) mengenai penetapan pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur pada pemilihan gubernur Provinsi Kalimantan Utara, sedangkan objek sengketa kedua merupakan rangkaian upaya administratif ke Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara (incasu Tergugat II) yang bisa Para Penggugat tempuh, dan kalaupun upaya

⁵⁸ Putusan Mahkamah Agung, TUN, No, 1/G/TF/2021/PTUN.SMD., 1. Dr. Ir. H. Irianto Lambrie, 2. H. Irwan Sabri, vs. 1. KPU Provinsi Kalimantan Utara, 2. Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara, 3 Mei 2021.

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *Id.* hlm. 101-106.

administratif tersebut selesai, Para Penggugat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta ;

Menimbang, bahwa oleh karena hal di atas, Majelis Hakim berpendapat bahwa Tindakan yang dilakukan oleh Tergugat I dan Tergugat II tidak dapat dikategorikan sebagai Tindakan Pemerintahan yang bisa digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara, sehingga sengketanya bukan merupakan sengketa perbuatan melanggar hukum oleh Badan/Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 4 PERMA Nomor : 2 Tahun 2019, melainkan sengketa tata usaha negara Pemilihan, yang menjadi kewenangan dari Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara untuk memeriksanya ;

Menimbang, bahwa berdasarkan keseluruhan pertimbangan di atas, Majelis Hakim berkeyakinan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda secara absolut tidak berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa *a quo*, sehingga terhadap eksepsi dari Tergugat I, Tergugat II, dan Tergugat II Intervensi mengenai kewenangan absolut pengadilan haruslah dinyatakan diterima.”⁶²

Atas pertimbangan hukum tersebut majelis hakim memberikan putusan menerima eksepsi dari Tergugat I, Tergugat II, Tergugat II intervensi dan menyatakan gugatan para penggugat tidak dapat diterima.⁶³

Potret penanganan dugaan pelanggaran di atas merupakan suatu gambaran bagaimana upaya Bawaslu untuk terus menegakkan keadilan prosedural, yang *reasonable*, dan tidak bersifat semena-mena. Seluruh pelaksanaan tugas dan wewenang penanganan pelanggaran Bawaslu dilakukan dengan merujuk pada mekanisme yang ditentukan peraturan perundang-undangan sebagai dasar tindaknya. Dalam konteks ini, semua pihak diberi kesempatan yang sama untuk melaporkan adanya dugaan pelanggaran, Bawaslu merespon pengaduan tersebut, dan memprosesnya sesuai dengan hukum formilnya. Orientasinya tentu dalam rangka kepastian hukum, berkemanfaatan, dan berkeadilan.

Untuk itu, proses administrasi keadilan dapat dikategorikan efektif bila dijamin mendapatkan keputusan yang tertulis, *reasonable*, dan tidak bersifat semena-mena, hak mengajukan banding atau telaah judicial seperti yang tergambar dalam proses penanganan pelanggaran sebagaimana dituliskan di atas. Terlebih, proses tersebut harus mampu menjamin tidak hanya hak pihak korban tetapi juga mengenakan sanksi yang menimbulkan efek jera bagi pelaku (*right to an effective remedy*). Sanksi yang menjamin *effective remedy* adalah yang mampu menimbulkan perasaan adil bagi pihak yang haknya dilanggar, mampu memberikan efek jera bagi pihak yang terbukti melakukan pelanggaran, dan mampu mengirim pesan kepada orang lain untuk tidak melakukan pelanggaran yang sama karena akan dikenakan sanksi setimpal.⁶⁴ Administrasi keadilan yang transparan mencakup akses terhadap informasi tentang kasus (secara ideal bersamaan dengan sengketa Pemilu mulai diselidiki dan diproses), sidang pengadilan terbuka, dan putusan yang tersedia bagi publik.⁶⁵

⁶² Id.

⁶³ Id. Hlm. 104.

⁶⁴ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1995).

⁶⁵ Id.

III. KESIMPULAN

Prinsip *free and fair election* menjadi *condition sine qua non* bagi penyelenggara pemilu, termasuk bagi Bawaslu dalam menjalankan fungsi pengawasan tahapan dan penyelesaian pelanggaran dan sengketa proses pemilu. Untuk mewujudkan prinsip tersebut, Bawaslu dituntut untuk memastikan semua aspek prosedural tahapan dan penyelesaian pelanggaran dan sengketa yang timbul berdasarkan prinsip *due process* yang menitikberatkan pada prosedur dan perlindungan terhadap semua *stakeholder* yang terlibat dalam pemilu.

Keadilan Prosedural niscaya mutlak diperlukan dalam proses penegakan hukum untuk mendapatkan Keadilan Punitif, dan dalam proses penyelesaian sengketa Pemilu untuk mendapatkan Keadilan Restoratif. Keadilan prosedural mencakup hak diperlakukan secara adil, dan mendapatkan putusan yang menimbulkan efek jera pada pelaku pelanggaran, melalui administrasi keadilan yang efisien dan transparan. Hal ini akan dapat dicapai melalui penerapan *due process* dan mengedepankan keadilan terbuka.

DAFTAR PUSTAKA

- Bachtiar, Politik Hukum Konstitusi: Pertanggungjawaban Konstitusional Presiden, Yogyakarta: Suluh Media, 2019.
- Fritz Edward Siregar, *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2021.
- IDEA, *Electoral Justice, An Overview of the International IDEA Handbook*, Sweden, International IDEA, 2010.
- Katherine Ellena, with Chad Vickery and Lisa Reppell, *Election on Trial: The Effective Management of Election Disputes and Violations*, Arlington, VA: International Foundation of Election Systems, 2018.
- Khairul Fahmi, "Menelusuri Konsep Keadilan Pemilu Menurut UUD 1945", *Jurnal Cita Hukum*, Volume 4, Nomor 2, Desember 2016.
- Khairul Fahmi, Feri Amsari, Busyra Azheri, "Sistem Keadilan Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilu Serentak 2019 di Sumatera Barat" *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 1, Maret 2020.
- Mahkamah Konstitusi, *Mengawal Demokrasi Menegakkan Keadilan Substantif*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1995.
- Oliver Joseph dan Frank McLouglin, *Electoral Justice System Assessment Guide*, Stockholm: International IDEA, 2019.
- Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1338.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta

- Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1113.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 324.
- Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1112.
- Putusan Mahkamah Agung, TUN, No, 1/G/TF/2021/ PTUN.SMD,. 1. Dr. Ir. H. Irinato Lambrie, 2. H. Irwan Sabri, vs. 1. KPU Provinsi Kalimantan Utara, 2. Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara, 3 Mei 2021.
- Riwanto, Agus *et al.*, *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta: Bawaslu, 2019.
- Surbakti, Ramlan, *et al.*, *Merancang Sistem Politik Demokratis: Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.

MODEL PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN 2020 DI MASA PANDEMI COVID-19 DALAM KONTEKS KEARIFAN LOKAL

Kristian

Fakultas Hukum Universitas Palangka Raya
Jl. Hendrik Timang Kampus UPR Tunjung Nyaho Palangka Raya-Kalimantan
Tengah

Email : uluhbakena@gmail.com

ABSTRAK

Kontradiktif merupakan kata yang mewakili gambaran pelaksanaan pilkada tahun 2020. Menggelar pesta demokrasi 5 tahunan dengan pembatasan sosial, sangat jauh dari kata pesta yang sarat dengan kerumunan orang. Mewujudkan Pilkada berkualitas sekaligus menjamin kesehatan masyarakat, tentu merupakan tugas berat bagi Bawaslu. Tujuan penelitian untuk mendeskripsikan pelaksanaan dan kendala yang dihadapi Bawaslu dalam pilkada di masa pandemi dalam konteks kearifan lokal. Jenis Penelitian ialah penelitian hukum empiris dengan pendekatan yuridis empiris. Lokasi penelitian ialah Bawaslu Kalimantan Tengah (Kalteng). Teknik Pengumpulan data ialah wawancara, observasi, dan studi kepustakaan. Analisis data menggunakan deskriptif analisis. Hasil penelitian, *Pertama*, pelaksanaan pengawasan lebih banyak pada hal-hal yang sifatnya diluar tugas krusial Bawaslu, yakni pengawasan penerapan protokol kesehatan sebagai beban tugas tambahan. *Kedua*, Kendala yang dihadapi bawaslu dimulai dari persiapan, pemungutan suara, dan pasca pemungutan suara seperti pemuakhiran dan penetapan daftar pemilih yang terkendala WFH dan PSBB, pengadaan dan pendistribusian logistik yang pemasoknya belum pulih dari dampak pandemi, beberapa petugas enggan bahkan mengundurkan diri karena aturan *rapid test*, kertas surat suara yang terkukar, dan kurang patuhnya KPPS terhadap mekanisme kerja yang telah ditentukan. *Ketiga*, Konteks kearifan lokal dalam pengawasan Pilkada di Kalteng yakni melibatkan tokoh masyarakat setempat dalam rangkaian proses pengawasan partisipatif dan mendorong partisipasi kelembagaan Adat.

Kata Kunci : Bawaslu, Pilkada, Pandemi Covid-19, Kearifan Lokal

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada saat ini, hampir seluruh Negara di dunia terdampak akan adanya Pandemi *Coronavirus disease 2019* atau yang lebih dikenal dengan sebutan Virus Corona atau *Covid 19*, hal ini disebabkan tingkat penyebaran yang sangat cepat dan mematikan. Virus yang muncul di akhir tahun 2019 di Wuhan ini memiliki dampak yang sangat besar dengan skala global, diantaranya sudah membuat

ribuan jiwa meninggal di seluruh dunia, perekonomian melemah, transformasi pola hubungan sosial, dll.¹ Pandemi Covid-19 mengubah sebagian besar tatanan pola kehidupan masyarakat. Masyarakat seakan “dipaksa” untuk hidup secara berdampingan dgn virus corona, dengan menerapkan protokol-protokol kesehatan yang sudah ditentukan, hal ini dikarenakan masih belum ditemukan vaksin atas virus corona ini.²

Salah satu dampak yang dirasakan di Negara Indonesia adalah pola pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah (yang selanjutnya disingkat Pilkada). Pilkada yang seharusnya dilaksanakan tanggal 23 September 2020, ditunda pelaksanaannya dan dijadwalkan ulang pada 09 Desember 2020 berdasarkan PP Pengganti UU no 2 tahun 2020 (selanjutnya disingkat Perpu 2/2020).³ Selain berdampak pada penundaan jadwal Pilkada, Pandemi ini juga menyebabkan pola pelaksanaan Pilkada yang sedikit berbeda dengan pelaksanaan-pelaksanaan sebelumnya. Pilkada di masa pandemi covid-19 memiliki ruang persoalan yang membutuhkan usaha lebih, pihak penyelenggara selain memastikan agar proses pemilu berlangsung secara demokratis, berkualitas, dan menjamin hak konstitusional warna negara, juga wajib memastikan penerapan protokol kesehatan secara ketat saat pelaksanaan pemilu.

Pada Tahun 2020, masyarakat Kalimantan Tengah akan melakukan pesta demokrasi Pilkada yang akan diikuti oleh 2 (dua) bakal calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur, yaitu pasangan Ir. Ben Ibrahim S. Bahat, M. M., M. T. dan Dr. Ujang Iskandar, S. T., M. Si., serta pasangan H. Sugianto Sabran dan H. Edy Pratowo, S. Sos, M. M. Dikarenakan pelaksanaan Pilkada Tahun 2020 ini akan dilakukan di masa pandemik Covid-19, maka menjadi hal yang cukup menarik untuk diangkat ke dalam sebuah penelitian dengan judul “Model Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di Masa Pandemi Covid-19 dalam Konteks Kearifan Lokal”.

B. Perumusan dan Batasan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana model pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di masa pandemi Covid-19 Dalam Konteks Kearifan Lokal?
2. Apa kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di masa pandemi Covid-19 dalam Konteks Kearifan Lokal?

Berdasarkan rumusan masalah diatas, penulis memberikan batasan masalah hanya mengenai pelaksanaan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengawasan tahapan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di masa pandemi Covid-19 oleh Bawaslu Kalimantan Tengah.

¹ Setiawan, H. (2020). *Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Perekomian Indonesia*. JKUBS Jurnal Keuangan dan Perbankan syariah, 1(1).

² Susanto, N. (2020). Pengaruh Virus Covid 19 Terhadap Bidang Olahraga Di Indonesia. *Jurnal Stamina*, 3(3), 145-153.

³ Sarjan, S., Mulya, K. A. K., & Chadijah, S. 2020. *Problematika Dan Teknis Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Pada Masa Pandemi CoviD 19*. *Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum*, 3(1), 59-76.

C. Metode Penelitian

Agar penelitian ini dapat berhasil dengan baik, jenis penelitian yang digunakan penulis ini adalah penelitian yuridis empiris, yaitu penelitian dengan melihat kenyataan atau fakta yang ada di dalam praktek dilapangan atau fakta empiris yang berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan tahapan Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2020 di masa pandemi Covid-19 oleh Bawaslu Kalimantan Tengah.

1. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer ialah data yang berupa fakta-fakta, kata-kata, informasi dan tindakan yang di peroleh langsung dari para responden dan informan, data primer yang digali dalam penelitian ini yaitu pelaksanaan pengawasan tahapan Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2020 di masa pandemi Covid-19 oleh Bawaslu Kalimantan Tengah.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari sumber-sumber tertulis yang berasal dari buku, dokumen resmi dan penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

c. Data Tersier

Data tersier merupakan bahan-bahan yang bersifat menunjang data primer dan data sekunder, yaitu berupa data yang diperoleh dari media elektronik (website)

2. Instrumen Penelitian

a. Wawancara

Wawancara yaitu proses pengumpulan data dengan tanya jawab secara langsung antara dua orang atau lebih berhadapan secara langsung maupun tidak langsung (melalui media komunikasi). Penulis juga akan melakukan wawancara dengan pihak narasumber seperti Ketua Bawaslu Provinsi Kalimantan Tengah.

b. Observasi/Pengamatan

Observasi / pengamatan yang akan di teliti adalah bagaimana suatu cara untuk mendapatkan data secara langsung mendatangi pada obyek yang akan diteliti seperti pengamatan secara langsung kepada Petugas Bawaslu Kalimantan Tengah.

c. Studi Kepustakaan

Studi pustaka yaitu menggunakan data-data yang diperoleh dari buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan baik berupa artikel, jurnal dan bahan-bahan pustaka lainnya dan dari peraturan perundang-undangan, laporan-laporan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan di tulis oleh penulis dalam penelitian ini.

3. Analisis Data

Analisis yang penulis gunakan adalah deskriptif. Yang bertujuan untuk mendeskripsikan tentang pelaksanaan dan kendala yang dihadapi dalam model pengawasan tahapan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di masa pandemi Covid-19 oleh Bawaslu Kalimantan Tengah, dengan cara memperhatikan dan menganalisis hasil wawancara berdasarkan literatur yang relevan dengan pembahasan penulis, serta hasil penelitian akan diungkapkan secara naratif.

Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini, yang menjadi lokasi dalam untuk melakukan penelitian ini adalah di Kantor Bawaslu Provinsi Kalimantan Tengah.

II. PEMBAHASAN

A. Model pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di masa pandemi Covid-19 di Kalimantan Tengah Dalam Konteks Kearifan Lokal

Kebaruan dan kontradiktif merupakan dua kata yang mewakili gambaran pelaksanaan pengawasan tahapan pemilihan umum kepala daerah tahun 2020. Pelaksanaan pesta demokrasi yang lazimnya mengumpulkan banyak orang pada setiap tahapannya, tidak lagi dapat ditemui pada pelaksanaan pemilu tahun ini. Pandemi covid-19 yang mengalami trend peningkatan menjelang pemilu 23 September 2020 lalu, mewajibkan tidak adanya kerumunan. Hal ini tentu sangat kontradiktif dengan pelaksanaan pemilu-pemilu sebelumnya. Satriadi, Ketua Badan Pengawasan Pemilu Kalimantan Tengah menyatakan bahwa: “karena pandemi sisi normatif pemilu itu sedikit berbeda, dimana-mana, yang namanya pesta demokrasi, itu mengumpulkan banyak orang/ mengumpulkan rakyat, tetapi pemilu kali ini justru membatasi dan melarang kerumunan.”⁴

Selain kontradiktif, perlu disadari pula bahwa pelaksanaan pilkada serentak 2020 tidak hanya menyangkut persaingan politik antar calon, namun juga menyangkut antara politik dengan Kesehatan.⁵ Disatu sisi, penyelenggaraan pemilu merupakan implementasi dari kedaulatan rakyat dan hak konstitusional seluruh warga negara⁶, baik mereka sebagai calon peserta pemilu maupun siapa saja yang hendak menyalurkan hak politiknya untuk memilih dan dipilih, sehingga pelaksanaannya harus tetap ada dan tidak ditunda lebih lama. Akan tetapi sisi lain, pelaksanaan pesta demokrasi ditengah wabah pandemi COVID-19, sangat berpotensi menciptakan klaster besar yang baru dan perubahan kategorisasi zona yang cepat, yakni daerah-daerah yang sebelumnya masih berkategori zona hijau bisa jadi dengan diselenggarakannya pilkada bisa berpotensi menjadikan daerah tersebut zona merah jika semua orang tidak memiliki kesadaran untuk tetap melaksanakan protokol Kesehatan covid-19.⁷

Selain pada sisi normatif, pelaksanaan pemilu dimasa pandemi juga berdampak pada kesiapan regulasi yang ada. Pandemi covid-19 masuk ke Indonesia di awal tahun 2020 dan menyebar dengan sangat cepat. Penyebaran yang sangat cepat membuat pemerintah mengeluarkan kebijakan pembatasan sosial berskala besar. Dengan adanya pembatasan pada segala bidang berdampak pada penyusunan regulasi terkait pelaksanaan pemilu dimasa pandemi yang belum siap dan terkesan serba dadakan. Regulasi yang ada sebelumnya menuntut untuk merespon keadaan atau situasi pandemi yang dimanifestasikan dalam bentuk peraturan yang berlaku. Regulasi yang ada mengadopsi lebih banyak aturan protokol kesehatan. Satriadi, menuturkan

⁴ Satriadi, 2020, Bawaslu dan Pilkada Kalteng di tengah pandemi, wawancara di ruang Kepala Kantor Bawaslu Kalteng. Palanoka Rava. 20 Desember 2020.

⁵ Ristyawati, A. (2020). Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 di Indonesia. *CREPIDO*. 2(2). 85-96.

⁶ Simamora, I. (2013). Perlindungan Hak Memilih sebagai Hak Konstitusional Warga Negara. *Jurnal Yudisial*. 6(2). 123-142.

⁷ Ristyawati, A, Op.Cit

bahwa Regulasi yang disusunpun termasuk ada peraturan bawaslu terkait pandemi ini, adopsi protokol kesehatan menjadi proporsi yang lebih banyak, seperti saat kampanye yang mengumpulkan banyak orang, tapi protokol kesehatan tidak membolehkan kerumunan, jadi bentuk pengawasannya mengikuti regulasi protokol kesehatan.⁸

Terkait Tugas dan fungsi pengawasan, Bawaslu tentu memikul tanggungjawab yang sangat besar, karena selain wajib untuk menjalankan tugas fungsi dan wewenangannya, juga dituntut untuk menjalankan tambahan beban tugas yakni regulasi bawaslu terkait protokol kesehatan. Misalnya saja, pada tugas Bawaslu yang tercantum dalam Pasal 97 UU Pemilu menyatakan bahwa Bawaslu bertugas untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu dalam hal ini pemungutan suara dan perhitungan suara hasil pemilu, normalnya tugas bawaslu ialah pengawasan terhadap pelanggaran yang terkait pemungutan dan perhitungan suara saja, akan tetapi dalam kondisi Pandemi Covid-19, beban tugasnya bertambah untuk mengawasi penerapan protokol kesehatan saat tahapan-tahapan tersebut. Hal ini berlaku untuk tahapan-tahapan pengawasan lainnya.

Badan Pengawas Pemilu RI senantiasa mengingatkan protokol kesehatan pencegahan COVID-19 dalam Pilkada 2020. Apabila ada pihak yang terlibat dalam pilkada kemudian tidak mematuhi protokol kesehatan maka siap-siap mendapatkan teguran hingga sanksi. Misalnya yang terjadi pada pengawasan pilkada di Kalimantan tengah, menurut Satriadi, ketika misalnya ada pasangan calon yang berkampanye mengusulkan kerumunan maka sesuai peraturan perbawaslu diberikan peringatan tertulis untuk membubarkan kerumunan. Dan apabila tidak diindahkan maka satu jam dari peringatan tersebut maka dikoordinasikan sanksi terkait. Pengawasan pelaksanaan Pilkada di Kalimantan tengah dalam pelaksanaannya Bawaslu lebih banyak melaksanakan regulasi terkait protokol kesehatan. Misalnya KPU mengeluarkan peraturan untuk membatasi kampanye, yang tidak dapat dilakukan dalam bentuk rapat umum. Kampanye yang dibolehkan ialah di dalam ruangan dan dibatasi maksimal 50 orang. Bawaslu bertugas untuk mengawasi penerapan dan pelaksanaan regulasi tersebut.⁹

Pada tiap tahapan pilkada semua Penyelenggara Pilkada, para kepala daerah dan para calon kepala daerah, pengawas Pilkada, serta aparat keamanan negara dapat menyesuaikan dengan mekanisme pemilihan dan protokol kesehatan Covid-19 dan juga turut berperan aktif dalam menciptakan situasi yang kondusif dalam pelaksanaan Pilkada. Penegakan disiplin protokol kesehatan sangat diutamakan mengingat aktivitas pilkada terutama kampanye adalah tahap yang melibatkan massa. Hal ini merupakan tantangan yang besar dalam rangka melaksanakan pilkada serentak tahun 2020 di tengah pandemi COVID-19 ini. Karena beberapa pelanggaran mengenai penegakan disiplin protokol Kesehatan masih banyak terjadi.

Salah satu upaya agar pilkada serentak tahun 2020 tetap terlaksana adalah dengan menerapkan aturan pada Pasal 11 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan

⁸ Satriadi, *Op.Cit*

⁹ *Ibid*

Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (COVID-19):¹⁰

1. Setiap Penyelenggara Pemilihan, Pasangan Calon, Tim Kampanye, Penghubung Pasangan Calon, serta para pihak yang terlibat dalam Pemilihan Serentak Lanjutan wajib melaksanakan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 9 paling kurang berupa penggunaan masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu.
2. Dalam hal terdapat pihak yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, atau PPS memberikan teguran kepada pihak yang bersangkutan untuk mengikuti ketentuan protocol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).
3. Dalam hal pihak yang bersangkutan telah diberikan teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap tidak melaksanakan protokol kesehatan protocol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, atau PPS berkoordinasi dengan Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, atau Panwaslu Kelurahan/Desa untuk mengenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

B. Kendala Pelaksanaan Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di masa pandemi Covid-19 dalam Konteks Kearifan Lokal

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak bukan merupakan hal yang baru di negara demokrasi seperti Indonesia. Akan tetapi, menggelar pesta demokrasi 5 tahunan secara serentak di tengah pandemi bukanlah perkara yang mudah. Tantangan dan kendala penyelenggaraan pemilihan menjadi lebih kompleks dan tidak mudah. Pelaksanaan pengawasan pilkada menjadi lebih berat bagi jajaran Bawaslu karena selain menjamin pelaksanaan pilkada yang berkualitas, juga dituntut untuk penerapan protokol kesehatan secara ketat demi menjaga keselamatan masyarakat. Dalam pelaksanaan pengawasan oleh bawaslu di masa pandemi, tentunya terdapat beberapa kendala yang dihadapi. Adapun beberapa kendala pelaksanaan pengawasan oleh Bawaslu pada pilkada di Kalimantan Tengah, diantaranya:

1. Kendala Pada Tahapan Persiapan

UU Pemilu memberikan tugas dan wewenang serta kewajiban kepada Bawaslu Provinsi diatur dalam Pasal 97 sampai dengan Pasal 100 UU Pemilu.

- a. Pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara, dan daftar pemilih tetap

Kendala pada tahapan awal dalam tugas pengawasan sudah dimulai dari proses Pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara, dan daftar pemilih tetap. Kegiatan-kegiatan tersebut terkendala interaksi karena

¹⁰ Pasal 11 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)

adanya pembatasan sosial di masa pandemi yang mengharuskan untuk *work from home* (WFH). Kendala dalam menjaga akurasi dan validitas data pemilih akibat terganggunya pelayanan KTP elektronik di masa pandemi, tingginya pergerakan atau mobilisasi penduduk antar daerah karena perusahaan, kantor, toko ditutup selama masa pandemi, serta banyaknya pekerja migran yang kembali ke Indonesia

Tugas Jajaran Bawaslu harus memastikan pemilih yang memenuhi syarat harus masuk di daftar pemilih dan yang tidak memenuhi syarat harus keluar dari daftar pemilih ini poin utama daftar pemilih¹¹, akan tetapi pada masa pandemi covid 19, ruang gerak dan interaksi petugas sangat terbatas, sehingga muncul potensi ketidaksesuaian prosedur, seperti Petugas tidak melakukan pelaksanaan Coklit rumah ke rumah, Petugas tidak menempelkan Stiker, dll, yang berpotensi menyebabkan daftar Pemilih tidak akurat, tidak mutakhir, tidak konferhensif.

b. Pengadaan dan Pendistribusian logistik.

Pengawasan Pendistribusian logistik merupakan suatu kegiatan yang sangat rawan. Baik itu rawan akan pelanggaran maupun penyalahgunaan. Pengadaan dan Pendistribusian logistik juga terdampak akibat pandemi. sektor industri yang menopang pengadaan barang dan jasa untuk keperluan logistik belum sepenuhnya pulih dari dampak Covid-19. Aturan pemberlakuan mobilisasi dari dan keluar daerah harus menggunakan surat keterangan bebas Covid-19 berupa rapid tes dan surat tugas, menjadi penghambat dalam proses ini.

c. Aspek kesehatan dan keselamatan petugas

Selain memastikan tugas utama berjalan dengan baik dan mengawasi penerapan protokol kesehatan bagi peserta pilkada, Bawaslu juga dituntut untuk memperhatikan protokol kesehatan diajarannya sendiri. Dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Perbawaslu) nomor 4 tahun 2020, pada pasal 3 poin b bahwa jajaran bawaslu provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS sebelum dan setelah melaksanakan pengawasan diwajibkan untuk melaksanakan *rapid test* dan pemeriksaan kesehatan. Berdasarkan hasil wawancara dengan ketua bawaslu Kalteng, Satriadi menyatakan bahwa kendala ditemui saat penerapan aturan ini ialah ada beberapa petugas yang tidak mau untuk dites dengan alasan takut di *rapid* atau alasan bahwa wilayah daerahnya tidak ada covid atau zona hijau, bahkan ada beberapa yang memilih mundur. Lebih lanjut menurut Satriadi bahwa Pembentukan pengawas di tingkat kecamatan dst, sudah dibentuk sebelum ada pandemi dan sosialisasi pemberitahuan mengenai peraturan protokol kesehatan yang harus dilakukan termasuk *rapid tes*. Sehingga semua petugas wajib untuk mengikuti aturan yang ada, bukan menafsirkan aturan.

Kendala juga ditemui dalam penyediaan alat pelindung diri (APD) bagi jajaran bawaslu yang sedang bertugas. Penyediaan APD bagi petugas dilakukan dengan mekanisme lelang yang waktunya relatif singkat.

¹¹ Isnaini. H. 2018. Kedudukan. Tugas Dan Kewenangan Bawaslu Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Kebutuhan APD pada petugas di Kalteng cukup banyak karena semua jajaran petugas sampai petugas TPS harus diberikan. Sementara karena kebutuhan akan masker dan APD dalam jumlah banyak itu sangat terbatas dan langka, sehingga tuntutan harus cepat dan dalam jumlah yang besar tentu menjadi kendala tersendiri mengenai hal ini. Menurut Satriadi, jumlah TPS di Kalteng ada 6045, Jajaran kecamatan ada 136, dan pengawasnya ada 3 perkecamatan, pengawas kelurahan 1 orang setiap kelurahan desa, dan 1 orang tiap TPS, sejumlah itu wajib untuk disediakan APD dan multivitamin penambah daya tahan tubuh, sejumlah itu harus disediakan sementara ketersediaan APD saat itu langka dan banyak dicari.

d. Proses Kampanye

Kegiatan kampanye pilkada serentak 2020 dilaksanakan pada 26 September hingga 5 Desember 2020, ada beberapa penyesuaian dengan langkah pencegahan Covid-19. Kultur di Indonesia, dimana kampanye identik dengan pengerahan massa, akan tetapi kebijakan pembatasan sosial berskala besar mengatur *physical distancing* atau *social distancing*. Lebih lanjut KPU menetapkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum no. 13 tahun 2020 yang merevisi peraturan sebelumnya. Pasal 58 dalam peraturan baru menyatakan para kandidat dalam Pilkada serentak 2020 harus mengutamakan kegiatan kampanye di media sosial dan media daring. Kampanye daring melalui media sosial atau media daring, sangat sulit dikendalikan oleh penyelenggara pemilu termasuk pengawas pemilu. Pengawasan terhadap disinformasi terutama hoax dan berita bohong akan mendominasi ruang publik virtual, termasuk pengawasan dan penertiban kampanye virtual di masa tenang.

Jika kampanye tidak dapat dilakukan melalui media sosial dan media daring, maka dibolehkan pertemuan tatap muka dengan jumlah peserta yang hadir paling banyak 50 orang serta menerapkan protokol kesehatan untuk mencegah penyebaran Covid-19. Pada pasal 88C, KPU dengan tegas melarang tim kampanye melaksanakan kegiatan yang biasanya mengumpulkan massa dalam jumlah besar seperti rapat umum, kegiatan kebudayaan seperti pentas seni atau konser musik, kegiatan olahraga, perlombaan, kegiatan sosial, atau peringatan hari ulang tahun partai politik.

Pengawasan kampanye di Kalteng dititik beratkan pada pengawasan terkait protokol kesehatan. Kendala yang dihadapi ketika pasangan calon melaksanakan kampanye dalam bentuk blusukan ke pasar, sementara pasar itu sendiri sulit untuk dihindari kerumunan. Petugas pengawasan dilapangan banyak mengeluarkan peringatan untuk menerapkan protokol kesehatan seperti penggunaan masker, jaga jarak, dan mencuci tangan. Bentuk pengawasan kampanye di Kalteng lebih banyak bukan pada tugas inti/utama bawaslu, justru pengawasan lebih banyak terkait penambahan pengawasan untuk tambahan beban tugas pengawasan yakni pelaksanaan penerapan protokol kesehatan.

2. Kendala Pada Tahapan Hari Pelaksanaan Pemungutan suara

Pemungutan suara adalah tahapan puncak pemilihan umum. Pemungutan suara menurut ketentuan UU No. 10 tahun 2016 dilaksanakan di TPS. Pengawasan terhadap pemungutan suara diatur pada pasal 31 Perbawaslu no 4

tahun 2020. Kendala pengawasan pemungutan suara yang dihadapi lebih pada hal-hal yang sifatnya diluar teknis tetapi lebih banyak pada pengawasan penerapan protokol kesehatan. Aspek krusial yang menjadi fokus pengawasan yang terkait pencoblosan diantaranya potensi pelanggaran mobilisasi pemilih; ketidaknetralan petugas; intimidasi; pemilih memilih lebih dari satu kali, kekurangan logistik dan pelanggaran terkait waktu penutupan TPS. Akan tetapi, di lapangan pengawasan lebih mendominasi pada hal-hal penggunaan masker, pengaturan jarak antrian diluar TPS, pengukuran suhu tubuh, dll.

Contoh kendala atau problem pengawasan pemungutan suara di Kalteng, misalnya, petugas wajib memastikan penerapan protokol kesehatan di TPS seperti bagi warga yang ingin menyalurkan hak pilihnya diwajibkan menggunakan masker. Namun beberapa pemilih datang ke TPS tidak menggunakan masker dengan alasan bahwa wilayah tersebut adalah zona hijau, tidak ada covid-19 di daerah tersebut. Petugas memberikan pemahaman akan aturan wajib penerapan protokol kesehatan dan membagikan masker kepada yang tidak menggunakan masker, belum lagi pemberian dan pemasangan sarung tangan sehingga memerlukan waktu yang sedikit lebih lama untuk perorangnya untuk memberikan hak pilihnya.

3. Kendala Pada Tahapan Pasca Pemungutan suara

Setelah pemungutan suara selesai, tahapan penting selanjutnya yang harus diawasi oleh para petugas dari Bawaslu di TPS Pilkada 2020 adalah penghitungan suara. Proses penghitungan suara dilakukan setelah TPS ditutup untuk pemilih dan harus dilakukan sesuai dengan prosedur yang diatur dalam peraturan KPU. Selain itu, Bawaslu menyatakan pengawas TPS pun harus memastikan adanya kesesuaian, ketepatan dan kebenaran data hasil penghitungan suara. Pengawas Pemilihan bertanggung jawab penuh untuk memastikan seluruh proses di hari pemungutan dan penghitungan suara berjalan jujur, adil dan transparan. Pengawas pemilihan dituntut mencegah potensi rawan yang ada, memproses dan menindaklanjuti pelanggaran yang terjadi untuk menciptakan Pemilihan serentak 2020 yang demokratis dan berkualitas.

Merujuk pada buku panduan Bawaslu tentang detail tugas pengawas pasca pemungutan suara, kendala pengawasan pasca pemungutan suara yang dihadapi oleh Bawaslu Kalteng yakni permasalahan terkait kertas surat suara tidak ada ataupun tertukar, hingga kurang patuhnya kelompok penyelenggara pemungutan suara (KPPS) terhadap mekanisme kerja yang telah ditentukan, dimana petugas tidak meminta kartu e-Ktp dengan alasan memiliki C6. Menurut Satriadi bahwa “Kalau e-KTP tidak dicek kan rawan. Ini yang kami sesalkan. Tapi, pada dasarnya pelaksanaan pemungutan suara di Kalteng tetap berjalan dengan lancar, dan sampai saat ini belum ada rekomendasi untuk melakukan pemungutan suara ulang”.

Terkait pelanggaran yang dilaporkan oleh salah satu pasangan calon yang termuat pada salinan putusan pendahuluan Bawaslu Kalteng nomor: 01/Reg/L/TSM-PG/21.00/XI/2020, bahwa pihak terlapor sebagai salah satu paslon dilaporkan telah melakukan pelanggaran administrasi pemilihan (TSM) yakni menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih, adapun putusannya

untuk ditindak lanjuti dengan sidang pemeriksaan. Lebih lanjut, adapun hasil putusan terkait pelanggaran tersebut tertuang pada Putusan Bawaslu Nomor: 01/Teg/L/TSM-PG/21.00/XI/2020 yang menyatakan bahwa terlapor tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih pelanggaran secara tersrtuktur, sistematis, dan masif.

C. Kendala Pelaksanaan Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di masa pandemi Covid-19 dalam Konteks Kearifan Lokal

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak bukan merupakan hal yang baru di negara demokrasi seperti Indonesia. Akan tetapi, menggelar pesta demokrasi 5 tahunan secara serentak di tengah pandemi bukanlah perkara yang mudah. Tantangan dan kendala penyelenggaraan pemilihan menjadi lebih kompleks dan tidak mudah. Pelaksanaan pengawasan pilkada menjadi lebih berat bagi jajaran Bawaslu karena selain menjamin pelaksanaan pilkada yang berkualitas, juga dituntut untuk penerapan protokol kesehatan secara ketat demi menjaga keselamatan masyarakat. Dalam pelaksanaan pengawasan oleh bawaslu di masa pandemi, tentunya terdapat beberapa kendala yang dihadapi. Adapun beberapa kendala pelaksanaan pengawasan oleh Bawaslu pada pilkada di Kalimantan Tengah, diantaranya:

1. Kendala Pada Tahapan Persiapan

UU Pemilu memberikan tugas dan wewenang serta kewajiban kepada Bawaslu Provinsi diatur dalam Pasal 97 sampai dengan Pasal 100 UU Pemilu.

a. Pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara, dan daftar pemilih tetap

Kendala pada tahapan awal dalam tugas pengawasan sudah dimulai dari proses Pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara, dan daftar pemilih tetap. Kegiatan-kegiatan tersebut terkendala interaksi karena adanya pembatasan sosial di masa pandemi yang mengharuskan untuk *work from home* (WFH). Kendala dalam menjaga akurasi dan validitas data pemilih akibat terganggunya pelayanan KTP elektronik di masa pandemi, tingginya pergerakan atau mobilisasi penduduk antar daerah karena perusahaan, kantor, toko ditutup selama masa pandemi, serta banyaknya pekerja migran yang kembali ke Indonesia

Tugas Jajaran Bawaslu harus memastikan pemilih yang memenuhi syarat harus masuk di daftar pemilih dan yang tidak memenuhi syarat harus keluar dari daftar pemilih ini poin utama daftar pemilih¹², akan tetapi pada masa pandemi covid 19, ruang gerak dan interaksi petugas sangat terbatas, sehingga muncul potensi ketidaksesuaian prosedur, seperti Petugas tidak melakukan pelaksanaan Coklit rumah ke rumah, Petugas tidak menempelkan Stiker, dll, yang berpotensi menyebabkan daftar Pemilih tidak akurat, tidak mutakhir, tidak konferhensif.

b. Pengadaan dan Pendistribusian logistik.

¹² Isnaini. H. (2018). Kedudukan, Tugas Dan Kewenangan Bawaslu Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Pengawasan Pendistribusian logistik merupakan suatu kegiatan yang sangat rawan. Baik itu rawan akan pelanggaran maupun penyalahgunaan. Pengadaan dan Pendistribusian logistik juga terdampak akibat pandemi. sektor industri yang menopang pengadaan barang dan jasa untuk keperluan logistik belum sepenuhnya pulih dari dampak Covid-19. Aturan pemberlakuan mobilisasi dari dan keluar daerah harus menggunakan surat keterangan bebas Covid-19 berupa rapid tes dan surat tugas, menjadi penghambat dalam proses ini.

c. Aspek kesehatan dan keselamatan petugas

Selain memastikan tugas utama berjalan dengan baik dan mengawasi penerapan protokol kesehatan bagi peserta pilkada, Bawaslu juga dituntut untuk memperhatikan protokol kesehatan di jajarannya sendiri. Dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Perbawaslu) nomor 4 tahun 2020, pada pasal 3 poin b bahwa jajaran bawaslu provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS sebelum dan setelah melaksanakan pengawasan diwajibkan untuk melaksanakan *rapid test* dan pemeriksaan kesehatan. Berdasarkan hasil wawancara dengan ketua bawaslu Kalteng, Satriadi menyatakan bahwa kendala ditemui saat penerapan aturan ini ialah ada beberapa petugas yang tidak mau untuk dites dengan alasan takut di *rapid* atau alasan bahwa wilayah daerahnya tidak ada covid atau zona hijau, bahkan ada beberapa yang memilih mundur. Lebih lanjut menurut Satriadi bahwa Pembentukan pengawas di tingkat kecamatan dst, sudah dibentuk sebelum ada pandemi dan sosialisasi pemberitahuan mengenai peraturan protokol kesehatan yang harus dilakukan termasuk *rapid tes*. Sehingga semua petugas wajib untuk mengikuti aturan yang ada, bukan menafsirkan aturan.

Kendala juga ditemui dalam penyediaan alat pelindung diri (APD) bagi jajaran bawaslu yang sedang bertugas. Penyediaan APD bagi petugas dilakukan dengan mekanisme lelang yang waktunya relatif singkat. Kebutuhan APD pada petugas di Kalteng cukup banyak karena semua jajaran petugas sampai petugas TPS harus diberikan. Sementara karena kebutuhan akan masker dan APD dalam jumlah banyak itu sangat terbatas dan langka, sehingga tuntutan harus cepat dan dalam jumlah yang besar tentu menjadi kendala tersendiri mengenai hal ini. Menurut Satriadi, jumlah TPS di Kalteng ada 6045, Jajaran kecamatan ada 136, dan pengawasnya ada 3 perkecamatan, pengawas kelurahan 1 orang setiap kelurahan desa, dan 1 orang tiap TPS, sejumlah itu wajib untuk disediakan APD dan multivitamin penambah daya tahan tubuh, sejumlah itu harus disediakan sementara ketersediaan APD saat itu langka dan banyak dicari.

d. Proses Kampanye

Kegiatan kampanye pilkada serentak 2020 dilaksanakan pada 26 September hingga 5 Desember 2020, ada beberapa penyesuaian dengan langkah pencegahan Covid-19. Kultur di Indonesia, dimana kampanye identik dengan pengerahan massa, akan tetapi kebijakan pembatasan sosial berskala besar mengatur *physical distancing* atau *social distancing*. Lebih lanjut KPU menetapkan Peraturan Peraturan Komisi Pemilihan Umum no. 13 tahun 2020 yang merevisi peraturan sebelumnya. Pasal 58 dalam peraturan

baru menyatakan para kandidat dalam Pilkada serentak 2020 harus mengutamakan kegiatan kampanye di media sosial dan media daring. Kampanye daring melalui media sosial atau media daring, sangat sulit dikendalikan oleh penyelenggara pemilu termasuk pengawas pemilu. Pengawasan terhadap disinformasi terutama hoax dan berita bohong akan mendominasi ruang publik virtual, termasuk pengawasan dan penertiban kampanye virtual di masa tenang.

Jika kampanye tidak dapat dilakukan melalui media sosial dan media daring, maka dibolehkan pertemuan tatap muka dengan jumlah peserta yang hadir paling banyak 50 orang serta menerapkan protokol kesehatan untuk mencegah penyebaran Covid-19. Pada pasal 88C, KPU dengan tegas melarang tim kampanye melaksanakan kegiatan yang biasanya mengumpulkan massa dalam jumlah besar seperti rapat umum, kegiatan kebudayaan seperti pentas seni atau konser musik, kegiatan olahraga, perlombaan, kegiatan sosial, atau peringatan hari ulang tahun partai politik.

Pengawasan kampanye di Kalteng dititik beratkan pada pengawasan terkait protokol kesehatan. Kendala yang dihadapi ketika pasangan calon melaksanakan kampanye dalam bentuk blusukan ke pasar, sementara pasar itu sendiri sulit untuk dihindari kerumunan. Petugas pengawasan dilapangan banyak mengeluarkan peringatan untuk menerapkan protokol kesehatan seperti penggunaan masker, jaga jarak, dan mencuci tangan. Bentuk pengawasan kampanye di Kalteng lebih banyak bukan pada tugas inti/utama bawaslu, justru pengawasan lebih banyak terkait penambahan pengawasan untuk tambahan beban tugas pengawasan yakni pelaksanaan penerapan protokol kesehatan.

2. Kendala Pada Tahapan Hari Pelaksanaan Pemungutan suara

Pemungutan suara adalah tahapan puncak pemilihan umum. Pemungutan suara menurut ketentuan UU No. 10 tahun 2016 dilaksanakan di TPS. Pengawasan terhadap pemungutan suara diatur pada pasal 31 Perbawaslu no 4 tahun 2020. Kendala pengawasan pemungutan suara yang dihadapi lebih pada hal-hal yang sifatnya diluar teknis tetapi lebih banyak pada pengawasan penerapan protokol kesehatan. Aspek krusial yang menjadi fokus pengawasan yang terkait pencoblosan diantaranya potensi pelanggaran mobilisasi pemilih; ketidaknetralan petugas; intimidasi; pemilih memilih lebih dari satu kali, kekurangan logistik dan pelanggaran terkait waktu penutupan TPS. Akan tetapi, di lapangan pengawasan lebih mendominasi pada hal-hal penggunaan masker, pengaturan jarak antrian diluar TPS, pengukuran suhu tubuh, dll.

Contoh kendala atau problem pengawasan pemungutan suara di Kalteng, misalnya, petugas wajib memastikan penerapan protokol kesehatan di TPS seperti bagi warga yang ingin menyalurkan hak pilihnya diwajibkan menggunakan masker. Namun beberapa pemilih datang ke TPS tidak menggunakan masker dengan alasan bahwa wilayah tersebut adalah zona hijau, tidak ada covid-19 di daerah tersebut. Petugas memberikan pemahaman akan aturan wajib penerapan protokol kesehatan dan membagikan masker kepada yang tidak menggunakan masker, belum lagi pemberian dan pemasangan sarung tangan sehingga memerlukan waktu yang sedikit lebih lama untuk perorangnya untuk memberikan hak pilihnya.

3. Kendala Pada Tahapan Pasca Pemungutan suara

Setelah pemungutan suara selesai, tahapan penting selanjutnya yang harus diawasi oleh para petugas dari Bawaslu di TPS Pilkada 2020 adalah penghitungan suara. Proses penghitungan suara dilakukan setelah TPS ditutup untuk pemilih dan harus dilakukan sesuai dengan prosedur yang diatur dalam peraturan KPU. Selain itu, Bawaslu menyatakan pengawas TPS pun harus memastikan adanya kesesuaian, ketepatan dan kebenaran data hasil penghitungan suara. Pengawas Pemilihan bertanggung jawab penuh untuk memastikan seluruh proses di hari pemungutan dan penghitungan suara berjalan jujur, adil dan transparan. Pengawas pemilihan dituntut mencegah potensi rawan yang ada, memproses dan menindaklanjuti pelanggaran yang terjadi untuk menciptakan Pemilihan serentak 2020 yang demokratis dan berkualitas.

Merujuk pada buku panduan Bawaslu tentang detail tugas pengawas pasca pemungutan suara, kendala pengawasan pasca pemungutan suara yang dihadapi oleh Bawaslu Kalteng yakni permasalahan terkait kertas surat suara tidak ada ataupun tertukar, hingga kurang patuhnya kelompok penyelenggara pemungutan suara (KPPS) terhadap mekanisme kerja yang telah ditentukan, dimana petugas tidak meminta kartu e-Ktp dengan alasan memiliki C6. Menurut Satriadi bahwa “Kalau e-KTP tidak dicek kan rawan. Ini yang kami sesalkan. Tapi, pada dasarnya pelaksanaan pemungutan suara di Kalteng tetap berjalan dengan lancar, dan sampai saat ini belum ada rekomendasi untuk melakukan pemungutan suara ulang”.

Terkait pelanggaran yang dilaporkan oleh salah satu pasangan calon yang termuat pada salinan putusan pendahuluan Bawaslu Kalteng nomor: 01/Reg/L/TSM-PG/21.00/XI/2020, bahwa pihak terlapor sebagai salah satu paslon dilaporkan telah melakukan pelanggaran administrasi pemilihan (TSM) yakni menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih, adapun putusannya untuk ditindak lanjuti dengan sidang pemeriksaan. Lebih lanjut, adapun hasil putusan terkait pelanggaran tersebut tertuang pada Putusan Bawaslu Nomor: 01/Teg/L/TSM-PG/21.00/XI/2020 yang menyatakan bahwa terlapor tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih pelanggaran secara tersrtuktur, sistematis, dan masif.

D. Pemilihan Kepala Daerah Kalimantan Tengah Tahun 2020 di Masa Pandemi Covid-19 dalam Konteks Kearifan Lokal

Pelaksanaan Pilkada ditengah *trend* peningkatan jumlah kasus positif di tanah air, memang menimbulkan pro dan kontra. Akan tetapi sederet alasan menjadi dasar mengapa Pilkada tetap harus dilakukan di tengah pandemi, yakni, *Pertama*, Melaksanakan undang-undang yang ditunda pelaksanaannya menjadi pada tanggal 9 Desember 2020, hal ini termaktub dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2020 sebagai landasan hukum. *Kedua*, tidak ada yang dapat memastikan kapan pandemi Covid-19 ini akan berakhir, sehingga apabila kita terus menunda pelaksanaan Pilkada, maka dikhawatirkan akan terjadinya permasalahan, seperti kekosongan jabatan pemimpin daerah maupun pelaksanaan aturan yang saling

tumpang tindih. Maksudnya adalah kita tahu bahwa masa jabatan setiap pemimpin daerah telah ditentukan di dalam UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota bahwa pemilihan dilaksanakan setiap 5 tahun sekali, jika tidak dilakukan sesuai jadwal maka akan ada permasalahan baru yang muncul terkait penetapan kepala daerah.

Ketiga, hak konstitusional perihal memilih dan dipilih, alasan ini kembali lagi pada ketidakpastian kapan pandemi covid-19 akan berakhir. Ini juga akan berimplikasi pada tata kelola anggaran yang semerawut, jika Pilkada ditunda melewati tahun 2020 maka dana pilkada yang dianggarkan di tahun ini tidak dapat digunakan karena telah lewat masa tahun anggaran. Alasan-alasan ini diperkuat dengan langkah kolaboratif yang dilakukan oleh KPU, DPR, Pemerintah dan penanggung jawab Gugus Tugas percepatan covid-19 dalam upaya sinergitas penyuksesan Pilkada Serentak 2020.

Bawaslu Kalimantan Tengah selaku salah satu lembaga yang bertanggungjawab terhadap pengawasan pilkada di Kalteng, tentu perlu memikirkan langkah-langkah strategis, untuk menjamin terlaksanannya pilkada yang tidak hanya berkualitas, tetapi juga mampu menjaga keselamatan nyawa masyarakat di Kalimantan Tengah. Mewujudkan Pilkada yang berkualitas ditengah pandemi bukan hal yang mudah, sederet persoalan, kendala, hambatan, dan tantangan tentu mewarnai tugas Bawaslu sebagai penanggungjawab pengawasan. Untuk merespon berbagai persoalan yang menyangkut praktik implementasi pilkada serentak, maka penerapan nilai-nilai kearifan lokal yang berbasis pada karakteristik daerah Kalimantan Tengah tentu menjadi salah satu opsi yang dapat ditempuh.

Kearifan lokal adalah nilai-nilai, norma, etika, kepercayaan, adat istiadat, hukum adat atau aturan-aturan khusus yang mengandung nilai-nilai kebijaksanaan untuk mengatur kehidupan sosial masyarakat agar tercapai

kebaikan atau harmoni sosial. Kearifan lokal berasal dari kata local (lokal atau daerah tertentu) dan wisdom (kearifan atau kebijaksanaan). Prof. Nyoman Sirtha (dalam Sartini 2004:112-113) menyatakan bahwa kearifan lokal mempunyai beberapa fungsi dan makna, yaitu: 1). Berfungsi untuk konservasi dan pelestarian sumberdaya alam 2). Berfungsi untuk pengembangan sumber

daya manusia, misalnya berkaitan dengan upacara daur hidup, konsep. 3). Berfungsi untuk pengembangan kebudayaan dan pengetahuan, misalnya pada upacara saraswati. 4). Berfungsi sebagai petuah, kepercayaan,

sastra dan pantangan 5). Bermakna sosial misalnya pada upacara daur pertanian 6. Bermakna etika dan moral. 7). Bermakna politik, misalnya tentang hubungan kekuasaan patron dan client.

Dalam konteks kalimantan tengah maka nilai-nilai kearifan lokal yang dapat dikembangkan dalam rangka membantu mengatasi persoalan terkait pengawasan pelaksanaan pilkada adalah:

1. Melibatkan tokoh masyarakat setempat dalam rangkaian proses pengawasan

Pasal 104 huruf f Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, di situ secara jelas disebutkan, Bawaslu Kabupaten/Kota berkewajiban

mengembangkan pengawasan Pemilu partisipatif. Artinya, Bawaslu kabupaten/kota menjadi penggerak utama dalam melahirkan pengawas partisipatif yang berasal dari unsur masyarakat. Pengawas partisipatif yang dimaksud, tentunya masyarakat yang memiliki hak pilih. Dengan demikian, sudah seharusnya masyarakat ikut terlibat dalam pengawasan Pilkada, khususnya di lingkungan sekitar tempat tinggalnya.

Masyarakat yang berpartisipasi melakukan pengawasan bisa berasal dari berbagai unsur, seperti Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Pemantau Pemilu, organisasi masyarakat (ormas), tokoh masyarakat dan tokoh agama. Sinergi masyarakat bersama Bawaslu provinsi atau kabupaten/kota dalam pengawasan, tentu akan menjadi kekuatan besar untuk menjauhkan Pilkada dari berbagai pelanggaran dan kecurangan.

Peran pengawasan yang dilakukan masyarakat bisa dengan terlibat sebagai petugas di jajaran bawaslu atau terlibat dalam bentuk memberi informasi mengenai adanya dugaan pelanggaran, baik yang dilakukan penyelenggara Pilkada (KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota) maupun peserta Pilkada. Informasi bisa diberikan dengan datang langsung ke kantor Bawaslu provinsi atau Bawaslu kabupaten/kota ataupun melalui sambungan telepon.

2. Mendorong partisipasi kelembagaan Adat

Eksistensi dan peran kelembagaan Adat di Kalimantan Tengah memiliki nilai vital dalam tatanan kehidupan masyarakat. Dengan adanya partisipasi kelembagaan adat dalam perhelatan demokrasi di Kalteng tentu akan menciptakan stabilitas politik dan menekan potensi-potensi kekacauan yang terjadi saat Pilkada. Berbagai Deklarasi damai disampaikan oleh berbagai tokoh-tokoh adat yang tergabung dalam Dewan Adat Dayak, damang, dan mantir untuk mendukung pilkada beraliran dengan baik, damai, aman, dan kondusif. Misalnya, dalam meniaga keutuhan NKRI di Bumi Tambun Bungai, Bumi Pancasila, terlebih menielang pelaksanaan pilkada. Dewan Adat Davak (DAD) Provinsi Kalimantan Tengah Dewan beserta pengurus menyampaikan komitmen bersama, yang meliputi: *Pertama*, DAD Kalteng ikut mensukseskan PILKADA yang Aman, Damai dan Sehat, serta mengajak masyarakat menggunakan hak pilihnya, jangan sampai menjadi Golput. *Kedua*, DAD Kalteng turut menjaga kedamaian dan kondusifitas Kamtibmas di wilayah Provinsi Kalimantan Tengah. *Ketiga* DAD Kalteng menolak segala tindak anarkis dalam bentuk apapun, yang dapat mengganggu kedamaian di Provinsi Kalimantan Tengah, yang tidak sesuai dengan falsafah 'Huma Betang' dan 'Belum Bahadat'. *Keempat* DAD Kalteng menolak siapapun/tokoh apapun yang datang ke Provinsi Kalimantan Tengah, dengan tujuan untuk mengganggu kedamaian dan ketentraman. *Kelima* mendukung penegakan Hukum terhadap setiap pelanggaran protokol kesehatan COVID-19.

III. KESIMPULAN

Tugas dan fungsi pengawasan, Bawaslu tentu memikul tanggungjawab yang sangat besar, karena selain wajib untuk menjalankan tugas fungsi dan wewenangnnya, juga dituntut untuk menjalankan tambahan beban tugas yakni regulasi bawaslu terkait protokol kesehatan.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak bukan merupakan hal yang baru di negara demokrasi seperti Indonesia. Akan tetapi, menggelar pesta

demokrasi 5 tahunan secara serentak di tengah pandemi bukanlah perkara yang mudah. Tantangan dan kendala penyelenggaraan pemilihan menjadi lebih kompleks dan tidak mudah.

DAFTAR PUSTAKA

- Bawaslu. Tugas Fungsi dan Wewenang serta Kewajiban Badan Pengawasan Pemilihan Umum (Bawaslu). <https://www.bawaslu.go.id/id/profil/tugas-wewenang-dan-kewajiban>. Diakses pada September 2020
- Dani, J. A.. & Mediantara. Y. (2020). *Covid-19 dan Perubahan Komunikasi Sosial*. Persepsi: Communication Journal. 3(1).
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. (1988). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Donald. P. (1999). *Menaauaat Pemilu*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Handovo. B. H. C. (2009). *Hukum Tata Neaara, Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Yogyakarta: Universitas Atmaiaava.
- Isnaini. H. (2018). *Kedudukan. Tuaas Dan Kewenanaan Bawaslu Menurut Undana-Undana Nomor 15 Tahun 2011 Tentana Penvelenaara Pemilihan Umum Dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gurbanur. Bupati dan Wakil Bupati. Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Laniutan Dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Meniadi Undang-Undang
- Ristyawati. A. (2020). *Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 di Indonesia*. CREPIDO. 2(2). 85-96.
- Sarjan. S.. Mulva. K. A. K.. & Chadiiah. S. (2020). *Problematika Dan Teknis Penvelenaaraan Pemilihan Kenala Daerah Pada Masa Pandemi CoviD 19*. Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum. 3(1)
- Setiawan. H. (2020). *Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Perekomian Indonesia*. JKUBS Jurnal Keuangan dan Perbankan svariiah. 1(1).
- Simamora. J. (2013). *Perlindungan Hak Memilih sebagai Hak Konstitusional Waraa Neaara*. Jurnal Yudisial. 6(2). 123-142.
- Susanto. N. (2020). *Penaaruh Virus Covid 19 Terhadap Bidang Olahraga Di Indonesia*. Jurnal Stamina. 3(3)
- Susilo. A.. Rumende. C. M.. Pitovo. C. W.. Santoso. W. D.. Yulianti. M.. Herikurniawan. H.. ... & Chen. L. K. (2020). *Coronavirus Disease 2019: Tiniauan Literatur Terkini*. Jurnal Penvakit Dalam Indonesia. 7(1). 45-67.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

PEMAKNAAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU/PILKADA

Bachtiar Baetal

Universitas Pamulang

Kampus Victor Jalan Raya Puspitek Buaran Pamulang Tangsel

Email : bachtiarbaital@gmail.com

ABSTRAK

Bawaslu sebagai salah satu lembaga negara yang diberikan wewenang untuk mengawasi netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pilkada, masih diperhadapkan dengan soal pemaknaan terhadap norma-norma penegakan netralitas ASN yang diatur UU Pemilu, UU Pilkada, maupun dalam UU ASN. Sementara pada sisi lain, Bawaslu juga masih diperhadapkan dengan soal status tenaga honorer pemerintahan. Dua isu hukum inilah yang akan dijawab dalam tulisan ini, yakni berkaitan dengan pertanyaan bagaimana pemaknaan netralitas ASN dalam Pemilu/Pilkada menurut rezim pengaturan netralitas ASN di Indonesia, dan bagaimana pemaknaan status tenaga honorer dalam Pemilu/Pilkada. Adapun jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif dengan pendekatan analisis interpretasi hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa soal pemaknaan netralitas ASN berada antara rezim administrasi pemerintahan dan rezim pemilu/pemilihan. Netralitas ASN tidak bisa dimaknai dari sisi kepeilihannya saja, tetapi juga harus dimaknai dari sudut pandang administrasi pemerintahan. Selanjutnya dengan menggunakan tafsir ekstensif, tenaga honorer hendaknya dimaknai juga sebagai pegawai pemerintah daerah yang dilarang untuk dilibatkan dalam segala aktifitas politik praktis kepeilihan. Tafsir yang demikian merujuk pada argumen: *Pertama*, tenaga honorer atau sebutan lainnya merupakan orang yang bekerja atau dipekerjakan di instansi pemerintah oleh pejabat pemerintah daerah yang berwenang. *Kedua*, tenaga honorer menjalankan tugas tertentu (*public service*) dalam pemerintahan daerah. *Ketiga*, sumber pembiayaan Tenaga Honorer berasal dari anggaran daerah.

Kata Kunci : **Sengketa Tata Usaha Negara, Badan Pengawas Pemilu, Kewenangan.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) selalu menjadi isu krusial dalam setiap perhelatan politik lima tahunan. Hal ini disebabkan karena masih banyak ditemuinya ASN yang terlibat dalam politik praktis, meskipun secara normatif sulit ditemukannya ASN untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis, utamanya dalam setiap ajang penyelenggaraan Pemilu. Dari sisi pakem-nya, ASN

dituntut untuk tetap profesional dan tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh mana pun dan tidak memihak kepada kepentingan siapa pun.

Dalam dimensi administrasi pemerintahan, netralitas merupakan salah satu asas penting bagi pemerintahan terutama dalam rangka pelaksanaan fungsi kesejahteraan umum bagi rakyat. Fungsi pelayanan publik membutuhkan adanya ASN yang tidak hanya profesional, tetapi juga harus imparial/netral dalam menjalankan tugasnya. Bagaimana pun, ASN merupakan pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan sumber daya dan anggaran yang ada di dalam birokrasi. Agar kekuasaan dan kewenangan tersebut tidak disalahgunakan dan hanya menguntungkan kelompok politik tertentu, maka ASN haruslah bersikap netral.¹

Meskipun demikian, pelanggaran netralitas ASN masih saja terjadi, bahkan dalam tingkat yang menguatirkan. Alih-alih seorang ASN harus bersikap netral, justru ikut terlibat dalam proses dukung mendukung calon kepala daerah, khususnya kepala daerah yang berstatus petahana. Secara kritis Fritz E. Siregar mengungkapkan bahwa pelanggaran netralitas ASN terlihat seperti *annual event* saat pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah dilangsungkan.² Walaupun berbagai aturan secara jelas telah melarang keterlibatan ASN dalam politik praktis, bahkan berulang kali diadakan diskusi, diseminasi, maupun sosialisasi mengenai netralitas ASN, tetap saja pelanggaran ASN terus terjadi.

Pernyataan yang demikian tergambar pada trend pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilu/Pilkada. Pada Pemilihan 2018 terdapat 817 pelanggaran netralitas ASN yang telah ditindaklanjuti Pengawas Pemilihan dengan meneruskannya kepada KASN.³ Untuk Pemilu 2019, tercatat 732 kasus pelanggaran netralitas ASN.⁴ Sementara untuk Pemilihan 2020 terdapat 1.330 kasus dugaan pelanggaran netralitas ASN.⁵ Umumnya pelanggaran netralitas ASN tersebut terkait ASN memberikan dukungan melalui media sosial/media massa, kegiatan yang berpihak kepada calon kepala daerah, dan pemasangan baliho/spanduk.

Pada saat yang sama, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai salah satu lembaga negara yang diberikan wewenang untuk mengawasi netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pilkada,⁶ masih diperhadapkan dengan soal pemaknaan terhadap norma-norma penegakan netralitas ASN yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (UU Pemilu), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (UU Pilkada), maupun dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 (UU

¹ Bachtiar Baetal, dkk (Ed).2022. *Kompilasi Analisis Hukum Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Periode Tahun 2017-2022*. SekretariatJenderal Bawaslu RI, Jakarta, h. 131.

² Fritz Edward Siregar.2020. *Aparatur Sipil Negara Dalam Perebutan Kekuasaan di Pilkada*, Konstitusi Press, Jakarta,h. xxi. Data Bawaslu

³ Laporan Akhir Bawaslu Pemilihan Tahun 2018.

⁴ Laporan Akhir Bawaslu tanggal 18 Juni 2019.

⁵ Fritz Edward Siregar.2021. *Diskualifikasi Petahana: Kajian Pelanggaran Penyalahgunaan Wewenang Kepala Daerah di Pilkada*. Konstitusi Press Jakarta, h.20-21.

⁶ Pengawasan netralitas ASN dalam setiap ajang pemilu tidak semata-mata menjadi wewenang Bawaslu, melainkan juga dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (ASN). Hal demikian terlihat dalam ketentuan Pasal 31 UU ASN dimana tugas KASN adalah menjaga netralitas ASN. Dalam menjalankan tugasnya menjaga netralitas ASN, KASN menerima laporan terhadap pelanggaran netralitas ASN, melakukan penelusuran data dan informasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan pelanggaran netralitas ASN, dan melakukan upaya pencegahan pelanggaran terhadap netralitas ASN. Lihat Nuraida Mokhsen dkk., *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, Buku 1, Edisi 1, Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018, h. 3.

ASN). Jika ditelaah lebih dalam, tampak bahwa soal pemaknaan netralitas ASN berada antara rezim administrasi pemerintahan dan rezim pemilu/pemilihan. Tidak bisa netralitas ASN dimaknai dari sisi kepeilihannya saja, tetapi juga harus dimaknai dari sudut pandang administrasi pemerintahan.

Belum lagi jika dilihat dari sisi penerapan sanksinya, masih terdapat perbedaan jika dibandingkan dengan UU ASN. Pelanggaran netralitas ASN dalam UU ASN dikenakan sanksi hanya sebatas sanksi administratif. Sementara dalam UU Pemilu maupun Pilkada mengandung dua jenis sanksi, yakni sanksi administratif dan sanksi pidana, yang kedua sanksi tersebut dijatuhkan oleh instansi yang berwenang. Inilah sebabnya pelanggaran netralitas ASN yang diproses di Bawaslu dikategorikan sebagai pelanggaran hukum lainnya, yang produk hukumnya hanya sebatas rekomendasi untuk ditindaklanjuti instansi yang berwenang untuk memberikan sanksi administratif atas pelanggaran tersebut.

Pada sisi lain penyelenggara Pemilu juga masih diperhadapkan dengan soal status tenaga honorer pemerintahan, terutama yang bekerja di pemerintah daerah. Fakta yang tak terbantahkan bahwa keterlibatan para tenaga honorer terutama dalam konteks penyelenggaraan Pilkada kerap dimobilisasi untuk kepentingan politik pencalonan kepala daerah terutama bagi petahana. Fenomena Pilkada dapat menjadi contoh bagaimana Tenaga Honorer yang bukan ASN ternyata bisa terlibat aktif dan dijadikan sarana mobilisasi politik oleh para calon kepala daerah untuk memenangi Pilkada Bagi Bawaslu tentu sulit untuk menindaknya, sebab tenaga honorer tidak masuk dalam kualifikasi ASN, sebab yang dikategorikan sebagai ASN hanyalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintahan dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Meskipun tenaga honorer terikat dengan perjanjian kerja, namun tenaga honorer itu sendiri tidak dapat disamakan dengan PPPK.

Pemaknaan netralitas ASN dan status tenaga honorer ini penting bagi Bawaslu terutama dalam mengawal penyelenggaraan Pemilu/Pilkada. Penanganan pelanggaran netralitas ASN butuh tafsir yang pasti terkait berbagai norma yang mengatur tentang netralitas ASN, termasuk keterlibatan tenaga honorer dalam Pilkada. Apalagi melihat kenyataan saat ini dimana penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada Serentak tahun 2024 masih menggunakan undang-undang yang sama, sehingga berbagai bentuk ketidak-netralan ASN berpotensi berulang kembali. Hal ini beralasan, sebab regulasi yang mengaturnya tidak mengalami perubahan. Pemilu dan Pilkada ke depan masih tetap menggunakan UU Pemilu dan UU Pilkada sebagai payung hukum dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada. Oleh karena itu dibutuhkan tafsir yang pasti bagi Bawaslu khususnya dalam memaknai berbagai norma yang mengatur tentang keharusan bagi ASN untuk netral. Hal demikian dilakukan untuk memberikan kepastian hukum bagi penyelenggara dalam mengawal pelaksanaan Pemilu dan Pilkada yang tidak hanya demokratis, tetapi juga berkeadilan.

B. Rumusan Masalah

Merujuk uraian di atas, terdapat dua isu hukum yang hendak dijawab oleh penulis dalam tulisan ini. *Pertama*, bagaimana pemaknaan netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu/Pilkada menurut rezim pengaturan netralitas ASN di Indonesia. *Kedua*, bagaimana pemaknaan status tenaga honorer dalam penyelenggaraan Pemilu/Pilkada.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini secara khusus memusatkan fokusnya pada pemaknaan netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu/Pilkada menurut rezim pengaturan netralitas ASN di Indonesia. Adapun jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif dengan pendekatan interpretasi hukum.

II. PEMBAHASAN

A. Pemaknaan Netralitas ASN Dalam Rezim Hukum Indonesia

Netralitas ASN merupakan kebijakan politik yang melarang ASN untuk terlibat dalam politik praktis. Dalam pandangan Marbun, makna netralitas ini yaitu agar bebasnya ASN dari pengaruh kepentingan partai politik atau tidak berperan dalam proses politik, namun masih mempunyai hak politik untuk memilih, dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum.⁷ Ditegaskan lebih lanjut bahwa maksud netralitas yang lain adalah jika seorang Pegawai ASN aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri. Dengan demikian birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik manapun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.⁸ Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan Pemilu/Pilkada, netralitas dapat dimaknai sebagai “perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat di ajang pemilu/pilkada baik secara diam-diam maupun terang-terangan”.⁹

Netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu/Pilkada sangatlah penting terutama dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik serta birokrasi yang berorientasi pada pelayanan publik. ASN haruslah netral, tidak boleh berpihak dan tidak boleh memihak dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Netralitas ASN diperlukan agar kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan berorientasi kepada pelayanan, sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah, ASN tetap memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakatnya. Ketidak-netralan ASN dalam Pemilu/Pilkada justru dapat menyebabkan terjadinya keberpihakan atau ketidakadilan dalam pembuatan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan yang pada akhirnya akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat secara luas.

⁷ S.F. Marbun.1998. *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia*. FH UII, Yogyakarta, h. 74.

⁸ *Ibid.*

⁹ Nuraida Mokhsen dkk., *op.cit.*, h. 6.

Dalam desain hukum di Indonesia, persoalan netralitas ASN itu sendiri dimaknai dalam dua rezim pengaturan hukum yaitu rezim administrasi pemerintahan dan rezim hukum Pemilu/Pemilihan. Dalam rezim administrasi pemerintah, setiap Pegawai ASN (a) tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepadakepentingan siapapun dan (b) harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.¹⁰ Kedua hal tersebut mengandung prinsip bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN dilakukan berdasarkan pada asas netralitas. Artinya, setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Sebagai suatu pengaturan dalam rezim administrasi pemerintahan, netralitas ASN diatur juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS (PP No. 42 Tahun 2004) dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS (PP No. 53 Tahun 2010). Pasal 4 ayat (15) PP No. 53 Tahun 2010 menggariskan bahwa PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon kepala daerah atau wakil kepala daerah, dengan cara: (1) terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah; (2) menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye; (3) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan (4) mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Dikaitkan dengan aktivitas politik praktis, setidaknya ada 7 (tujuh) tindakan moral/etis yang diwajibkan kepada PNS untuk diperhatikan dalam melaksanakan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari, sebagaimana dikandung dalam PP No. 42 Tahun 2004, diantaranya: (a) melakukan pendekatan kepada Partai Politik terkait rencana pengusulan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon; (b) memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain; (c) mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon; (d) menghadiri deklarasi bakal pasangan calon, dengan atau tanpa atribut; (e) mengunggah foto atau menanggapi (like, share, komentar dan sejenisnya) semua hal yang terkait dengan pasangan calon di media online dan media sosial; (f) berfoto bersama dengan pasangan calon; dan (g) menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan yang diselenggarakan partai politik.

Untuk menjamin asas netralitas dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan, maka konsekuensi hukumnya setiap ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, ikut serta sebagai pelaksana kampanye pemilu/pemilihan, memberikan dukungan kepada calon peserta pemilu/pemilihan, dan wajib mengundurkan diri dari jabatan negeri bila dicalonkan sebagai pejabat politik. Dengan lain perkataan, setiap ASN dilarang memberi dukungan atau melakukan kegiatan yang mengarah pada politik praktis pada kontestasi Pilkada/Pileg/Pilpres. ASN dituntut untuk tetap profesional dan

¹⁰ Pasal 2 huruf f jo Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Oleh karena soal netralitas ASN berada pada rezim administrasi pemerintahan yang khusus diatur dalam UU ASN, maka semua penormaan terkait netralitas ASN yang ada di luar UU ASN seperti UU Pemilu dan UU Pilkada, merujuk pada penormaan netralitas ASN yang ada di UU ASN, kecuali ditentukan lain dalam UU Pemilu dan UU Pilkada. Untuk itu, setiap pelanggaran netralitas ASN sepanjang berkenaan dengan pengaturan pada rezim administrasi pemerintahan diproses di Bawaslu sebagai bentuk pelanggaran hukum lainnya, yang produk hukumnya hanya sebatas rekomendasi untuk ditindaklanjuti instansi yang berwenang agar memberikan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hanya saja jika dibandingkan dengan UU Pemilu maupun UU Pilkada, terdapat perbedaan keduanya dari sisi penerapan sanksi. Pelanggaran netralitas ASN dalam UU No. 5 Tahun 2014 dikenakan sanksi hanya sebatas sanksi administratif. Sementara dalam UU Pemilu maupun Pilkada mengandung dua jenis sanksi, yakni sanksi administratif dan sanksi pidana, yang kedua sanksi tersebut dijatuhkan oleh instansi yang berwenang. Inilah sebabnya pelanggaran netralitas ASN yang diproses di Bawaslu dikategorikan sebagai pelanggaran hukum lainnya, yang produk hukumnya hanya sebatas rekomendasi untuk ditindaklanjuti instansi yang berwenang untuk memberikan sanksi administratif atas pelanggaran tersebut.

Sementara itu dalam rezim Pemilu/Pemilihan, Bawaslu berperan dalam memastikan terpeliharanya netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu/Pilkada. Sedikitnya ada 4 pasal yang mengatur tentang netralitas ASN di dalam UU No. 7 Tahun 2017, yakni:

1. Pasal 280 ayat (2) huruf f, g dan h "*Pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan kampanye pemilu dilarang mengikutsertakan ASN, Anggota TNI, Polri, Kades, perangkat desa*". Pelanggaran atas ketentuan tersebut dikenakan sanksi 2 Tahun penjara dan 24 juta denda sebagaimana disebutkan dalam Pasal 521.
2. Pasal 280 ayat (3) "*Setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) SN, Anggota TNI dan Polri dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim kampanye Pemilu*" Setiap orang tersebut diantaranya ASN, Anggota TNI-Polri, dan Kepala Desa serta perangkat desa. Pelanggaran terhadap larangan tersebut merupakan tindak pidana yang diancam dengan hukuman penjara selama 1 (satu) tahun dan denda 12 juta, sebagaimana dimaksud Pasal 494.
3. Pasal 282 "*Pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu selama masa Kampanye*". Khusus bagi kepala desa yang melanggar larangan tersebut, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak 12 juta sebagaimana dimaksud Pasal 490. Sementara bagi pejabat dapat dikonstruksikan dengan Pasal 547.
4. Pasal 283 ayat (1) "*Pejabat negara, pejabat stuktural dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri serta aparatur sipil negara lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Peserta*

pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa Kampanye”. Selanjutnya pada ayat (2) ditentukan “Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada aparatur sipil negara dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat”. Pelanggaran ketentuan Pasal 282 dan Pasal 283 ayat (1) dan ayat (2) merupakan tindak pidana yang diancam penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak 36 juta, sebagaimana dimaksud Pasal 547.

Sementara dalam UU Pilkada terdapat 2 (dua) pasal yang mengatur tentang netralitas ASN, yakni:

1. Pasal 70 ayat (1) “Dalam kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan Aparatur Sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia”. Pelanggaran atas ketentuan tersebut dikenakan sanksi pidana paling lama 6 (enam) bulan penjara dan denda paling banyak 6 juta sebagaimana disebutkan dalam Pasal 189.
2. Pasal 71 ayat (1) “Pejabat negara, pejabat aparatur sipil negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon”. Pelanggaran atas ketentuan tersebut dikenakan sanksi pidana paling lama 6 (enam) bulan penjara dan denda paling banyak 6 juta sebagaimana dimaksud Pasal 188 UU Pilkada.

Dari segi perbuatan yang dilarang, UU Pemilu lebih luas memaknai netralitas ASN, meliputi:

1. Larangan bagi Pelaksana dan/atau tim kampanye untuk mengikutsertakan ASN, Anggota TNI, Polri, Kades, perangkat desa dalam kegiatan kampanye pemilu.
2. Larangan bagi setiap orang, termasuk ASN, Anggota TNI dan Polri untuk ikut serta sebagai pelaksana dan tim kampanye Pemilu.
3. Larangan bagi pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta kepala desa untuk membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu selama masa Kampanye.
4. Larangan bagi pejabat negara, pejabat struktural dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri serta aparatur sipil negara lainnya untuk mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa Kampanye.

Sementara dalam UU Pilkada memaknai netralitas ASN hanya dalam dua bentuk larangan, yaitu:

1. Larangan bagi pasangan calon melibatkan ASN, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia dalam kampanye.
2. Larangan bagi pejabat negara, pejabat ASN, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah untuk membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa Kampanye.

Jadi subjek hukum yang dilarang dalam UU Pilkada hanya sebatas pasangan calon pejabat dan anggota ASN yang terlibat dalam kampanye tidak dilarang – dan pejabat negara, pejabat ASN dan kepala desa. Dari sisi perbuatannya, hanya pelibatan ASN dalam kampanye dan membuat keputusan dan/atau tindakan

yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye. Ketentuan Pasal 70 ayat (1) UU Pilkada itu sendiri secara teknis hukum mengandung anasir-anasir hukum sebagai berikut:

1. Subjek hukum yang dilarang adalah pasangan calon, yaitu peserta pemilihan kepala daerah yang telah ditetapkan berdasarkan Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.
2. Objek perbuatan yang dilarang adalah pelibatan pejabat BUMN/ BUMD, ASN, anggota TNI/Polri, Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dan perangkat Desa atau sebutan lain/perangkat Kelurahan.

Mengenai pejabat yang dilarang untuk dilibatkan dalam kampanye dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pejabat BUMN/BUMD adalah direksi, komisaris dan pejabat struktural lainnya pada BUMN/BUMD.¹¹ Pejabat pada anakperusahaan BUMN/BUMD tidak termasuk BUMN/BUMD karena sahamnya tidak dimiliki oleh negara/daerah, tetapi BUMN/BUMD.¹² Merujuk pada Surat Edaran Menteri BUMN Nomor SE07/MBU/2015, seluruh Direksi, Dewan Komisaris/Dewan Pengawas, dan karyawan BUMN untuk tidak ikut serta/terlibat dalam kampanye Pilkada, dan tidak menggunakan anggaran BUMN dan fasilitas yang dimiliki BUMN, kecuali dilakukan dengan mekanisme bisnis. Demikian juga dalam Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-04/MBU/2012, aparatur kementerian BUMN dilarang ikut serta atau diikutsertakan sebagai pelaksana atau menghadiri kampanye dalam pemilihan kepala daerah.
2. Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.¹³
3. Anggota TNI adalah anggota Tentara Nasional Indonesia yang terdiri TNI AD, TNI AL, TNI AU sebagaimana dimaksud dalam UU No. 34 Tahun 2004. Sedangkan anggota Polri adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 2 Tahun 2002.
4. Kepala Desa atau sebutan lain adalah unsur pemerintah desa yang bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.¹⁴ Sementara yang dimaksud dengan Perangkat Desa adalah unsur pembantu kepala Desa yang terdiri atas sekretariat Desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis, yang bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.¹⁵

Selanjutnya Sekretariat Desa dipimpin oleh Sekretaris Desa dan dibantu oleh unsur staf sekretariat. Sekretariat Desa terdiri dari beberapa urusan yang dipimpin oleh Kepala Urusan.¹⁶ Untuk Pelaksana kewilayahan dilaksanakan oleh Kepala Dusun atau sebutan lain.¹⁷ Sementara Pelaksana teknis adalah Kepala

¹¹ Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.

¹² Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-03/MBU/2012 Tahun 2012.

¹³ Pasal 1 angka 1 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹⁴ Pasal 1 angka 3 jo Pasal 26 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014

¹⁵ Pasal 2 PP No. 84 Tahun 2015 dan Pasal 48 jo Pasal 49 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2004

¹⁶ Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 84 Tahun 2015.

¹⁷ Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 84 Tahun 2015.

Seksi yang terdiri atas seksi pemerintahan, seksi kesejahteraan dan seksi pelayanan, paling sedikit 2 (dua) seksi yaitu seksi pemerintahan, serta seksi kesejahteraan dan pelayanan.¹⁸

Kepala Desa dan perangkat Desa dilarang “ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah”, sebagaimana ditentukan pada Pasal 29 huruf j jo Pasal 51 huruf j UU No. 6 Tahun 2014.

Rukun Tetangga, Rukun Warga, Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga, Karang Taruna, Pos Pelayanan Terpadu, dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, bukan merupakan perangkat Desa/ Kelurahan, melainkan jenis Lembaga Kemasyarakatan Desa/ Kelurahan (LKD/K) yang dibentuk sebagai wadah partisipasi masyarakat, sebagai mitra Pemerintah Desa/Kelurahan, ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa/Kelurahan, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Jo Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018. Meskipun tidak ada norma yang melarang LKD/K ikut serta dan diikutkan dalam kampanye, namun merujuk ketentuan Pasal 8 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018, Pengurus LKD/K yang terdiri dari ketua, sekretaris, bendahara, dan bidang sesuai dengan kebutuhan, dilarang menjadi anggota salah satu partai politik. Pengurus Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) juga merupakan subjek hukum yang dilarang untuk dilibatkan dalam kampanye dengan alasan BUM Desa adalah organ yang didirikan Desa dan disepakati melalui Musyawarah Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 87 dan Pasal 88 UU No. 6 Tahun 2014.

Selanjutnya Ketentuan Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada secara teknis hukum mengandung anasir-anasir hukum sebagai berikut:

1. Subjek hukum yang dilarang adalah pejabat negara, pejabat daerah, pejabat ASN, anggota TNI/Polri, dan kepala Desa atau sebutan lain/Lurah, termasuk penjabat Gubernur dan penjabat Bupati/Walikota sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2016.
2. Objek perbuatan yang dilarang adalah membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa Kampanye.
3. Pejabat negara adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga negara yang merupakan alat kelengkapan negara beserta derivatifnya berupa lembaga negara pendukung. Pejabat negara menjalankan fungsinya untuk dan atas nama negara. Kualifikasi pejabat negara ini dapat merujuk pada ketentuan Pasal 121 jo Pasal 122 UU No 5 Tahun 2014. Sementara kualifikasi lembaga negara merujuk pada Putusan MK Nomor 005/PUU-/2003, dimana istilah lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD yang keberadaannya atas dasar perintah konstitusi, tetapi juga ada lembaga negara yang dibentuk atas perintah UU dan bahkan ada lembaga negara yang dibentuk atas dasar Keppres.
4. Pejabat daerah adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada pemerintahan daerah, di luar dari jabatan Gubernur/wakil Gubernur,

¹⁸ Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 84 Tahun 2015.

Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota sebagaimana ditentukan dalam Pasal 122 huruf l dan m UU No. 5 Tahun 2014. Pejabat daerah meliputi semua jabatan instansi daerah sebagai pemangku kewenangan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah, seperti jabatan dalam Organisasi Perangkat Daerah.

5. Pejabat ASN adalah pegawai ASN yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 UU ASN. Sementara kualifikasi pejabat ASN merujuk pada kategori jabatan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, yaitu jabatan administrator, jabatan fungsional, dan jabatan pimpinan tinggi. Penjabaran lebih lanjut ketiga kategori jabatan ASN ini diatur dalam Pasal 14 s/d Pasal 20 UU ASN.

Mengenai makna “keputusan” dapat merujuk pada pengertian keputusan yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yakni ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya “membuat keputusan dan/atau tindakan” sebagaimana dimaksud Pasal 71 ayat (1) adalah suatu perbuatan yang dilarang yakni perbuatan yang akan berimplikasi pada dapat tidaknya suatu pasangan calon atas perbuatan tersebut akan mendapatkan keuntungan atau kerugian. Bentuk keputusan ini dapat berupa keputusan yang bersifat formal dan administratif maupun keputusan yang tidak berwujud administratif (keputusan seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu). Sedangkan bentuk tindakan (yang menguntungkan dan/atau merugikan) terdiri atas tindakan menghadiri kegiatan kampanye, menghimbau, mengajak, memberikan isyarat, memberikan respon berupa like atau dislike di media sosial, dan lain-lain. Alat pembuktian yang diperlukan untuk keterpenuhan unsur ini antara lain dapat berupa foto, rekaman audio visual, selebaran, dan lain-lain yang menunjukkan bukti terjadinya peristiwa hukum tersebut.

Adapun sanksi atas pelanggaran ketentuan Pasal 70 ayat (1) dan Pasal 71 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2016 adalah:

1. Bagi pasangan calon yang melanggar ketentuan Pasal 70 ayat (1) UU Pilkada dikenakan sanksi administratif berupa pembatalan sebagai calon (diskualifikasi) oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, dan sanksi pidana penjara dan/atau denda sebagaimana diatur dalam Pasal 189 UU No. 10 Tahun 2016.
2. Bagi Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/Polri, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah yang melanggar ketentuan Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada dikenakan sanksi administratif sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana disebutkan dalam Pasal 71 ayat (6) UU Pilkada, dan sanksi pidana penjara dan/atau denda sebagaimana diatur dalam Pasal 188 UU No. 10 Tahun 2016 Jo Pasal 187 ayat (6) UU Pilkada dalam hal “tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71”.

Pemaknaan yang demikian paling tidak akan memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilihan. Hanya saja yang diperlukan adanya cara pandang ber hukum yang sama dalam memaknai berbagai anasir hukum yang terkandung dalam norma perundang-undangan sebagaimana telah diuraikan di atas.

B. Pemaknaan Status Tenaga Honorer

Pada birokrasi pemerintahan daerah masih banyak ditemui adanya pegawai dalam kategori tenaga honorer. Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005, tenaga honorer didefinisikan sebagai seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawain atau diangkat oleh pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu dalam pemerintahan atau yang penghasilannya menjadi beban APBN atau APBD. Tenaga Honorer tersebut terdiri dari guru honorer, pegawai kontrak/guru bantu, pegawai tidak tetap, pegawai kontrak, dan sebutan lainnya. Pertanyaannya, apakah tenaga honorer tersebut dapat dikategorikan sebagai ASN? Pertanyaan ini penting bagi penyelenggara Pemilu/Pilkada dalam upaya menegakkan netralitas ASN.

Apabila merujuk pada ketentuan UU ASN, dapat dipastikan tenaga honorer tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai ASN, sebab ketentuan Pasal 1 angka 1 UU ASN telah menentukan bahwa ASN adalah profesi bagi PNS dan PPPK yang bekerja pada instansi pemerintah. Selanjutnya Pasal 1 angka 2 UU ASN menentukan Pegawai ASN adalah PNS dan PPPK yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawain dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, menjadi jelas tenaga honorer bukanlah ASN. Demikian pula tenaga honorer tidak sama dengan PPPK sekalipun diangkat dengan perjanjian kerja dan tidak pula otomatis menjadi PPPK. Lagi pula ditinjau dari rezim hukumnya, ASN yang terdiri dari PNS dan PPPK berada dalam ranah hukum kepegawain. Sementara Tenaga honorer berada pada rezim hukum ketenagakerjaan.

Dengan terbitnya UU ASN, tenaga honorer telah kehilangan dasar atau pijakannya dalam sistem hukum Indonesia. Sebab, UU ASN itu sama sekali tak mengatur keberadaan tenaga honorer. Meskipun demikian, fakta yang tak terbantahkan bahwa keterlibatan para Tenaga Honorer terutama dalam konteks penyelenggaraan Pilkada kerap dimobilisasi untuk kepentingan politik pencalonan kepala daerah terutama bagi Petahana.

Bagaimana pun tenaga honorer ini merupakan orang yang bekerja atau dipekerjakan di instansi pemerintah oleh pemerintah daerah daerah yang gajinya dibayarkan melalui APBD. Lagi pula tenaga honorer dalam melakukan pekerjaannya dilakukan dengan cara perjanjian kerja dan ada juga yang bekerja berdasarkan Surat Keputusan dari Pejabat TUN.

Untuk menjaga prinsip netralitas dan profesionalisme birokrasi pemerintahan dalam penyelenggaraan Pilkada, menjadi urgen status tenaga honorer perlu ditafsirkan secara ekstensif sebagai subjek hukum yang dilarang untuk terlibat dan dilibatkan dalam penyelenggaraan Pilkada. Penafsiran yang demikian berangkat dari argumentasi. **Pertama**, tenaga honorer atau sebutan lainnya

merupakan orang yang bekerja atau dipekerjakan di instansi pemerintah oleh pejabat pemerintah daerah yang berwenang. **Kedua**, tenaga honorer menjalankan tugas tertentu (*publicservice*) dalam pemerintahan daerah. **Ketiga**, sumber pembiayaan Tenaga Honorer berasal dari anggaran daerah (APBD). Merujuk pada argumentasi hukum yang demikian, menjadi beralasan menurut hukum tenaga honorer dimaknai juga sebagai pegawai pemerintah daerah yang dilarang untuk dilibatkan dalam segala aktifitas politik praktis kepemilihan. Dalam konteks kekinian seiring dengan berkembangnya sistem demokrasi, upaya mencegah intervensi politik tidak cukup jika hanya diukur dari keterlibatan seseorang ASN (PNS+PPPK) dalam ranah politik. Fenomena Pilkada dapat menjadi contoh bagaimana tenaga honorer yang bukan ASN ternyata bisa terlibat aktif dan dijadikan sarana mobilisasi politik oleh para calon kepala daerah untuk memenangi Pilkada. Birokrasi yang menjalankan *public service* sejauh mungkin harus bersifat netral dan bersih dari intervensi politik, sebab birokrasi yang tidak terpolitisasi akan memupuk *trust* publik terhadap birokrasi.

III. KESIMPULAN

Posisi ASN memang dilematis. Di satu sisi mereka harus bersikap netral, sementara di sisi lain mereka tetap mempunyai hak pilih. Netralitas PNS penting karena sebagai unsur aparatur Negara, ASN wajib melayani masyarakat secara profesional, bukan diskriminatif. Berbagai aturan netralitas yang telah diuraikan di atas hendaknya tidak dimaknai sebagai penghalang atau merampas hak ASN untuk berpartisipasi dalam suatu pesta demokrasi, melainkan lebih dimaknai merupakan pembatas bagi ASN. Sesuai doktrin dalam hukum tata negara, bahwa pembatasan hak warga negara dapat dilakukan sepanjang dengan undang-undang. Oleh karena itu, meskipun setiap ASN memiliki hak politik sebagai hak dasarnya, namun setiap ASN dibatasi ekspresi hak politiknya. Hak politik ASN tidak ubahnya sebagai aurat politik. Setiap ASN berhak untuk menjaga dan menyalurkan hak politiknya, tetapi tidak boleh mengumbar aurat politiknya pada sembarang tempat.

Sementara itu, pemaknaan soal netralitas ASN itu sendiri tidak hanya dipandang dari sudut hukum administrasi pemerintahan semata, namun juga dilihat dari sudut pandang hukum pemilu/pemilihan. Hanya saja semua penormaan terkait netralitas ASN yang ada di luar UU ASN seperti UU UU Pemilu dan UU Pilkada sepanjang tidak diatur lain dalam undang-undang *a quo*, *mutatis mutandis* merujuk pada penormaan netralitas ASN yang ada dan diatur di UU ASN.

Dalam desain UU Pemilu dan UU Pilkada, Bawaslu berperan dalam memastikan terpeliharanya netralitas ASN dalam penyelenggaraan pemilu maupun pilkada. Hanya terdapat perbedaan pengaturan terkait perbuatan yang dilarang, dimana UU Pemilu lebih luas dalam memaknai netralitas ASN, dibandingkan dengan UU Pilkada. Dari sisi subjek hukum yang dilarang dalam UU Pilkada hanya sebatas pasangan calon – pejabat dan anggota ASN yang terlibat dalam kampanye tidak dilarang – dan pejabat negara, pejabat ASN dan kepala desa. Dari sisi perbuatannya, hanyapelibatan ASN dalam kampanye dan membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon.

DAFTAR PUSTAKA

- Bachtiar Baetal, dkk (Ed), *Kompilasi Analisis Hukum Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Periode Tahun 2017-2022*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Bawaslu RI, 2022.
- Fritz Edward Siregar, *Aparatur Sipil Negara Dalam Perebutan Kekuasaan di Pilkada*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020, h. xxi. Fritz Edward Siregar, *Diskualifikasi Petahana: Kajian Pelanggaran Penyalahgunaan Wewenang Kepala Daerah di Pilkada*, Jakarta: Konstitusi Press, 2021, h. 20-21.
- Laporan Akhir Bawaslu Pemilihan Tahun 2018. Laporan Akhir Bawaslu tanggal 18 Juni 2019.
- Nuraida Mokhsen dkk., *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, Buku 1, Edisi 1, Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018, h. 3.
- Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-03/MBU/2012 Tahun 2012. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 84 Tahun 2015.
- S.F. Marbun, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII, 1998, h. 74.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.

PENUNDAAN PEMILU UNTUK PERPANJANGAN MASA JABATAN PRESIDEN : KEBUTUHAN KONSTITUSI ATAU KEPENTINGAN OLIGARKI?

Nur M.Kasim^{1*}, Supriyadi A Arief²
Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo
Jl. Jend. Soedirman No.6 Kota Gorontalo

*Email: nurkasim@ung.ac.id

ABSTRAK

Gagasan penundaan pemilu serentak 2024 dengan maksud memperpanjang masa jabatan presiden semakin masif digaungkan oleh berbagai pihak, mulai dari elit politik hingga organisasi masyarakat. Gagasan ini menarik untuk dikaji terlebih lagi dilakukan berbagai upaya dan intrik politik dalam mewujudkan gagasan ini. Oleh sebab itu, penting untuk menganalisis bagaimanakah potret penundaan pemilu untuk perpanjangan masa jabatan Presiden pasca reformasi, sekaligus menggambarkan bagaimana konsekuensi hukum dari upaya penundaan pemilu di Indonesia. Analisis ini dikategorikan sebagai penelitian ini merupakan penelitian doktrinal, dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Adapun Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis dan pendekatan konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa gagasan terhadap penundaan pemilu dengan tujuan memperpanjang masa jabatan Presiden sejatinya bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip konstitusionalisme. Adapun konsekuensi dari gagasan penundaan Pemilu 2024 untuk memperpanjang masa jabatan Presiden setidaknya terdapat dua bentuk, yakni konsekuensi secara bentuk hukum yang berupa perubahan UUD 1945, pembangkangan terhadap putusan MK, serta tidak sesuai regulasi pelaksanaan pemilu yang telah ditetapkan, serta konsekuensi secara sanksi berupa ketegasan Presiden untuk memberikan sanksi pemberhentian kepada menteri dan penegasan dalam UU Kementerian Negara.

Kata Kunci : Penundaan, Pemilu, Masa Jabatan, Presiden.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lahirnya suatu negara konstitusional telah melalui pergulatan sejarah yang panjang dan selalu menarik untuk ditelisik. Hampir seluruh negara di dunia memiliki konstitusi (baik konstitusi tertulis maupun konstitusi tidak tertulis) sebagai pedoman hidup dalam menjalankan setiap kehidupan ketatanegaraannya. Oleh sebab itu, negara dan konstitusi ibarat dua mata koin yang tidak dapat dipisahkan. Negara membutuhkan konstitusi sebagai sesuatu yang dapat mengatur, mengarahkan, hingga membatasi langkah seluruh elemen yang menjalankan negara. Begitupun sebaliknya, konstitusi tidak akan lahir

apabila negara tidak terbentuk atau bahkan negara tidak memiliki tujuan dan arah dalam pembangunan.

Begitu pentingnya konstitusi sebagai ideologi suatu negara, maka konstitusi tersebut haruslah merupakan seluruh kesepakatan dan nilai-nilai luhur yang lahir dan berkembang di setiap lapisan masyarakat, sehingga konstitusi mampu merefleksikan seluruh kehidupan negara. Menurut Cheiryl Saunders konstitusi tidak hanya dimaknai sebatas kontrak sosial, melainkan lebih dari itu, konstitusi merupakan pancaran dari sejarah, pandangan, dan jiwa dari suatu bangsa.

*“A constitution is more than a social contrac, it is rather an expression of the general will of a nation. It is areflection of its history, fears, concerns, aspirations, and indeed, the soul of the nation”*¹

Konstitusi merupakan hasil kesepakatan (konsensus) bangsa guna mewujudkan tujuan negara. Oleh karenanya hasil dari kesepakatan bersama tersebut harus dipahami oleh masyarakat.² Berkenaan dengan hal tersebut, setiap negara yang memiliki konstitusi tentu menganut prinsip supremasi konstitusi.³ Indonesia termasuk sebagai salah satu negara yang menjadikan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Sebagai hukum tertinggi, ditetapkanlah Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai norma dasar yang mendasari kehidupan bernegara. Secara teoritis UUD 1945 sering ditasbihkan sebagai wujud perjanjian seluruh rakyat Indonesia. Konsekuensinya, UUD 1945 menjadi hukum tertinggi dalam sistem hukum nasional.⁴

Perkembangan UUD 1945 sebagai konstitusi di Indonesia mempunyai potret sejarah yang sangat panjang hingga pada fase saat ini. Indonesia sebagai negara konstitusional menempatkan pengaturan proses penyelenggaraan pemerintahan hingga proses pengisian penyelenggara pemerintahan dalam konstitusi. Secara khusus, salah satu proses pengisian penyelenggara pemerintahan dilakukan melalui pemilihan umum (pemilu) / *election*. Adanya penyerahan kedaulatan rakyat kepada pemerintahan yang sah melalui proses *election* membuktikan bahwa seluruh rakyat Indonesia menyerahkan pengaturan kehidupan ketatanegaraan Indonesia kepada satu cabang kekuasaan, yakni eksekutif sebagai satu-satunya pengambil kebijakan.

Pengaturan terhadap Pemilu juga semakin jelas terjadi pasca perubahan UUD 1945 yang terjadi dalam rentan 1999-2002, dimana pelaksanaan pemilu menunjukkan perubahan yang signifikan dengan adanya penguatan terhadap partisipasi masyarakat dalam kancah pelaksanaan Pemilu. Pelaksanaan Pemilu yang masuk dalam rezim pemilu di Indonesia pada prinsipnya hanya dilaksanakan untuk pemilihan umum legislatif (pileg) dan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres). Selain itu, dalam penyelenggaraan

¹ Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti.2015. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. PT. Raja Grafindo Persada, h. iv.

² Ahmad Fadlil Sumadi, *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Kosntitusi* (Malang: Setara Press, 2013), h. 3.

³ Supremasi Konstitusi menempatkan konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi, sebab konstitusi merupakan hasil dari seluruh perjanjian rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Di Indonesia penegasan supremasi konstitusi sebagai bentuk kedaulatan tertinggi rakyat tercermin pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

⁴ Janedri M.Gaffar.2012. *Demokrasi Konstitusional; Praktik Ketatanegraaan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Konstitusi Press, Jakarta, h.89.

pemerintahan di tingkatan daerah, maka diatur pula mekanisme pemilihan kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota (Pilkada). Hal ini semakin meneguhkan amanat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*”.

Pembagian jenis Pemilu tersebut dimaksudkan untuk mengisi setiap satuan pemerintahan pusat maupun yang ada di daerah. Pileg diselenggarakan hanya untuk sekedar mengisi keanggotaan lembaga-lembaga legislatif. Sementara pilpres dengan seluruh prosesnya dilaksanakan hanya untuk memilih presiden dan wakilnya tanpa dikaitkan dengan kebutuhan akan optimalisasi kinerja pemerintahan presidensial hasil pemilu itu sendiri.⁵ Sedangkan Pilkada dilaksanakan khusus untuk memilih kepala daerah baik di tingkat Provinsi maupun di kabupaten/kota.

Merunut praktek pelaksanaan pemilu di Indonesia yang mengkhususkan adanya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sekaligus adanya hak, kewajiban serta kewenangan dari Presiden dan Wakil Presiden, maka sejatinya praktek pelaksanaan pemerintahan di Indonesia menggunakan sistem Presidensial. Umumnya, sistem presidensial menempatkan penyelenggaraan pemerintahan sepenuhnya berada di tangan Presiden.

Konsekuensi dari dipilihnya sistem Presidensial di Indonesia adalah segala urusan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari penentuan program pembangunan, alokasi anggaran, kebijakan pelaksanaan pemerintahan, hingga pengangkatan pejabat-pejabat dalam lingkungan pemerintahan merupakan kewenangan sepenuhnya Presiden.⁶ Oleh sebab itu, dalam sistem pemerintahan Presidensial, Presiden mempunyai peran yang sangat penting dan strategis dalam menentukan pembangunan sekaligus penyelenggaraan pemerintahan.

Begitu pentingnya peran dari seorang Presiden, maka langkah awal menentukan seorang Presiden sebagai figur yang mempunyai kapasitas, kapabilitas, profesionalitas, sekaligus sebagai seorang negarawan sejati maka mekanisme Pemilu merupakan fase yang tidak kalah penting untuk diperhatikan pelaksanaannya. Merujuk Pada Pasal 22E UUD 1945 pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden⁷ harus dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.⁸

Frasa kata terakhir dalam Pasal 22E yang menyatakan bahwa pemilu dilaksanakan ‘setiap lima tahun sekali’ sejatinya mengandung makna adanya periodisasi dalam pelaksanaan Pemilu. Sejalan dengan rumusan Pasal 22E tersebut, pasal 7 UUD 1945 juga menjelaskan tentang mekanisme pelaksanaan jabatan Presiden dan Wakil Presiden hasil Pemilu. Pasal 7 UUD 1945 menjelaskan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”.

⁵ Ratna Solihah, “Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 3, no. 4, (2018), h. 74, DOI: <https://doi.org/10.14710/jiip.v3i1.3234>

⁶ Janedri M.Gaffar, *Op.cit.*, h. 122.

⁷ Pasal 22E ayat 2 UUD 1945.

⁸ Pasal 22E ayat 1 UUD 1945.

Kedua pasal dalam UUD 1945 sejatinya mencerminkan adanya periodisasi dalam setiap pemilihan umum dan lamanya masa jabatan yang diemban oleh seorang Presiden. Hal ini juga sejatinya mencerminkan adanya pembatasan kekuasaan terhadap Presiden agar upaya Presiden dalam memperpanjang masa jabatannya atau masa jabatan Presiden yang begitu lama seperti pada era orde baru dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto selama 32 tahun tidak terulang kembali. Terbaru, upaya pembatasan dan periodisasi masa jabatan Presiden tersebut kembali diperdebatkan oleh pihak-pihak tertentu.

Gagasan terhadap masa jabatan Presiden tersebut diwacanakan untuk dilakukan penambahan melalui upaya penundaan Pemilu dengan melakukan perubahan UUD 1945. Gagasan tersebut diwacanakan oleh beberapa orang dekat Presiden saat ini Ir.H. Joko Widodo, seperti Menteri Koordinator Kemaritiman dan Investasi dan Menteri Investasi. Selain itu, langkah penambahan masa jabatan Presiden tersebut juga disampaikan oleh beberapa ketua umum dan jajaran pengurus partai politik pendukung Presiden saat ini. Adapun wacana penundaan ini didasarkan atas pemulihan ekonomi nasional pandemik Covid-19, menghindari konflik horizontal dalam proses pemilu, hingga adanya informasi 'Big Data' sebagian besar penduduk Indonesia yang menginginkan adanya penambahan masa jabatan Presiden dalam rentan tahun tertentu.

Wacana perpanjangan masa jabatan Presiden ini tentu akan berujung pada penundaan Pemilu yang sejatinya akan dilangsungkan pada tahun 2024. Penetapan tahun 2024 sebagai tahun penyelenggaraan pemilu selain memang sesuai periodisasi pelaksanaan pemilu, juga sejalan dengan putusan MK Nomor 14/PUUXI/2013. Selain itu, tahapan pelaksanaan pemilu untuk tahun 2024 juga telah ditetapkan adanya penetapan tanggal 14 Februari 2024 sebagai tanggal pelaksanaan Pemilu Serentak di Indonesia.

Gagasan yang disampaikan oleh beberapa pihak terhadap penundaan pemilu dengan maksud perpanjangan masa jabatan Presiden pada prinsipnya dapat dipandang sebagai hak setiap warga negara untuk menyampaikan pendapat yang diatur pula dalam konstitusi UUD 1945. Akan tetapi, apabila gagasan tersebut semakin masif disuarakan dan diupayakan dengan berbagai cara, maka upaya penundaan pemilu ini dapat dimaknai lain. Dalam hal ini, penundaan pemilu bukan lagi menjadi kebutuhan ketatanegaraan, namun bisa saja hanya menjadi ajang untuk memperpanjang kekuasaan dan menguntungkan bagi pihak-pihak tertentu.

B. Perumusan Masalah

Adapun pokok permasalahan yang diajukan dalam kajian ini adalah *pertama*, bagaimanakah potret penundaan pemilu untuk perpanjangan masa jabatan Presiden pasca reformasi? *Kedua*, bagaimana konsekuensi hukum dari upaya penundaan pemilu di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal, dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, mulai dari peraturan perundangundangan serta hasil-hasil penelitian yang relevan dengan objek penelitian. Adapun Pendekatan

yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis dan pendekatan konseptual. Sementara itu, Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif.

II. PEMBAHASAN

A. Pemilihan Umum, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Serentak.

Pemilihan umum yang dijalankan di Indonesia menjadi salah satu bagian dari proses sekaligus hasil dari sistem demokrasi dalam memilih perwakilan dan pemimpin. Demokrasi yang dijalankan di Indonesia menunjukkan bahwa pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat. Hal ini sejalan dengan konsepsi kedaulatan rakyat dimana rakyatlah sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.

Pemilu sebagai bentuk kedaulatan rakyat akan membuat rakyat yang akan menentukan corak dan cara pemerintahan dilaksanakan. Dalam hal ini rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu. Dalam konteks kekinian, tingkat kehidupan yang berkembang sangat kompleks dan dinamis berakibat pada kedaulatan rakyat tidak mungkin dilakukan secara murni. Kompleksitas keadaan yang demikian menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan melalui sistem perwakilan.⁹ Mekanisme semacam ini yang kemudian dihasilkan melalui proses pemilu.

Pemilihan umum merupakan wujudnya nyata penerapan demokrasi di Indonesia yang memberikan peran bagi warga negara untuk dapat ikut serta secara langsung memilih pejabat publik. Hal ini membuktikan bahwa kedaulatan tetap berada ditangan rakyat. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis merupakan "*qonditio sine qua non*", *the one can not exist without the others*.¹⁰

Melalui pemilu, masyarakat diberikan kebebasan untuk memilih para wakil dipemerintahan sebagai aspirasi dan perwakilan bagi rakyat dalam berbagai kebijakan dan implementasi kenegaraan.¹¹ Begitu pentingnya pemilu, maka sistem dan mekanisme pemilu menjadi sangat penting untuk diatur dan diperhatikan sedemikian rupa. Oleh sebab itu, Affan Gaffar menyebutkan bahwa terdapat parameter tentang sistem pemilu yang ideal, diantaranya: (1) demokrasi dalam sistem pemilu secara implisit dapat dilakukan secara adil dan jujur serta pemilu yang berkualitas; (2) *out put* pemilu harus berkualitas dan kompetitif serta akuntabilitas yang tinggi; (3) derajat keterwakilan dengan perimbangan antara pusat dan daerah; (4) peraturan perundang-undangan haruslah tuntas; dan (5) pelaksanaan pemilu bersifat praktis dan konkrit.¹²

Pada praktiknya, pasca reformasi pelaksanaan pemilu di Indonesia sejak pemilu tahun 2004 hingga beberapa periode setelahnya waktu pelaksanaannya

⁹ Jimly Asshiddiqie.2016. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Aktualisasi*.PT. Raja Grafindo Persada,Jakarta, h. 414.

¹⁰ Mushaddiq Amir, "Keserentakan Pemilu 2024 Yang Paling Ideal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", *Al-Ishlah* 22, no. 2 (2020), h. 116, Doi: <http://doi.org/10.33096/ajjih.v23i2.41>.

¹¹ Hayat.2014. "Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial", *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 , h. 470, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk%25x>.

¹² Ratna Solihah, *Op.cit*, h. 75.

dilakukan secara terpisah antara pemilu untuk memilih calon legislatif (DPR, DPD, dan DPRD), pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Secara khusus, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan setelah selesainya pemilu legislatif. Kondisi yang demikian, dilakukan setelah partai-partai bergabung menjadi kelompok-kelompok koalisi pengusung calon Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang ditentukan oleh praturan perundang-undangan.

Potret sejarah pelaksanaan pemilu pasca reformasi terjadi pemilu 2004 yang merupakan pemilu pertama dengan pemilihan langsung untuk memilih anggota legislatif sekaligus memilih Presiden dan Wakil Presiden. Secara khusus untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II).¹³ Adapun Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 putaran I (pertama) sebanyak 5 (lima) pasangan antara lain: (1) Pasangan H. Wiranto, SH. dan Ir. H. Salahuddin Wahid, (2) Pasangan Hj. Megawati Soekarnoputri dan K.H. Ahmad Hasyim Muzadi, (3) Pasangan Prof. Dr. H. M. Amien Rais dan Dr. Ir. H. Siswono Yudo Husodo, (4) H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla, (5) Dr. H. Hamzah Haz dan H. Agum Gumelar, M.Sc. Dari kelima pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta Pemilu tersebut belum ada yang memperoleh suara lebih dari 50%, maka diselenggarakan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran II (kedua), dengan dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan terbanyak kedua, yaitu (1) Pasangan Hj. Megawati Soekarnoputri dan K. H. Ahmad Hasyim Muzadi, (2) Pasangan H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla.¹⁴

Periode berikutnya, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 diikuti oleh 3 (tiga) pasangan calon, yaitu (1) Pasangan Hj. Megawati Soekarnoputri dan H. Prabowo Subianto (didukung oleh PDIP, Partai Gerindra, PNI Marhaenisme, Partai Buruh, Partai Merdeka, Partai Kedaulatan, PSI, PPNUI), (2) Dr. Susilo Bambang

Yudhoyono dan Prof. Dr. Boediono (didukung oleh Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB, PBB, PDS, PKPB, PBR, PPRN, PKPI, PDP, PPPI, Partai RepublikaN, Partai Patriot, PNBKI, PMB, PPI, Partai Pelopor, PKDI, PIS, Partai PIB, Partai PDI) dan (3) Pasangan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla dan H. Wiranto, S.IP (didukung oleh Partai Golkar, dan Partai Hanura).¹⁵

Pada tahun 2014, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden hanya diikuti oleh 2 (dua) pasangan calon, yaitu (1) Pasangan Ir.H. Joko Widodo dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla (didukung oleh PDIP, Partai Nasdem, Partai Hanura, PKB), (2) H. Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa (didukung oleh Partai Gerindra, PAN, Partai Golkar, PKS, PPP, Parta Demokrat, dan Partai Bulan Bintang). Sementara itu, pada pemilu 2019 Pemilu Presiden dan Wakil Presiden masih tetap diikuti oleh 2 (dua) pasangan calon, yaitu (1) Pasangan Ir.H. Joko Widodo dan Prof. Dr. Ma'ruf Amin (didukung oleh PDIP, Partai Golkar, Partai Nasdem,

¹³ Penyelenggaraan Pemilu legislatif dilakukan pada tanggal 5 April 2004.

¹⁴ Ria Casmi Arrsa.2014. "Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3, h. 519, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk%25x>.

¹⁵ *Ibid*, h. 520.

Partai Hanura, PPP, PKB, PBB, PKPI, dan PSI), (2) H. Prabowo Subianto dan Sandiaga Salahudin Uno (didukung oleh Partai Gerindra, PAN, PKS, Partai Demokrat, Partai Berkarya).

Dari empat edisi pemilu Presiden dan Wakil Presiden menunjukkan adanya pemilu secara berkala sesuai periode lima tahunan yang diamanatkan oleh UUD 1945. Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, pentingnya pemilu diselenggarakan secara berkala karena beberapa alasan:¹⁶ *pertama*, aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis dan berkembang dari waktu ke waktu; *kedua*, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional atau karena faktor dalam negeri sendiri; *ketiga*, perubahan aspirasi rakyat dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa (pemilih baru/pemilih pemula); *keempat*, menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, termasuk kepemimpinan dicabang kekuasaan eksekutif, dalam hal ini presiden.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa pemilu yang diselenggarakan secara berkala menunjukkan demokrasi dapat terjamin, pemerintahan yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan seluruh rakyat dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien, serta memberikan kesempatan kepada rakyat baik mereka yang sudah pernah memilih maupun para pemilih muda untuk menentukan arah kebijakan kenegaraan dan pemerintahan.¹⁷ Oleh sebab itu mewujudkan kehendak rakyat yang berdaulat dan untuk mewujudkan demokrasi konstitusional yang diamanatkan oleh UUD 1945, maka cerminan penyelenggaraan pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara berkala atau periodik dalam waktu-waktu tertentu sebagaimana telah dilaksanakan dalam empat kali pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam perkembangannya, pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan setelah pemilu legislatif kemudian berubah untuk periode pemilu 2024. Untuk pemilu 2024 berbeda halnya dengan pemilu yang telah dilakukan sebelumnya, dimana pemilu tahun 2024 akan dilakukan secara serentak antara pemilu legislatif dan pemilu Presiden/Wakil Presiden. Serentak maksudnya adalah waktu pelaksanaan pemungutan suara yang dilakukan dalam waktu yang bersamaan.

Keserentakan pelaksanaan pemilu di Indonesia dilakukan pada tahun 2024 pasca lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang mengabulkan sebagian permohonan uji materi terhadap Undang-Undang No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh perorangan warga negara Indonesia dan koalisi masyarakat sipil. Adapun Pasal yang diujikan adalah Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1), ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang No 42 Tahun 2008.

Melalui putusannya, MK kemudian merubah pelaksanaan pemilu di Indonesia menjadi serentak. Setidaknya terdapat beberapa alasan MK dalam menetapkan keserentakan pemilu di Indonesia, yakni:¹⁸ *pertama*, Politik transaksional yang terjadi berlapis-lapis (bertingkattingkat), umumnya antara

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, h. 415.

¹⁷ *Ibid.*, h. 416.

¹⁸ Lihat Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 . Lihat Juga dalam Ria Casmi Arrsa, *Op.cit.*, h. 521-522.

Partai Politik dengan Individu yang berniat menjadi Pejabat Publik, serta antara Partai Politik untuk pengisian posisi Pejabat Publik tertentu; *kedua*, Biaya politik yang amat tinggi, mubazir, tidak dilaksanakan dengan transparan dan jujur oleh para pelaku dan donaturnya, serta tidak dapat diawasi dengan efektif oleh institusi yang berwenang melakukannya; *ketiga*, Politik uang yang meruyak, *keempat*, Korupsi politik yang memperlihatkan fenomena (poros) Pembiayaan Politik Partai dikaitkan dengan Komisi dari Anggaran Proyek Kementerian dan Lembaga yang umumnya dibahas/diputuskan di Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah; *kelima*, Tidak ditegakkannya atau diperkuatnya sistem presidensial yang sesungguhnya.

Dalam konteks pemilu, khususnya pemilu presiden dan wakil Presiden di Indonesia, secara prinsipil dipengaruhi oleh adanya kedaulatan rakyat yang menghendaki adanya keterwakilan dalam pemerintahan untuk menjalankan pemerintahan. Dalam mengakomodir berbagai kepentingan tersebut selanjutnya diatur proses dan mekanisme pemilu secara periodik/berkala sebagaimana dipraktekkan dalam empat edisi pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pelaksanaan pemilu yang berkala dan periode kepemimpinan Presiden yang diamanatkan oleh UUD 1945 tersebut semakin dikuatkan dengan adanya amanat putusan MK yang menjelaskan pelaksanaan pemilu serentak pada tahun 2024.

B. Maksud Periodisasi Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

Penetapan batas masa jabatan Presiden sebagaimana diatur dalam pasal 7 UUD 1945 merupakan hasil pembahasan panjang dalam sidang perubahan UUD 194. Usulan mengenai pembatasan masa jabatan Presiden dikemukakan pada Rapat Sidang Umum BP MPR 1999 Ke-2, yang dilaksanakan pada tanggal 6 Oktober 1999. Dalam pandangan umum fraksi-fraksi, disimpulkan bahwa tiap-tiap fraksi menghendaki perubahan Pasal 7 UUD 1945 mengenai masa jabatan Presiden.¹⁹

Pada Rapat PAH III BP MPR Ke-1 tanggal 7 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Harun Kamil, dengan agenda Pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 atau Amendemen perubahan pada Pasal 7 UUD 1945. Harun Kamil sendiri yang merupakan perwakilan dari Fraksi-Utusan Golongan menjelaskan bahwa Fraksi-Utusan Golongan sepakat kalau masa jabatan Presiden harus dibatasi. Itu artinya, Pasal 7 UUD 1945 harus dilakukan perubahan. Menurut F-UG, masa jabatan Presiden harus dibatasi hanya dua kali periode saja. Berikut ini pernyataan Harun Kamil.

“Fraksi kami dalam masa jabatan Presiden adalah berhubungan dengan Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 yang saat ini berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali.” Kongkritnya kami mengusulkan dalam rangka membatasi jabatan Presiden, masa jabatannya adalah Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan dapat dipilih kembali satu kali. Jadi, artinya hanya dua kali secara berturut-turut. Hanya dua periode. Jadi, itulah usulan kami mengenai masa jabatan Presiden”.²⁰

¹⁹ Mahkamah Konstitusi RI.2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, h. 475.

²⁰ *Ibid*, h. 476.

Hasil kesepakatan rumusan Pasal 7 tersebut selanjutnya dibawa pada Rapat Sidang Umum BP MPR 1999 Ke-3, yang dilaksanakan pada tanggal 14 Oktober 1999, dimana salah satu agendanya adalah pengesahan materi sidang umum hasil BP MPR. Dalam rapat ini, Ketua PAH III, Harun Kamil menyampaikan laporan PAH III, dalam laporan tersebut telah disepakati Rancangan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, salah satunya terkait dengan pasal 7 mengenai masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pada Rapat Paripurna Sidang Umum MPR Ke-12, 19 Oktober 1999, rancangan rumusan Pasal 7 disahkan.²¹

Pembatasan terhadap masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ini dalam perkembangannya juga dimohonkan untuk diuji di Mahkamah Konstitusi. pemohon yang saat itu mendalilkan bahwa Persyaratan menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden yakni belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama sebagaimana diatur dalam UU Pemilu. Dalam hal ini, ketentuan tersebut berpotensi terlanggar akibat adanya ketidakpastian hukum, sepanjang apakah yang dimaksud dengan pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden berlaku dalam satu pasangan dengan periode masa jabatan yang sama, atau tidak.²² Dengan hal tersebut, pemohon memintakan kepada MK untuk membatalkan ketentuan dalam UU Pemilu tersebut sehingga pasangan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla dapat dicalonkan lagi karena Jusuf Kalla telah dua kali menjadi wakil Presiden, dimana pada periode pertama bersama Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan periode kedua menjadi wakil Presiden dari Presiden Joko Widodo. Melalui Putusannya, Putusan MK Nomor 36/PUU-XVI/2018, MK memutuskan bahwa tidak terdapat kerugian konstitusional pemohon dari perkara yang diajukan.

Penegasan pembatasan terhadap masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan periode tersebut pada prinsipnyanya sejalan dengan pembatasan kekuasaan yang menjadi 'ruh' dari konstitusionalisme yang dianut di Indonesia. Posisi negara yang menganut prinsip konstitusi sebagai hukum dasar dan sekaligus hukum tertinggi membawa efek pada kepatuhan seluruh elemen negara pada batasan-batasan yang telah ditentukan oleh konstitusi. Adanya ruang untuk menghadirkan batasan-batasan kekuasaan negara tersebut pada pemahaman teori konstitusi kontemporer disebut dengan paham konstitusionalisme. Konstitusi dan konstitusionalisme memiliki keterkaitan erat satu sama lain. Dapat dikatakan bahwa salah satu unsur negara berdasarkan hukum adalah adanya konstitusi atau UUD.²³

Menurut Carl J. Friedrich, konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintahan merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk

²¹ *Ibid*, h. 485-486.

²² Lihat Putusan MK Nomor 36/PUU-XVI/2018.

²³ Bagir Manan dan Kuntana Magnar.1993. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni,Bandung, h. 104-105.

pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.²⁴

Secara khusus di Indonesia, hal-hal pokok yang menjadi dasar sendi konstitusionalisme menurut Taufiqurrohman Syahuri adalah konstitusi atau UUD dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan disatu pihak dengan melakukan perimbangan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Di pihak lain, menjamin hak-hak asasi dan hak-hak politik dari warga negaranya.²⁵

Lebih lanjut menurut Sri Soemantri, bahwa ruang lingkup kajian dalam materi muatan konstitusi sebagai pengejawantahan paham pembatasan kekuasaan ada tiga (3) materi muatan dalam sebuah konstitusi, antara lain:²⁶ adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warganya, adanya pengaturan tentang susunan ketatanegaraan Negara yang mendasar, adanya pengaturan tentang pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga mendasar. Sementara itu, menurut Dahlan Thaib ruang lingkup konstitusionalisme terdiri dari:²⁷

1. Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum.
2. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.
3. Peradilan yang bebas dan mandiri.
4. Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.

Dianutnya prinsip konstitusionalisme dalam konstitusi Indonesia sejatinya juga sejalan dengan adanya kehendak rakyat atau kedaulatan rakyat yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ini memuat dua makna, frasa 'kedaulatan berada di tangan rakyat' mengandung pengakuan akan keberadaan pemerintahan rakyat yang berdaulat, dan frasa 'dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar' mengandung prinsip konstitusionalisme. Dalam melaksanakan kedaulatannya Rakyat terikat dan patuh terhadap aturan konstitusi. Tidak boleh ada kedaulatan yang berada di tangan rakyat yang bertentangan

dengan konstitusi. Segenap kekuasaan dalam Negara diturunkan dari kuasa kedaulatan rakyat, *on behalf of the people*.²⁸ Pada dasarnya Kekuasaan tidak boleh berpusat di satu tangan (*concentration of power*). Hakikat konstitusionalisme memang bertujuan membatasi kekuasaan negara.²⁹

Tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu: Pertama, Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society*

²⁴ Miriam Budiarjo.2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 171.

²⁵ Taufiqurrohman Syahuri.2004. *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1999-2002*. Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 37-38.

²⁶ Sri Soemantri.2015. *Hukum Tata Negara Indonesia pemikiran dan Pandangan*. PT Remaja Rosdakarya, h. 10.

²⁷ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda.2017. *Teori dan Hukum Konstitusi*. PT.Rajagrafindo Persada, h. 1-2.

²⁸ Laica Marzuki.2009. "Kesadaran Berkonstitusi Dalam Kaitan Konstitusionalisme", *Jurnal Konstitusi* 6, no. 3, h. 21,

²⁹ Anna Triningsih, Achmad Edi Subiyanto, dan Nurhayani.2021. "Kesadaran Berkonstitusi bagi Penegak Hukum terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Menjaga Kewibawaan Peradilan", *Jurnal Konstitusi* 18, no 4, h. 904, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1848>.

or general acceptance of the same philosophy of government). Kedua, Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). Ketiga, Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prose durprosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*). Ketiga aspek kesepakatan dimaksud berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kema jemukan.³⁰

Merujuk pendapat tentang pokok-pokok konstitusionalisme diatas, secara jelas menunjukkan bahwa konstitusi bukan hanya memberikan ruang bagi cabang kekuasaan untuk melaksanakan tugas kenegaraannya, namun konstitusi juga memberikan proteksi dalam bentuk pembatasan agar setiap cabang kekuasaan negara tidak menyalahgunakan setiap kewenangan dan kekuasaannya. Demikian halnya juga dalam perspektif pelaksanaan pemilu, adanya pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden sejatinya sejalan dengan prinsip konstitusionalisme dalam konstitusi Indonesia. Hal ini, selain dimaksudkan untuk menjaga iklim demokrasi dan partisipasi masyarakat secara langsung, juga dimaksudkan untuk membatasi kepentingan-kepentingan pihak tertentu untuk menambah atau bahkan memperpanjang kewenangan yang dimilikinya melalui usulan penundaan pemilu.

Kondisi yang demikian sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Lord Acton yang menyebutkan bahwa “*power tends to corrupt and the absolutely powers tends to corrupt absolutely*” (sebuah kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan absolut cenderung korup secara mutlak). Adagium tersebut menggambarkan penguasa saja bisa menyalahgunakan kekuasaannya, maka kekuasaan absolut akan lebih menyalahkan kekuasaan (*abuse of power*). Pembatasan masa jabatan Presiden merupakan upaya pencegahan terjadinya kekuasaan secara terus-menerus yang dapat diyakini menjadi dasar penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan.³¹

C. Gagasan Penundaan Pemilu Untuk Perpanjangan Masa Jabatan Presiden

Salah satu jaminan yang diatur dalam UUD 1945 adalah hak-hak konstitusional warga negara. Adanya jaminan hak konstitusional warga negara dalam UUD 1945 tidak berarti bangsa Indonesia menganut individualisme liberal, namun UUD 1945 juga mengakui adanya hak kolektif serta mengatur pembatasan hak warga negara yang diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Adapun jaminan terhadap adanya hak konstitusional warga negara termasuk pula hak bagi setiap warga negara untuk bebas berserikat dan menyatakan pendapat sebagaimana diatur dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945.

Dalam kerangka yang demikian, usulan terhadap penundaan pemilu untuk perpanjangan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana disampaikan oleh berbagai pihak dapat dilihat dari perspektif kebebasan

³⁰ Ria Casmi Arrsa, *Op.cit*, h.528

³¹ Aditya Wahyu.2021. “Gagasan Mekanisme Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Ketika Keadaan Darurat, *Jurist-Diction* 4, no. 2 , h. 439, DOI: <https://doi.org/10.20473/jd.v4i2.25747>

mengeluarkan pendapat dimuka umum. Jauh sebelum usulan penundaan Pemilu 2024, wacana serupa tentang penambahan periode Presiden Joko Widodo sudah pernah digulirkan sejak akhir 2019 lalu. Saat itu, Presiden Joko Widodo langsung memberikan pernyataan tegas dengan secara langsung menolak masa jabatan presiden diperpanjang dalam rencana amendemen Undang-Undang Dasar 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Disampaikan oleh Presiden Joko Widodo bahwa gagasan tersebut dikemukakan oleh orang-orang yang ingin cari perhatiannya atau berniat buruk kepadanya.³²

Terbaru, gagasan terkait penundaan pemilu dengan maksud perpanjangan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden kembali mengemuka kepermukaan. Gagasan ini disampaikan oleh berbagai kalangan, mulai dari perorangan, maupun secara kelompok. Setidak-tidaknya terdapat empat golongan yang santer menyuarakan gagasan penundaan pemilu 2024 sekaligus dengan tujuan untuk menambah masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Keempat golongan tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, para pembantu Presiden dalam Kabinet pemerintahan. Di tahun 2022 ini, ide penundaan pemilu sekaligus perpanjangan masa jabatan Presiden ditambah 2 atau 3 tahun pertama kali dikemukakan oleh Menteri Investasi, Bahlil Lahadalia. Menteri Bahlil menjelaskan bahwa dari hasil diskusi yang dilakukannya dengan para pengusaha, diketahui bahwa dunia usaha ingin Pilpres diundur karena mereka melihat saat ini perekonomian nasional sedang dalam masa pemulihan pasca Pandemi Covid-19 yang melanda dunia termasuk Indonesia yang berakibat pada porak-porandanya perekonomian dunia.³³ Selain Menteri Investasi, gagasan penundaan pemilu juga sering digaungkan oleh Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, Luhut Binsar Panjaitan. Dalam satu kesempatan, Menteri Luhut menielaskan bahwa van^g bersangkutan memnunvai big data sejumlah 110 juta warganet (netizen) punya aspirasi untuk menunda Pemilu 2024.³⁴

Kedua, partai politik pengusung Presiden Joko Widodo ditahun 2019, mulai dari Ketua Umum hingga jajaran struktural kepengurusan. Setidaknya terdapat tiga orang ketua umum partai politik pendukung pemerintahan yang mengemukakan pendapatnya tentang penundaan pemilu. Ketiga ketua umum partai tersebut adalah Airlangga Hartarto selaku ketua umum partai Golkar sekaligus juga menjabat sebagai Menteri Koordinator bidang Perekonomian, Muhaimin Iskandar selaku ketua umum Partai Kebangkitan Bangsa, serta Zulkifli Hasan sebagai Ketua Umum Partai Amanat Nasional.

Pernyataan para ketua umum partai politik ini sejatinya juga diamini oleh para jajaran pengurus struktural di partai mereka masing-masing. Akan tetapi, penundaan pemilu sekaligus perpanjangan masa jabatan Presiden ini ternyata

³² Nurhadi, *Sederet Pernyataan Jokowi Soal Wacana Penundaan Pemilu dan 3 Periode*, 2022, <https://nasional.tempo.co/read/1579613/sederet-pernyataan-jokowi-soal-wacana-penundaan-pemilu-dan-3-periode/full&view=ok>.

³³ Rr. Ariyani Yakti Widyastuti, *Bahlali Lahadalia Blak-Bkalan Soal Alasan pengusaha Ingin Jadwal Pemilu Diundur*, Bisnis Tempo, 2022, <https://bisnis.tempo.co/read/1548472/bahlil-lahadalia-blak-blakan-soal-alasan-pengusaha-ingin-iadwal-nemilu-diundur/full&view=ok>.

³⁴ Tim detikcom. *Klaim Luhut soal Big Data Netizen Mau Tunda Pemilu Panen Kritik*. Detik News, 2022, <https://news.detik.com/berita/d-5980549/klaim-luhut-soal-big-data-netizen-mau-tunda-pemilu-panen-kritikan>.

sudah dirancang sedemikian rupa oleh para elit politik dan pembantu Presiden. Berdasarkan hasil investigasi dari CNN Indonesia, kesamaan gagasan yang disampaikan oleh para ketua umum partai dan para menteri tersenyata sudah diatur oleh para Menteri pembantu Presiden Joko Widodo. Bahkan, Menteri Koordinator bidang Perekonomian, Airlangga Hartarto meyakinkan bahwa Presiden Jokowi telah memerintahkannya untuk mendorong penundaan Pemilu 2024.³⁵

Ketiga, unsur organisasi masyarakat melalui Nahdatul Ulama yang disampaikan oleh Ketua PBNU. Selain elit politik, petinggi PBNU juga senada dalam hal penundaan pemilu. KH Yahya Cholil Staquf selaku Ketua Umum Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) menilai usulan penundaan Pemilu 2024 masuk akal. Hal ini dilandasi atas banyak cobaan yang datang bertubi-tubi dan musibah terjadi tidak hanya di Indonesia, tapi juga dirasakan di seluruh dunia. Mulai dari pandemi COVID-19 hingga bencana alam seperti banjir dan gempa bumi seharusnya menjadi hal yang dapat dipertimbangkan untuk menunda pelaksanaan pemilu.³⁶

Keempat, unsur Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia. dalam acara Silaturahmi Nasional Andesi 2022. Ketua Umum DPP Andesi Surtawijaya menielaskab bahwa aspirasi Presiden Joko Widodo tiga periode merupakan murni gagasan dari setiap kepala desa. terlebih lagi, gagasan itu kemudian diwacanakan untuk ditindaklanjuti dengan adanya deklarasi nasional terhadap hal tersebut.³⁷

Berbagai wacana yang digulirkan oleh berbagai pihak ini pada kenyataannya tidak sesuai dengan keinginan dan kehendak sebagian besar rakyat Indonesia. menurut hasil survei nasional yang dilakukan oleh Indikator Politik Indonesia menunjukkan sebanyak 2021 itu menunjukkan 67,2 memilih pergantian kepemimpinan nasional melalui Pemilu 2024 tetap dilaksanakan meski dalam kondisi pandemik.³⁸ Hal yang sama juga disampaikan oleh Charta Politika Indonesia yang menampilkan hasil survei yang dilakukan pada Bulan Februari 2022 menunjukkan lebih dari 60 persen responden menginginkan pemilu tetap dilaksanakan pada tahun 2024.³⁹

Berbagai upaya yang digagas untuk penundaan pemilu tersebut seiatinya merupakan gagasan yang keluar dari koridor kenegaraan. Lebih kritis, bahkan dapat dikategorikan sebagai pembangkangan terhadap konstitusi. apabila gagasan yang dikemukakan oleh para elit politik tersebut telah dikondisikan

³⁵ Rivana Pratiwi, *Tangan Pemerintah di Balik Desain Tunda Pemilu 2024*, CNN Indonesia, 2022, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220301150920-32-765434/tangan-pemerintah-di-balik-desain-tunda-pemilu-2024>

³⁶ Detik news. *Ketum PBNU: Usulan Penundaan Pemilu Masuk Akal*. detik news. 2022, <https://news.detik.com/berita/d-5962060/ketum-pbnu-usulan-penundaan-pemilu-masuk-akal>

³⁷ Fitria Chusna Farisa. *Jokowi, Kepala Desa, dan Ruana Gaduh Wacana Presiden 3 Periode*. Kompas, 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/02/12471541/jokowi-kepala-desa-dan-ruang-gaduh-wacana-presiden-3-periode?page=all>.

³⁸ Adhi Wicaksono, *Survei Indikator: Mayoritas Mau Pemilu 2024, Tolak Tambah Masa Jokowi*, CNN Indonesia, 2022, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220227132459-32-764689/survei-indikator-mayoritas-mau-pemilu-2024-tolak-tambah-masa-jokowi>

³⁹ Elza Astari Retaduari. *Survei Charta Politika: Mayoritas Publik di Jabar, Jatim, dan Lampung Tak Setujui Penundaan Pemilu*. Kompas. 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/03/16/15170241/survei-charta-politika-mayoritas-publik-di-jabar-jatim-dan-lampung-tak?page=all>.

demi kepentingan-kepentingan kelompok tertentu. maka kategori pembangkangan terhadap konstitusi tersebut tidaklah salah untuk disematkan.

Seialan dengan hal tersebut. dalam pandangan ahli hukum tata negara. tindakan semacam ini merupakan upaya untuk mengganggu eksistensi konstitusi di Indonesia. Zainal Arifin Mochtar menyampaikan bahwa rencana penundaan pemilu menggambarkan watak pemerintahan yang otoriter dan merupakan praktek dari para teroris konstitusi. Rencana penundaan pemilu dan amandemen merupakan bentuk otoritarianisme berbasis konstitusi (*constitutional authoritarianism*). Siapa pun pelakunya, harus kita *naming and shaming*. Siapa pun yang berusaha menggunakan kepentingan pribadinya untuk mengamandemen konstitusi adalah teroris konstitusi.⁴⁰

D. Konsekuensi Hukum Penundaan Pemilu

Semua konstitusi selalu meniadakan kekuasaan sebagai pusat perhatian. karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Bahwa kekuasaan cenderung disalahgunakan. kekuasaan yang absolut akan mutlak disalahgunakan. Oleh sebab itu kekuasaan menjadi corak umum dalam materi muatan konstitusi. Saat ini. konstitusi dari negara-negara modern tidak hanya memuat aturan hukum. melainkan juga memformulasikan prinsip-prinsip hukum. haluan negara dan patokan kebijakan, yang kesemuanya mengikat penguasa dalam suatu negara.⁴¹

Konstitusi merupakan *resultante* dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial dan kekuatan lainnya yang mempengaruhinya pada saat pembentukannya. Konstitusi tertulis Indonesia berupa UUD 1945 sebagai hukum tertinggi (*supreme law of the land*) diharapkan berlaku dalam jangka waktu yang panjang dan tidak mudah usang ketika dihadapkan dengan perkembangan masyarakat.⁴² Akan tetapi, sebagai hasil karya manusia, perubahan konstitusi menjadi sebuah kewajaran karena pada hakikatnya masyarakat memang senantiasa berkembang. Ketika teks konstitusi dan konteksnya tidak lagi mampu mewadahi perkembangan masyarakat, perubahan terhadap konstitusi pun diperlukan.⁴³

Dalam kaitannya dengan gagasan penundaan Pemilu 2024 untuk memperpanjang masa jabatan Presiden, dalam pandangan penulis setidaknya terdapat dua bentuk konsekuensi dari adanya gagasan maupun tindakan terhadap gagasan tersebut. kedua bentuk konsekuensi tersebut adalah konsekuensi secara bentuk hukum yang berupa perubahan UUD 1945, pembangkangan terhadap putusan MK, serta tidak sesuai regulasi pelaksanaan pemilu yang telah ditetapkan, serta konsekuensi secara sanksi berupa ketegasan Presiden untuk memberikan sanksi kepada menteri dan penegasan dalam UU Kementerian Negara.

Langkah perubahan UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis Indonesia menjadi ruang yang dapat dimanfaatkan oleh pengagagas usulan penundaan pemilu

⁴⁰ Dewi Nurita, *Amandemen Untuk Tunda Pemilu, Akademisi Prodemokrasi: Mereka Teroris Konstitusi*, 2022, <https://nasional.tempo.co/read/1572239/amandemen-untuk-tunda-pemilu-akademisi-prodemokrasi-mereka-teroris-konstitusi/full&view=ok>.

⁴¹ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op.cit*, h. 46.

⁴² Janedri M.Gaffar, *Op.cit*, h. 213.

⁴³ *Ibid*, h. 212.

2024. Hal ini dikarenakan pada rumusan Pasal 22E dan Pasal 7 UUD 1945 secara jelas telah ‘mengunci’ masa jabatan Presiden. Oleh sebab itu, satu-satunya jalan yang dimungkinkan untuk ditempuh dalam rangka melancarkan gagasan penundaan pemilu 2024 adalah dengan menyisipkan perubahan Pasal 22E dan pasal 7 UUD 1945 apabila terjadi perubahan UUD 1945, sekali lagi apabila terjadi proses perubahan UUD 1945 yang hanya dapat dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI).

Sejalan dengan UUD 1945 yang menetapkan pemilu secara berkala dan periodik, putusan MK tentang pemilu serentak sejatinya merupakan penegasan kembali bahwa pelaksanaan Pemilu tetap dilaksanakan setiap periodik secara lima tahunan yang akan kembali terulan pada tahun 2024 dan akan dilaksanakan secara serentak. Oleh sebab itu, gagasan penundaan pemilu 2024 selain mengakibatkan adanya ruang perubahan UUD 1945, juga membuka ruang pembangkangan terhadap putusan MK.⁴⁴ Tindakan pembangkangan terhadap putusan utamanya putusan Mahkamah Konstitusi akan melahirkan situasi dan kondisi ketatanegaraan yang ambruk secara sistemik, sebab putusan Mahkamah Konstitusi yang sejatinya untuk menegakkan nilai-nilai konstitusi Indonesia, dan bersifat mengikat dan final sejak putusan itu dibacakan.⁴⁵

Selain perubahan UUD 1945 yang bisa saja terjadi demi memuluskan gagasan penundaan pemilu, berbagai regulasi terkait pelaksanaan Pemilu 2024 mulai dari Undang-Undang hingga bentuk peraturan teknis lembaga penyelenggara pemilu tentu tidak dapat lagi digunakan dan harus dilakukan pembaruan guna menyesuaikan dengan pelaksanaan Pemilu yang tidak dilaksanakan. Selain itu, tahapan pelaksanaan Pemilu hingga waktu pemungutan suara yang telah ditentukan bersama-sama antara DPR, Pemerintah, serta penyelenggaraan Pemilu tidak mempunyai arti sama sekali ketika Pemilu 2024 akan ditunda.

Bentuk lain dari konsekuensi dari adanya gagasan konsekuensi dalam bentuk sanksi. Sanksi yang dimaksud dapat berupa sanksi yang didasarkan oleh hak prerogatif Presiden maupun sanksi yang diatur dalam bentuk undang-undang. Terhadap hak prerogatif Presiden, banyaknya pembantu Presiden yang mengusulkan dan memasifkan gagasan penundaan pemilu seharusnya direspon dengan tegas oleh Presiden dengan membentuk sanksi berupa pemberhentian. Hal ini bukan merupakan tindakan yang berlebihan ketika para pembantu Presiden tersebut nyatanya tetap tidak sejalan dengan apa yang telah disampaikan oleh Presiden dalam berbagai kesempatan untuk keteguhan Presiden Joko Widodo terhadap konstitusi dengan tidak akan memperpanjang masa jabatannya sekaligus dengan menunda pemilu. Terlebih lagi, apabila merujuk hasil investigasi dari salah satu media nasional yang menyebutkan adanya menteri yang ‘membawa-bawa’ nama Presiden yang telah mendukung wacana penundaan pemilu merupakan tindakan diluar batas ketatanegaraan dan etika pejabat negara. Oleh sebab itu, ketegasan presiden dengan menggunakan

⁴⁴ Pembangkangan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi dapat dimaknai sebagai tindakan dengan cara tidak menaati dan melaksanakan putusan tersebut. Novendri M.Nggilu, "Menggagas Sanksi atas Tindakan *Constitution Disobedience* terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1, (2019), h. 46, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1613>

⁴⁵ Fajar Laksono, dkk..2013. "Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-X/2012 tentang SBI atau RSBI", *Jurnal Konstitusi* 10, no. 4, h. 733, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk%25x>

hak prerogatifnya untuk memberhentikan para menteri yang tidak sejalan dengan Presiden tersebut seharusnya dilakukan sebagai bentuk sanksi tegas kepada setiap pembantu Presiden.

Selain itu, apabila mencermati ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara tidak ditemukan ketentuan yang mengatur larangan terhadap para menteri untuk mengemukakan gagasan yang tidak sejalan dengan UUD 1945. Setiap menteri hanya dilarang rangkap jabatan pada jabatan negara lainnya, komisaris pada BUMN, maupun pada organisasi yang dibiayai oleh APBN.⁴⁶ Lebih lanjut, pemberhentian terhadap jabatan Menteri yang dilakukan oleh presiden apabila dikarenakan mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis, tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut, dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan, serta alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden.⁴⁷ Berdasarkan hal tersebut, maka seharusnya kedepannya perludilakukan penyesuaian dan penegasan berupa sanksi yang tegas dalam UU kementerian negara terhadap upaya dan gagasan dari setiap menteri yang dapat dikualifikasikan tidak sejalan dengan UUD 1945 dan tidak sepaham dengan kehendak Presiden.

III. KESIMPULAN

Pemilu, khusus pemilu Presiden dan Wakil Presiden merupakan salah satu bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat yang menghendaki adanya keterwakilan dalam pemerintahan untuk menjalankan pemerintahan. Dalam pelaksanaannya yang dilakukan secara periodik selama lima tahun sekali mencerminkan prinsip konstitusionalisme. Oleh sebab itu, gagasan terhadap penundaan pemilu dengan tujuan memperpanjang masa jabatan Presiden sejatinya bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip konstitusionalisme.

Adapun konsekuensi dari gagasan penundaan Pemilu 2024 untuk memperpanjang masa jabatan Presiden setidaknya terdapat dua bentuk, yakni konsekuensi secara bentuk hukum yang berupa perubahan UUD 1945, pembangkangan terhadap putusan MK, serta tidak sesuai regulasi pelaksanaan pemilu yang telah ditetapkan, serta konsekuensi secara sanksi berupa ketegasan Presiden untuk memberikan sanksi pemberhentian kepada menteri dan penegasan dalam UU Kementerian Negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Fadlil Sumadi. *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Malang: Setara Press, 2013.
- Amir, Mushaddiq. "Keserentakan Pemilu 2024 Yang Paling Ideal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", *Al-Ishlah* 22, no. 2 (2020), Doi: <http://doi.org/10.33096/aijih.v23i2.41>.

⁴⁶ Pasal 23 UU Kementerian Negara.

⁴⁷ Pasal 24 ayat 2 UU Kementerian Negara.

- Arrsa, Ria Casmi. "Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014), h. 519, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk%25x>.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1993.
- _____, dan Susi Dwi Harjanti. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2015.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2017.
- Detik News. *Ketum PBNU: Usulan Penundaan Pemilu Masuk Akal*. Detik News. 2022. <https://news.detik.com/berita/d-5962060/ketum-pbnu-usulan-penundaan-pemilu-masuk-akal>.
- Farisa. Fitria Chusna. *Jokowi. Kepala Desa. dan Ruana Gaduh Wacana Presiden 3 Periode*. Kompas. 2022. <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/02/12471541/iokowi-kepala-desa-dan-ruang-gaduh-wacana-presiden-3-periode?page=all>
- Hayat, "Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial". *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014), h. 470, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk%25x>.
- Janedri M.Gaffar. *Demokrasi Konstitusional; Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Aktualisasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2016.
- Laksono, Fadjardkk. "Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-X/2012 tentang SBI atau RSBI", *Jurnal Konstitusi* 10, no. 4 (2013), DOI: <https://doi.org/10.31078/jk%25x>.
- Mahkamah Konstitusi RI. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Manan, Bagir, dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1993.
- Marzuki, Laica. "Kesadaran Berkonstitusi Dalam Kaitan Konstitusionalisme", *Jurnal Konstitusi* 6, no. 3, (2009).
- M.Nggilu, Novendri. "Menggagas Sanksi atas Tindakan *Constitution Disobedience* terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1, (2019), DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1613>.
- Miriam Budiarto. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Nurhadi. *Sederet Pernyataan Jokowi Soal Wacana Penundaan Pemilu dan 3 Periode*. 2022. <https://nasional.tempo.co/read/1579613/sederat-pernyataan-jokowi-soal-wacana-penundaan-pemilu-dan-3-periode/full&view=ok>
- Nurita, Dewi. *Amandemen Untuk Tunda Pemilu, Akademisi Prodemokrasi: Mereka Teroris Konstitusi*. 2022. <https://nasional.tempo.co/read/1572239/amandemen-untuk-tunda-pemilu-akademisi-prodemokrasi-mereka-teroris-konstitusi/full&view=ok>.

- Pratiwi, Rivana. *Tangan Pemerintah di Balik Desain Tunda Pemilu 2024*. CNN Indonesia. 2022. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220301150920-32-765434/tangan-pemerintah-di-balik-desain-tunda-pemilu-2024>.
- Retaduari. Elza Astari. *Survei Charta Politika: Mavoritas Publik di Jabar. Jatim. dan Lampung Tak Setuiu Penundaan Pemilu*. Kompas. 2022. <https://nasional.kompas.com/read/2022/03/16/15170241/survei-charta-politika-mayoritas-publik-di-jabar-jatim-dan-lampung-tak?page=all>.
- Solihah, Ratna. "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik". *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 3, no. 4, (2018), DOI: <https://doi.org/10.14710/jiip.v3i1.3234>.
- Sri Soemantri. *Hukum Tata Negara Indonesia pemikiran dan Pandangan*. Bandung: PT Remaja Posdakarya, 2015.
- Taher, Andrian Pratama. *Pemerintah Ubah Istilah Social Distancing Jadi Physical Distancing*. Tirto.id. 2020. <https://tirto.id/pemerintah-ubah-istilah-social-distancing-jadi-phsical-distancing-eG8i>.
- Timdetikcom. *Klaim Luhut soal Bia Data Netizen Mau Tunda Pemilu Panen Kritis*. Detik News. 2022. <https://news.detik.com/berita/d-5980549/klaim-luhut-soal-big-data-netizen-mau-tunda-pemilu-panen-kritis>
- Triningsih, Anna, Achmad Edi Subiyanto, dan Nurhayani. "Kesadaran Berkonstitusi bagi Penegak Hukum terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai Upava Meniaga Kewibawaan Peradilan", *Jurnal Konstitusi* 18, no 4, (2021), DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1848>.
- Wahyu, Aditya. "Gagasan Mekanisme Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Ketika Keadaan Darurat". *Jurist-Diction* 4, no. 2 (2021), DOI: <https://doi.org/10.20473/jd.v4i2.25747>
- Wicaksono, Adhi. *Survei Indikator: Mayoritas Mau Pemilu 2024, Tolak Tambah Masa Jokowi*. CNN Indonesia. 2022. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220227132459-32-764689/survei-indikator-mayoritas-mau-pemilu-2024-tolak-tambah-masa-jokowi>
- Widyastuti, Rr. Ariyani Yakti. *Bahlali Lahadalia Blak-Bkalan Soal Alasan pengusaha Ingin Jadwal Pemilu Diundur*. Bisnis Tempo. 2022. <https://bisnis.tempo.co/read/1548472/bahlil-lahadalia-blak-blakan-soal-alasan-pengusaha-ingin-jadwal-pemilu-diundur/full&view=ok>.

PENYELEESIAN SENGKETA PEMILIHAN UMUM SECARA BERKEADILAN DAN BERINTERGRITAS

Dewi Iriani^{1*}, Muhammad Fauzan², Arif Boediono³, Rohmah Maulidia⁴

IAIN Ponorogo

Jl. Puspita Jaya Krajan, Pintu, Kec. Jenangan, Ponorogo. Jawa Timur.

*Email : dewiiriani@iainponorogo.ac.id

ABSTRAK

Pada setiap pelaksanaan pemilihan umum selalu ada permasalahan pelanggaran pemilihan umum maupun sengketa pemilihan umum. Bahwa data sengketa pemilihan umum pada tahun 2019 terjadi sebanyak 12.138 pelanggaran administrasi. pelanggaran ASN yang netral tidak melakukan pemilihan umum sebanyak 1.096. pelanggaran perbuatan pidana sebanyak 533. Pelanggaran kode etik sebanyak 162. pelanggaran yang masuk diproses sebanyak 148. laporan pelanggaran namun bukan dianggap sebagai pelanggaran sebanyak 980. Penyelesaian sengketa pemilu dilakukan di lembaga ; Bawaslu, PTUN, MK. Sehingga rumusan masalah dikaji yaitu ; 1) Bagaimana pengaturan penyelesaian sengketa pemilihan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan ? 2) Bagaimana penyelesaian sengketa pemilihan umum secara berkeadilan dan berintegritas? Jenis penelitian hukum yuridis normatif berupa mengkaji peraturan undang-undangan. Teknik pengumpulan melalui data pustaka. Hasil penelitian 1) Pengaturan penyelesaian sengketa pemilu menurut undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum berisikan sengketa proses pemilu dilakukan Bawaslu, sengketa surat keputusan atas penolakan data verifikasi oleh KPU/KPUD dilakukan di PTUN, sengketa money politik di Pengadilan Negeri/dibawah Mahkamah Agung, sengketa hasil perselisihan pemilu di Mahkamah Konstitusi. Maka dibutuhkan Badan Peradilan Khusus Pemilu yang terletak di bawah lembaga MK. Lembaga Bawaslu menjadi pendidik. MK terdapat bagian khusus pemilu. bagian khusus etik pemilu oleh hakim ad hoc DKPP . dan bagian khusus uii materi UUD 1945 dan uii materi undang-undang. 2). Penyelesaian sengketa pemilu secara berkeadilan dan berintegritas melalui : menghormati prinsip-prinsip demokrasi electoral. meniaga perilaku. bersikap profesional dan akurasi. memberikan perlindungan. pembagian kewenangan penyelenggaraan pemilu sebagai mekanisme *check and balances*. melakukan pengawasan dan penegakan hukum, memberikan transparansi dan akuntabilitas.

Kata Kunci : **Pemilihan Umum, Penyelesaian, Sengketa, Adil, Berintegritas.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kehidupan bernegara secara demokratis dilaksanakan melalui pemilihan umum (Pemilu), yang dilakukan oleh rakyat untuk memilih pemimpin bangsa¹. Jimly Asshiddiqie berpendapat tujuan dari pemilu ialah memilih pemimpin yakni Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan Kepala Daerah, serta memilih wakil rakyat seperti, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dilakukan melalui keterlibatan rakyat secara langsung dalam suatu proses Pemilu². Pemilihan umum tidak selalu berjalan mulus sebagaimana yang diharapkan namun seringkali pelaksanaan pemilihan umum mengalami hambatan dan kendala dengan adanya sengketa pemilihan umum

Sengketa pemilihan umum seringkali dianggap sebagai sengketa atas perselisihan hasil pemilihan umum, pengertian dan penafsiran sesungguhnya dari frasa perselisihan tentang hasil pemilihan umum (Pemilu). Bahwa perselisihan hasil pemilihan umum bukanlah, perselisihan hasil penghitungan secara angka-angka selisih dari perhitungan suara. Namun ke arah sengketa hasil pemilihan umum meliputi segala bentuk pelanggaran yang memengaruhi hasil pemilihan umum, penyelesaian sengketa pemilihan umum merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi untuk mengadili dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum, membubarkan partai politik, serta menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Di dalam Undang-undang dasar (UUD 1945) Pasal 24 C ayat (1). tertulis bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang - Undang terhadap Undang - Undang Dasar. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang - Undang Dasar. memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Dari ketentuan ini terlihat bahwa sengketa pemilu bisa terjadi antar peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu akibat keluarnya keputusan penyelenggara pemilu (KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota).

Perkembangannya pergeseran makna terhadap sengketa hasil pemilu, dan pemilihan kepala daerah di beberapa putusan Mahkamah Konstitusi, bukan hanya berupa penyelesaian sengketa angka-angka semata (kalkulatif) yakni perselisihan atas hasil yang disengketakan melainkan memasuki substansi persoalan dibalik angka yang disengketakan. Berangkat dari pemikiran itu, Mahkamah Konstitusi kemudian mengartikan penyelesaian sengketa pemilihan umum Presiden, sengketa pemilihan umum legislatif, sengketa pemilihan umum Kepala Daerah tidak hanya sekadar penyelesaian perselisihan hasil penghitungan, tetapi juga masuk

¹ Dahlan Thaib.1993. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Liberty,Yogyakarta.

² Jimly Asshiddiqie.1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksannya Di Indonesia Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-An*. PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.

memeriksa dan mengadili pelanggaran yang mempengaruhi hasil pemilihan umum³

Putusan Mahkamah Konstitusi potensial berbenturan dengan putusan peradilan lain seperti peradilan tata usaha negara yang diberi wewenang menyelesaikan sengketa pemilu. Sengketa pemilihan umum di Pengadilan Tata Usaha Negara berupa sengketa yang berupa, pembatalan atau dicoretnya nama peserta pemilihan umum dan partai politik yang mengikuti kontestan pemilihan umum. Pencoretan atau pembatalan secara sepihak dilakukan oleh penyelenggara pemilihan umum yakni KPU dan KPUD. Sengketa pemilihan umum juga terjadi pada pelanggaran secara pidana yang dilakukan oleh peserta pemilihan umum dan partai pemilihan umum. Berupa serangan fajar atau money politik, yang dilakukan pada saat akan menyelang pemilihan umum dengan membagikan sembako dan uang. Penyelenggara pemilihan umum juga berpeluang untuk melakukan pelanggaran pemilihan umum, yakni meloloskan peserta pemilihan umum yang dianggap tidak masuk lolos secara administrasi oleh KPU dan KPUD.

Ketentuan aturan dibuat oleh Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara termasuk dalam sengketa pemilihan umum, tapi tidak semua sengketa pemilu merupakan sengketa tata usaha negara pemilu. Dari penjelasan tersebut pihak penggugatnya adalah orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan oleh keluarnya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara, sedangkan tergugatnya adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya. Ini dijelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berisikan sengketa yang terjadi antara pejabat negara baik di pejabat di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah atau pejabat tata usaha negara dengan a badan hukum perdata. Dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan sengketa pemilihan umum di Pengadilan Tata Usaha Negara para pihaknya lebih spesifik, pihak penggugatnya adalah calon peserta pemilu yaitu partai politik calon peserta pemilu, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Daerah (DPRD)Propinsi dan DPRD kabupaten/kota, tergugatnya hanyalah Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Tidak hanya ada sengketa pemilihan umum, namun juga adanya pelanggaran pemilihan umum yang dilakukan oleh penyelenggara pemilihan umum yaitu KPU, dan KPUD. Sejak dibentuknya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP), berdasarkan UU 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DK-KPU tersebut bersifat *ad-hoc*, dan merupakan bagian dari KPU,

³ Refly Harun.2018. "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum," *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 : 5, [https://garuda.kemdikbud.go.id/journal/view/10359?page=1&issue=Vol 13, No 1 \(2016\)#!](https://garuda.kemdikbud.go.id/journal/view/10359?page=1&issue=Vol 13, No 1 (2016)#!)

pelanggaran etik tersebut diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) ⁴.

Pengaturan berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan umum, pelanggaran pemilihan umum, dan sengketa pemilihan umum diatur dalam undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, Undang-undang No 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden, Undang-undang No 28 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Legislatif yaitu pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Dewan Pertimbangan Daerah (DPD), undang-undang No. 1. Tahun 2015 tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota).

Pelaksanaan pemilihan umum tidak selalu berjalan dengan mulus tanpa hambatan, pada setiap pelaksanaan pemilihan umum akan selalu ada permasalahan baik pelanggaran pemilihan umum maupun sengketa pemilihan umum. Mengkutip dari sumber Media Indonesia online bahwa data sengketa pemilihan umum pada tahun 2019 terjadi sebanyak 12.138 pelanggaran administrasi. pelanggaran ASN yang netral tidak melakukan pemilihan umum sebanyak 1.096. pelanggaran perbuatan pidana sebanyak 533. Pelanggaran kode etik sebanyak 162. pelanggaran yang masuk diproses sebanyak 148, laporan pelanggaran namun bukan dianggap sebagai pelanggaran sebanyak 980⁵ Pelanggaran pemilihan umum dan sengketa pemilihan umum terjadi pada pemilihan umum tahun 2019, dengan demikian diperlukannya penyelesaian sengketa pemilihan umum yang berkeadilan dan berintegritas. Agar pada pelaksanaan pemilihan umum pada tahun berikutnya, dapat menghasilkan pemilihan umum yang bersih, jujur, dan adil. Sehingga penulis akan mengkaji lebih lanjut dengan pemikiran kritis terhadap **Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Secara Berkeadilan dan Berintegritas**.

B. Perumusan Masalah

Penyelesaian sengketa pemilihan umum secara berkeadilan dan berintegritas akan penulis kaji secara mendalam dengan rumusan pertanyaan

1. Bagaimana pengaturan penyelesaian sengketa pemilihan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan ?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa pemilihan umum secara berkeadilan dan berintegritas?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini secara khusus memusatkan fokus penelitian melalui studi kasus atau fenomena dimana kasus yang terjadi banyaknya pelanggaran pemilihan umum dan sengketa pemilihan umum pada tahun 2019 yang belum terselesaikan secara maksimal. Jenis penelitian hukum yuridis normatif berupa mengkaji peraturan

⁴ Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, "Sejarah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum," DKPP, 2022, <https://dkpp.go.id/sejarah-dkpp/>.

⁵ Melalusa Sushtira Khalida, "Pelanggaran Administrasi Dominasi Pelanggaran Pemilu 2019," Media Indonesia, 2022, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/238428/pelanggaran-administrasi-dominasi-pelanggaran-pemilu-2019>.

perundang-undnagan berkaitan dengan pemilihan umum yang dikaji secara mendalam melalui teori hukum, teori perundang-undangan, teori keadilan, teori pemilihan umum sebagai pisau analisisnya. Teknik pengumpulan data yang digunakan melalui studi dokumenter maupun kepustakaan.

Adapun data sekunder yang dikaji berupa teori konstitusi, teori keadilan, teori perundang-undangan, teori pemilihan umum yang berasal dari buku-buku, literatur, jurnal, prosiding, majalah, artikel yang berkaitan dengan masalah penyelesaian pemilihan umum yang berkeadilan dan bermartabat. Bahan hukum primer berupa aturan pemilihan umum yaitu ; Undang-undang Dasar 1945, undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, Undang-undang No 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden, Undang-undang No 28 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Legislatif yaitu pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Dewan Pertimbangan Daerah (DPD), undang-undang No. 1. Tahun 2015 tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota). Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan kelengkapan bahan hukum primer, dan sekunder berupa kamus hukum dan lainnya yang relevan dengan penelitian ini. Analisis yang digunakan penelitian ini secara deskriptif adalah dengan menarasikan atau menceritakan permasalahan pemilihan umum dan sengketa pemilihan umum pada tahun 2019 dengan memberikan solusi permasalahan melalui penyelesaian sengketa pemilu secara berkeadilan dan berintegritas melalui teori konstitusi, teori peraturan perundang-undnagan, teori keadilan, teori pemilihan umum yang akan dikaitkan dengan permasalahan sengketa pemilihan umum tahun 2019 secara kritis dan mendalam.

II. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Salah satu cara atau sarana untuk menentukan orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintahan adalah dengan melaksanakan pemilu. Pemilu adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan tersebut beraneka ragam, mulai dari presiden, wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa. Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat. Melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat diimplementasikan melalui : penyerahan sebagian kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun pemerintahan. Dengan mekanisme tersebut, sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggung jawaban kekuasaan kepada pemerintah⁶. Penyerahan kekuasaan dari pilihan rakyat melalui pemilu kepada pemerintahan yang terpilih merupakan aspirasi atas kedaulatan rakyat.

Ramlan Surbakti menyatakan bahwa pemilu sebagai sebuah instrument dan dirumuskan sebagai berikut: (1) mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan dari

⁶ Fajlurrahman Jurdi.2018. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Kencana, Jakarta.

rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil Presiden, dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. (2) mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik secara periodik dan tertib, (3) mekanisme pemindahan kekuasaan di lembaga legislatif dan lembaga eksekutif untuk merumuskan kebijakan dan diputuskan secara terbuka kepada rakyat⁷. Keputusan politik melalui kebijakan yang dibuat oleh penguasa dituangkan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus memperhatikan kepentingan dimasyarakat.

Kebijakan yang dibuat oleh penguasa melalui peraturan perundang-undangan, haruslah memperhatikan teori pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam membuat peraturan perundang-undangan dari segala aspek harus memperhatikan penggunaan bahasa, substansi, dan isi dari undang-undang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat atau situasi kondisi yang dibutuhkan pemerintah. Pembentukan aturan hukum dapat dituangkan dalam bentuk tidak tertulis / lisan yang berlaku secara otomatis dimasyarakat adat tertentu. Sedangkan perundang-undangan dengan cara tertulis yang dibuat oleh pejabat negara yang berwenang⁸. Aturan hukum secara tidak tertulis maupun tertulis untuk mengatur kehidupan masyarakat, dalam pelaksanaannya aturan tersebut mengalami berbagai kendala dan permasalahan.

Permasalahan yang terjadi pada pembentukan peraturan perundang-undangan, di Indonesia adalah masih belum terakomodirnya kepentingan dari masyarakat. Pembentukan undang-undang yang secara sepihak dibuat oleh DPR, sehingga seringkali mendapat penolakan dari masyarakat. Masyarakat menginginkan produk hukum yang responsif dan dapat melindungi hak setiap individu, apabila hukum yang dibuat itu baik maka akan menciptakan kondisi yang teratur. Sementara apabila hukum yang dibuat tidak melihat realitas dimasyarakat maka akan menimbulkan ketimpangan social⁹. Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum dari sekian jumlah produk hukum yang ada, peraturan perundang-undangan mengandung norma hukum yang bersifat umum (general) dan abstrak (*abstract*).

Sifat dari norma hukum ada dua yaitu norma hukum bersifat umum dan norma hukum bersifat abstrak. Penjelasan norma hukum bersifat umum adalah norma hukum yang ada berlaku bagi setiap subjek hukum secara umum, Sedangkan norma hukum bersifat abstrak diartikan sifat norma hukumnya yang tidak konkret dalam mengatur peristiwa hukum yang menjadi objek pengaturan. Maka terbenyuknya undang-undang harus memiliki landasan filosofis, landasan sosiologis, dan

⁷ Ramlan Subakti.2008. *Perekayasaan Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, 1st ed. Harper Perennial, Jakarta.

⁸ Michael Frans Berry.2018. "Pembentukan Teori Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Muhammadiyah Law Review* 2, no. 2 : 88, [https://C:/Users/user/Downloads/1461-2878-1-SM \(2\).pdf](https://C:/Users/user/Downloads/1461-2878-1-SM (2).pdf).

⁹ Salahudin Tunjung Seta.2020."Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 : 159, <https://ejournal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/530>.

landasan yuridis¹⁰. Undang-undang sangat penting memiliki landasan hukum historis dari sejarah dibentuknya aturan, landasan filosofis yang memiliki tujuan aturan untuk dibentuk, landasan sosiologis yang merupakan kebutuhan masyarakat untuk dibuatnya suatu aturan pada undang-undang. Norma aturan undang-undang yang akan penulis dibahas secara spesifik ialah aturan perundang-undangan terkait penyelesaian sengketa pemilihan umum tahun 2019

Pelaksanaan Pemilu tahun 2019 sangat berbeda dengan pelaksanaan pemilu pada tahun-tahun sebelumnya, dimana pemilu 2019 berlangsung secara serentak dengan diselenggarakannya Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota), Pemilu legislatif (DPR, DPRD, DPD) berlangsung serentak diseluruh wilayah Indonesia.

Pelaksanaan pemilu 2019 menimbulkan banyak persoalan yakni terjadinya sengketa pemilu antara peserta pemilu dengan anggota KPU dan KPUD, dikutip *Republika.com* bahwa 14 partai politik (Parpol) yang mengikuti pemilu 2019 diantaranya ; Partai Garuda dan Partai Berkarya, Partai Perindo, PSI, PDIP, Hanura, Nasdem, PAN, PKS, Gerindra, Golkar, PPP, Partai Demokrat dan PKB. Parpol yang tidak lulus verifikasi hanya 2 parpol yaitu partai Berkarya dan partai Garuda¹¹. tidak bisa majunya partai Berkarya dan Partai Garuda tersebut maju menjadi peserta pemilu, menjadikan kedua partai tersebut melakukan keberatan dan memproses ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Pelanggaran administrasi pemilu meliputi tata cara prosedur berkaitan dengan pelaksanaan pemilu. Parpol yang tidak lulus ini menimbulkan terjadinya sengketa pemilu antara calon peserta pemilu dengan KPU / KPUD sebagaimana Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu) ; Pasal 460 menyatakan sengketa yang terjadi antara peserta pemilu dengan KPU/KPUD, akibat dikeluarkannya keputusan dari KPU/KPUD kepada calon peserta pemilu untuk tidak dapat melanjutkan pencalonan peserta pemilu. penyelesaian sengketa pemilu untuk tidak lolosnya verifikasi data peserta pemilu yang melakukan keberatan atas putusan KPU dapat melaporkan ke Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Pasal 469 berisikan Bawaslu lembaga tempat penyelesaian proses sengketa pemilu berkaitan verifikasi Partai Politik dan Peserta pemilu yang dianggap complain atas tidak lulusnya menjadi peserta pemilu. Selanjutnya Bawaslu akan melaporkan dan menyelesaikan sengketa tersebut melalui pengadilan PTUN seperti diatur Pasal 470 Sengketa Pemilu dilakukan di PTUN meliputi peserta calon peserta partai politik dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, penyelesaian melalui PTUN. Yang kemudian dibentuk Majelis Khusus Tata Usaha Negara dalam Pasal 472 menerangkan hakim khusus merupakan hakim karier di PTUN yang memeriksa, mengadili, dan memutus

¹⁰ M Jeffri Arlinandes Chandra et al.2022. "Tinjauan Yuridis, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Sistematis, Harmonis Dan Terpadu Di Indonesia," *Jurnal Legilasi Indonesia* 19, no. 1 : 6, <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/790/pdf>.

¹¹ Dian Erika Nugraheni and Esthi Maharani.2017. "12 Parpol Lolos Verifikasi Faktual Pemilu 2019. *Republika*, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/12/14/p0ymbv335-12-parpol-lolos-verifikasi-faktual-pemilu-2019>.

sengketa proses Pemilu PTUN bukan hanya pengadilan yang memutuskan perkara keputusan atau kebijakan, yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah yang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Namun juga PTUN dapat memutuskan perkara terhadap proses sengketa pemilu. Penyelesaian atas sengketa proses pemilu dilakukan oleh PTUN. ada juga penyelesaian sengketa pemilu yang diselesaikan di Mahkamah Konstitusi yakni perselisihan hasil pemilu. Hal ini dijelaskan di Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu); Pasal 460 mengatur sengketa antara partai politik dan calon peserta pemilu dengan KPU/KPUD. Pasal 469 mengatur penyelesaian proses sengketa pemilu di Bawaslu. Pasal 470 mengatur penyelesaian sengketa pemilu dapat dilakukan di PTUN. Pasal 472 adanya Majelis Khusus Tata Usaha Negara untuk penyelesaian sengketa pemilu.

Perolehan hasil suara pemilu 2019 berpengaruh besar terhadap demokrasi Indonesia yang akan menjadi calon pemimpin. namun sayangnya peserta pemilu dan partai politik ada yang tidak puas terhadap hasil tersebut. Sehingga menimbulkan perselisihan hasil pemilu. Diberikan oleh detik.com perselisihan hasil pemilu yang tercatat di Mahkamah Konstitusi (MK) sebanyak 340 permohonan perkara perselisihan hasil Pemilu 2019 . terdiri dari rincian 329 perkara Pemilu DPR dan DPRD. 10 perkara Pemilu DPD. dan 1 perkara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden¹². Perolehan atas hasil pemilu yang menimbulkan perselisihan KPU dengan peserta pemilu diatur dalam Pasal 473 Undang-undang No. 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum perselisihan hasil pemilu atas pemilu Presiden, Pemilu legislatif (DPR, DPRD, DPD) dapat memengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilu. Tata cara penyelesaian sengketa perselisihan sengketa hasil pemilu menurut Pasal 474 peserta pemilu Presiden dan peserta pemilu legislatif DPR, DPRD, DPD dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi. Ini dijelaskan di Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu); Pasal 473 dan Pasal 474 mengatur penyelesaian perselisihan hasil pemilu dapat mengajukan ke Mahkamah Konstitusi.

Sejak berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi, setiap pelaksanaan pemilu pasti ada ketidakakuratan perolehan hasil suara yang menimbulkan perselisihan perolehan hasil suara pemilu. Pelaksanaan pemilu berbagai macam persoalan tidak hanya perselisihan hasil pemilu, seringkali peserta pemilu dan partai politik mengadakan serangan fajar dengan tujuan supaya terpilih. Hal demikian menimbulkan sengketa pidana pemilu dengan melakukan money politik.

Money politik sudah sering terjadi pada saat calon peserta pemilu dan partai politik dinyatakan lulus verifikasi sampai pada saat akan pelaksanaan hari pemilu dengan serangan fajar. Money politik ialah memberikan sesuatu berupa barang, uang, sembako, kaos, dan lain sebagainya yang memiliki tujuan untuk mendapatkan simpati masyarakat dengan harapan mendapatkan kursi atau memperoleh kemenangan. Sumber dari Merdeka.com Bawalu berhasil melakukan OTT di 13

¹² Rengga Sancaya, "Sengketa Hasil Pemilu Dan Kredibilitas MK," Detik News, 2019, <https://news.detik.com/kolom/d-4566445/sengketa-hasil-pemilu-dan-kredibilitas-mk>.

Provinsi Indonesia diantaranya 22 kasus ditemukan langsung oleh Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), 3 kasus langsung ditangkap oleh kepolisian, 19 kasus money politik serangan fajar oleh partai politik, 49 orang pribadi melakukan money politik serangan fajar yang diproses Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu). Hal ini telah diatur dalam Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal Pasal 476 menyebutkan tindak pidana Pemilu berupa *money politik* dapat dilaporkan ke Bawaslu dan Pawaslu yang berkoordinasi dengan Kepolisian, Kejaksaan Agung, Gakkumdu¹³. *Money politik* akan selalu ada selama ada pemilu, budaya masyarakat Indonesia yang selalu senang jika mendapatkan hadiah. Bawaslu harus bekerja secara cermat agar *money politik* pada tindak pidana pemilu tidak terulang kembali. Calon peserta pemilu yang terlibat kasus juga dapat terjadi pada penyelenggara pemilu yakni KPU/KPUD, Bawaslu, yang melakukan pelanggaran etik pemilu penyelesaian etik tersebut dilakukan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

DKPP dibentuk pada tanggal 12 Juni 2012 berdasarkan Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, sekertariat DKPP dibantu Sekjen Bawaslu memiliki tugas sebagai pengawas komisi pengawas pemilu (KPU). Kemudian tahun 2017, DKPP dianggap penting, dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. undang-undang terbaru ini tidak lagi Sekjen Bawaslu membantu DKPP, melainkan dibantu oleh Tim Pemeriksa Daerah (TPD) yang bersifat *ad hoc*. TPD memiliki peran sebagai hakim di daerah, untuk menjadi hakim pendamping anggota DKPP. TDP bagian dari DKPP, yang mempunyai kewenangan melakukan pemeriksaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu di daerah¹⁴. Pelaksanaan pemilu tahun 2019 DKPP menerima laporan dari bulan Januari sampai 10 Desember 2019, DKPP telah menangani 331 perkara pelanggaran etik. 1.123 penyelenggara pemilu sebagai teradu sebanyak 1.123, perkara yang sudah putus 255 perkara dengan jenis perkara ; rehabilitasi pemulihan nama baik 648 orang sanksi peringatan 387 orang, sanksi pemberhentian sementara sebanyak 3 orang, sanksi pemberhentian dari jabatan 12 orang, diberhentikan tetap 43 orang, perkara dicabut aduannya sebelum sidang pemeriksaan dilaksanakan 30 orang¹⁵. KPU/KPUD dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu melakukan pelanggaran etik yang hanya dapat disidangkan di DKPP sebagaimana disebutkan dalam undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 155 ayat (1) DKPP merupakan lembaga independen yang menjaga kredibilitas dan integritas dari KPU/KPUD, Bawaslu pusat dan Bawaslu daerah dalam hal etika penyelenggara pemilu yang bersifat mandiri. Pasal 155 ayat (1) undang-undang No. 7 Tahun 2017

¹³ Randy Ferdi Firdaus.2019. "Serba Serbi Dugaan Kecurangan Di Pemilu 2019, Politik Uang Mendominasi," Merdeka, <https://www.merdeka.com/politik/serba-serbi-dugaan-kecurangan-di-pemilu-2019-politik-uang-mendominasi.html>.

¹⁴ Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, "Sejarah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum."

¹⁵ Humas DKPP, "DKPP Terima 1.027 Aduan Dan Berhentikan 144 Penyelenggara Terkait Pemilu 2019," DKPP, 2019, <https://dkpp.go.id/dkpp-terima-1-027-aduan-dan-berhentikan-144-penyelenggara-terkait-pemilu-2019/>.

tentang Pemilu DKPP dibentuk untuk menerima laporan pelanggaran etik yang dilakukan oleh KPU/KPUD, Bawaslu pusat, Bawaslu daerah dan penyelenggara pemilu lainnya. DKPP berupaya menjaga integritas penyelenggara pemilu yaitu KPU/KPUD, Bawaslu agar tercipta pemilu yang bersih dan berintegritas dan diharapkan persoalan pemilu pada tahun akan datang penyelesaian sengketa pemilu dapat terselesaikan dengan baik.

Persolan pemilu tahun 2019 sangat kompleks dan rumit, sengketa yang terjadi dapat dilakukan penyelesaian sengketa di Bawaslu, PTUN, MK dan pelanggaran etik pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu KPU/KPUD dan Bawaslu sebagaimana yang telah disebutkan aturan Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang pemilu. aturan undnag-undnag tersebut diperkuat dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Pasal 53 ayat (1) perorangan atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan atas surat Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang berwenang berisi tuntutan disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menguatkan penyelesaian sengketa pemilu di MK. Pasal 1 mengatur tentang permohonan kepada adalah Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), sengketa kewenangan lembaga negara, pembubaran partai politik, perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Hal ini diatur di dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN dan Pasal 1 undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang MK. Kedua undang-undang ini memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili, memutus perkara sengketa pemilu. Sengketa pemilu yang di selesaikan di PTUN maupun di MK harus mempunyai mekanisme penyelesaian sengketa agar mendapatkan hasil yang memuaskan bagi pihak yang bersengketa.

Laura Nader dan Harry F. Todd Jr memberikan klasifikasikan mekanisme penyelesaian sengketa yaitu 1) secara *negotiation*/negosiasi : berupaya damai dengan penyelesaian mencari jalan tengah. dan mencari solusi terbaik untuk kedua pihak. 2) *Mediation*/mediasi yakni proses penyelesaian sengketa dengan melibatkan pihak ketiga sebagai penengah. 3) *Lumpinait*/demikian: menghindari konflik dengan membiarkan masalah untuk menghindari perpecahan. 3) *Avoidance* / mengelak: salah satu pihak mengelak dan menghindari konflik. 4) *Coercion*/ mengkoreksi : adanya pemaksaan dari pihak tertentu. 4) *Arbitration*/arbitasi : penyelesaian melalui lembaga arbitasi sebagai proses penyelesaian sengketa. 5). *Adjudication* dengan cara penyelesaian melalui lembaga peradilan yang ditunjuk oleh undang-undang¹⁶. penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia dapat menerapkan mekanisme penyelesaian sengketa melalui: menghindari konflik dengan tidak melaporkan pihak tertentu. jika menginginkan pelaporan pihak tertentu maka hendaknya para pihak melakukan negosiasi dan mediasi terlebih dahulu antar kedua pihak untuk mencari jalan keluar. Apabila dirasa tidak

¹⁶ Laura Nader and Harry F. Todd, *Process Law in Ten Societies* (New York: Columbia University, 2010).

menemukan jalan keluar atas permasalahan tersebut maka para pihak dapat melakukan sengketa melalui lembaga arbitrase dan lembaga yang diatur oleh undang-undang yakni PTUN dan MK.

Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) memiliki kewenangan dalam penyelesaian pemilu, dimana sengketa Pemilu atau perselisihan pemilu atas sengketa peserta pemilu yang keberatan atas penetapan dilakukan oleh KPU dan KPUD. Sengketa hasil pemilu telah diatur dalam UUD 1945 Pasal 24 C ayat (1) berbunyi Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang - Undang terhadap Undang - Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang - Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, sengketa peserta atau calon yang keberatan atas penetapan KPU atau KPUD, yang terjadi dalam pemilu kepala daerah, pemilu legislatif, pemilu Presiden atas gagalnya calon peserta pemilu akibat keputusan penyelenggara pemilu¹⁷. Pasal 24 C UUD 1945 sebagai dasar aturan mengenai penyelesaian sengketa pemilu, dari pasal 24 C UUD 1945 ini yang akan menjadi cikal bakal terbentuknya undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang No. 7 Tahun 2017 mengatur penyelesaian sengketa pemilu melalui 3 lembaga yaitu MK terkait dengan perselisihan hasil pemilu Presiden, Pemilu Legislatif, pemilu Kepala Daerah. Penyelesaian yang dilakukan oleh Bawaslu dan PTUN ialah Bawaslu dalam proses *quasi* yudisial mempunyai kewenangan menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu yang kemudian dilakukan di PTUN¹⁸. Birokrasi penyelesaian sengketa pemilu membutuhkan waktu yang lama dikarenakan banyaknya lembaga negara, yang menagui penyelesaian sengketa pemilu belum mencerminkan kedaulatan rakyat dalam membuat undang-undang. Selain itu silih berganti undang-undang pelaksanaan pemilu menyebabkan produk hukum yang tidak berkualitas

Diperlukan aturan yang jelas dalam hal sengketa pemilu, banyaknya aturan menjadikan penyelesaian pemilu mengalami proses penyelesaian yang sangat panjang. Dibutuhkannya lembaga yang dapat menaungi dan memecahkan persoalan tersebut, dengan membentuk badan peradilan khusus pemilu. Pembentukan badan peradilan khusus pemilu sebagai solusi atas persoalan pemilu, dan penyelesaian sengketa pemilu dapat diselesaikan secara khusus di badan peradilan khusus pemilu yang terletak di bawah naungan lembaga MK. Bawaslu tetap sebagai pengawas pemilu yang mengawal persoalan pemilu sampai ke proses peradilan khusus pemilu layaknya Bawaslu layaknya KPK. Sedangkan DKPP sebagai hakim ad hoc yang berada di lembaga MK khusus menangani persoalan etik pemilu.

¹⁷ Aermadepa.2019. "Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Oleh Bawaslu, Tantangan Dan Masa Depan," *Jurnal Justitia (Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora)* 1, no. 2, <http://jurnal.umtapsel.ac.id/index.php/Justitia/article/view/974/665>.

¹⁸ Bakhrul Amal.2019. "Kewenangan Mengadili Oleh Bawaslu Atas Sengketa Proses Pemilu Yang Diatur Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 48, no. 3: 311, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/21691/15631>.

Aturan penyelesaian sengketa pemilu di lembaga peradilan khusus pemilu berada di MK yang nantinya di MK terdapat bagian khusus pemilu, bagian khusus etik pemilu, dan bagian khusus uji materi UUD 1945 dan uji materi undang-undang. Untuk hakim ad hoc pelanggaran etik pemilu dilakukan oleh DKPP, namun untuk hasil sengketa pemilu dan pelanggaran pemilu lainnya dilakukan oleh hakim MK.

B. Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Secara Berkeadilan dan Berintegritas

Keadilan menurut John Rawls berupa memberikan kemanfaatan bagi yang tidak beruntung¹⁹. John Rawls meuangkan pikirannya melalui tulisan dalam bukunya berjudul *A Theory of Justice* sebagai keadilan distributif yakni keadilan dengan kesetaraan (*justice as fairness*)²⁰. Keadilan fairness merupakan konsep keadilan untuk melakukan perubahan melalui sebuah konstitusi atau undang-undang untuk menegakkan hukum yang menjadikan sebuah prinsip keadilan social²¹. Prinsip Keadilan dari Rawls memiliki dua perinsip; *Pertama*, setiap orang memiliki keadilan yang sama, meskipun terdapat perbedaan kesetaraan ekonomi dan sosial setiap orang memiliki kesempatan yang adil. *Kedua*, dapat memberikan kemanfaat untuk masyarakat yang kurang beruntung²². Kedua prinsip keadilan tersebut oleh Rawls mempunyai kebebasan hati nurani secara individu yang setara dimuat dalam perjanjian dimana kebebasan berpikir yang dilindungi oleh konstitusi²³. Tujuan terciptanya keadilan untuk penegakan hukum yang mengatur tentang isi norma berupa: perintah, larangan dan sanksi. Mengatur hukum formil (formil legal substance) secara prosedural, mengatur struktur hukum (structure of law) yang mengatur tentang fungsi, tugas dan kewenangan aparaturnya²⁴. Bagi Rawls diperlukan keadilan secara rasionalitas yaitu *Instrumental Rationality* dan *Reasonable* menggunakan akal budi untuk kepentingan pribadinya untuk mencapai suatu konsep keadilan masyarakat²⁵. Keadilan yang disampaikan oleh John Rawls sangat erat kaitannya dengan keadilan yang tertuang dalam falsafah Pancasila yang memiliki nilai nilai hati nurani untuk mencapai keadilan.

Falsafah Pancasila mempunyai nilai filosofis dari sila ke lima Pancasila yang berbunyi kemanusiaan yang adil dan beradab sebagai ciri khas budaya Indonesia²⁶.

¹⁹ Damanhuri Fatah.2013. "Teori Keadilan Menurut John Rawls. *Jurnal Tapi* 9, no. 2 : 32.

²⁰ Karen Lebacqz and Yudi Santoso.2015. *Teori-Teori Keadilan*. Nusa Media, Bandung.

²¹ Dimas Bima Setiyawan.2020. "Perwujudan Nilai Moralitas Dalam Pemilihan Presiden 2019 Yang Demokratis Dan Berkeadilan," *Indonesian Journal of Law and Islamic Law (IJLIL)* 1, no. 2 126, file:///C:/Users/user/Downloads/94-Article Text-103-1-10-20210207 (1).pdf.

²² Oinike Natalia Harefa.2020. "Sebuah Studi Perbandingan Antara Teori Keadilan Menurut John Rawls Dan Reinhold Niebuhr," *Jurnal Sunderman (Jurnal Ilmiah Teologi, Pendidikan, Sains, Humaniora Dan Kebudayaan)* 6, <https://123dok.com/document/qmvjvl4q-keadilan-bertemu-kasih-perbandingan-keadilan-menurut-reinhold-niebuhr.html>.

²³ Reinhold Niebuhr.2015. *Realism and Political Problems*. Charles Schribner's Sons, New York.

²⁴ Agus Riwanto.2020. "Hukum Model Pengintegrasian Penegakan Hukum Pilkada Serentak Guna Mewujudkan Keadilan Substantif (Evaluasi Penegakan Hukum Pilkada Serentak)," *Jurnal Adhyasa (Jurnal Pemilu)* 3, no. 1, <http://journal.bawaslu.go.id/index.php/JAP/article/view/30/25>.

²⁵ John Rawls.2011. *Teori Keadilan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

²⁶ Noor M. Bakry.2020. *Pendidikan Pancasila*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Filsafat Pancasila hasil pemikiran seceara mendalam dari pendiri bangsa yang diyakini norma dan nilai yang benar, paing baik, paling bijaksana, sesuai dengan bangsa Indonesia. Pembentukan suatu aturan perundang-undang tidak sesuai dengan konstitusi yang menjadikan Pancasila sebagai formalitas dalam pembentukan peraturan²⁷. Akibatnya banyak aturan undang-undang memiliki kekosongan hukum sebagai akibat dicabutnya suatu aturan undang-undang²⁸. Teguh Pasetyo menjelaskan teori keadilan bermartabat adalah jalan konstitusional yang memperoleh keadilan, kemaslahatan, dan kepastian sebagai tujuan hukum utama, bermartabat, dan serentak tanpa memisahkan antara tujuan hukum satu dengan yang lainnya. Keadilan bermartabat dapat membentuk karakter jiwa pemimpin yang berintergritas, dengan menjiwai bangsa secara inderawi dari jiwa bangsa (*Volksgeist*). Menurut Teguh bahwa keadilan yang demikian erat kaitannya dengan filsafat dalam pemilu, Filsafat Pemilu adalah suatu sistem berpikir mengenai Pemilu²⁹. Secara filosofis pemilu diadakan karena dilatar belakangi Pertimbangan yang pertama, yaitu Bahwa pemilu memiliki tujuan untuk menjamin tercapainya cita – cita dan tujuan nasional berdasarkan filsafat hukum Keadilan Berintergritas bahwa meka pengetahuan (epistimologi) mengenai cita – cita dan tujuan nasional itu hanya dapat ditemukan di dalam jiwa bangsa (*Volksgeist*) Indonesia³⁰. Pemilu yang berkeadilan tertuang dalam Pancasila merupakan keadilan yang paling sesuai dengan nilai nilai masyarakat Indonesia, yaitu keadilan yang bermartabat dan memiliki intergritas³¹. Jiwa bangsa Indonesia termaktub dalam pembukaan UUD 1945 yang memiliki tujuan negara atau cita – cita bangsa untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa , dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Agar tercapai dari tujuan dan cita – cita kebangsaan Indonesia itu dapat dipelihara dan dirawat keberlangsungannya (*sustanaibility*), maka perlu diselenggarakan Pemilu. Penyelenggara Pemilihan Umum bertujuan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat , anggota Dewan Pemerintahan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilu juga dapat dikatakan merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat. Dengan pemilu dihasilkan wakil rakyat dan pemerintah negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Tahun 1945.

²⁷ Fais Yonas Bo'a.2018. "Pancasila Sebagai Sumber Hukum Dalam Sistem Hukum Nasional," *Jurnal Konstitusi* 15, no. 1 : 40-41, file:///C:/Users/user/Downloads/1259-2001-1-SM.pdf.

²⁸ Diya Ul Akmal, Fatkhul Muin, and Pipih Ludia Karsa.2020 "Prospect of Judicial Preview in the Constitutional Court Based on the Construction of Constitutional Law," *Jurnal Cita Hukum* 8, no. 3 : 614, https://www.researchgate.net/profile/Diya-Ul-Akmal/publication/347386011_Prospect_of_Judicial_Preview_in_the_Constitutional_Court_Based_on_the_Construction_of_Constitutional_Law/links/6155d3faa6fae644fbb4ac97/Prospect-of-Judicial-Preview-in-the-Constitutional-Court-Based-on-the-Construction-of-Constitutional-Law.pdf.

²⁹ Teguh Presetyo and Abdu Halim Barkatullah.2017. *Filsafat, Teori Dan Ilmu Hukum; Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Bekeadilan Dan Bermartbat*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

³⁰ Teguh Prasetyo.2017. *Pemilu Bermartabat (Reorintasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

³¹ Teguh Prasetyo.2017. *Keadilan Bermartabat Presfektif Teori Hukum*. Nusa Media, Bandung.

Kedaulatan berada di tangan rakyat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 diartikan bahwa rakyat mempunyai hak untuk memilih pemimpin secara demokratis, pemilihan pemimpin akan terbentuk suatu pemerintahan yang berkewajiban untuk memberikan pelayanan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Perwujudan kedaulatan rakyat dengan memilih wakil rakyat yang akan menduduki di pemerintahan, pemilihan wakil rakyat melalui pemilihan umum (pemilu). Sesuai Pasal 22 E UUD 1945 pemilu diselenggarakan secara langsung, bebas, jujur dan adil (Luberjurdil) yakni Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pemilu Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota), pemilu anggota legislatif (DPR, DPRD, DPD). Secara yuridis aturan pemilu disederhanakan dalam tiga Undang-Undang, yaitu Undang-Undang N 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Ketiga undang-undang tersebut termuat dalam satu undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (pemilu), dimana undang-undang pemilu berisikan penyelenggara pemilu KPU, Bawaslu dan DKPP. Selain itu dalam undang-undang pemilu terdapat lembaga penyelesaian pemilu diselesaikan di Bawaslu, PTUN dan MK.

Pelaksanaan pemilu 2019 dilaksanakan secara serentak untuk yaitu pemilu Presiden, Pemilu Kepala Daerah, Pemilu Legislatif yang ternyata pelaksanaannya banyak mengalami sengketa pemilu. Maka penyelesaian sengketa pemilu sesungguhnya dapat dilaksanakan secara berkeadilan dan berintegritas dengan dilandasi nilai-nilai Pancasila. Pendapat Aswanto tentang keadilan dapat diatasi dengan konsolidasi kelembagaan dengan baik dibidang pengawasan dan konsolidasi wawasan³².

Konsolidasi kelembagaan ialah antara lembaga terkait saling berkoordinasi dan saling mengawasi antar lembaga negara sesuai aturan perundang-undangan. Dalam hal ini penyelesaian sengketa pemilu secara berkeadilan dapat dilakukan dengan cara ' 1) KPU sebagai pintu pertama pemilu dengan membuka pendaftaran dan verifikasi kelengkapan data calon peserta pemilu. Hasil dari verifikasi kelengkapan data maupun tes lainnya diumumkan secara luas ke publik, agar publik mengetahui kualitas dari calon peserta pemilu. 2) Bawaslu dapat berperan sebagai pengawas KPU dan calon peserta pemilu selama proses pemilu berlangsung. 3) Lembaga peradilan tingkat PTUN dan MK berkoordinasi atau berkoordinasi, dengan KPU dan Bawaslu atas hasil perolehan kursi dari peserta pemilu. KPU dan Bawaslu harus secara jujur mengumumkan hasil perolehan suara dari masing-masing peserta pemilu. DKPP bertindak mengawasi dari KPU/KPUD dan Bawaslu/Bawaslu Daerah dalam hal kode etik pemilu, bertindak secara adil dalam memberikan sanksi kepada KPU/KPUD dan Bawaslu/ Bawaslu Daerah.

³² Aswanto.2018. "Mewujudkan Pileg Dan Pilpres Serentak Yang Berintegritas," in *Focus Group Discussion* Makassar.

Penyelesaian pemilu secara berintegritas menurut M. Guntur Hamzah, apabila terpenuhinya beberapa persyaratan sebagai berikut ; (1) pemimpin yang terpilih mempunyai legitimasi; (2) adanya public trust terhadap lembaga politik; (3) partisipasi publik dalam pemilu meningkat; (4) penguatan kualitas representasi politik; (5) mengatasi konflik dan keamanan; dan (6) menguatkan sistem demokrasi

³³

Sengketa pemilu tidak akan terjadi apabila kepercayaan publik dibangun untuk mewujudkan integritas Pemilu melalui : menghormati prinsip-prinsip demokrasi electoral. menaati perilaku. bersikap profesional dan akurat. memberikan perlindungan. pembagian kewenangan penyelenggaraan pemilu sebagai mekanisme *check and balances*. melakukan pengawasan dan penegakan hukum. memberikan transparansi dan akuntabilitas. Selain itu penyelesaian pemilu dibutuhkan segera pembentukan Peradilan Khusus Pemilu dalam memenuhi tuntutan para pihak untuk mendapatkan hasil putusan yang adil sehingga mewujudkan integritas pemilu.

III. KESIMPULAN

Pengaturan penyelesaian sengketa pemilu menurut undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum berisikan sengketa proses pemilu dilakukan Bawaslu, sengketa surat keputusan atas penolakan data verifikasi oleh KPU/KPUD dilakukan di PTUN, sengketa atas terjadinya money politik dilakukan di Pengadilan Negeri/dibawah Mahkamah Agung, sengketa atas hasil perselisihan pemilu dilakukan di Mahkamah Konstitusi dengan banyaknya aturan menjadikan penyelesaian pemilu mengalami proses penyelesaian yang sangat panjang. Dibutuhkan badan peradilan khusus pemilu yang terletak di bawah naungan lembaga MK. Bawaslu tetap sebagai pengawas pemilu yang mengawal persolan pemilu sampai ke proses peradilan khusus pemilu layaknya Bawaslu layaknya KPK. MK terdapat bagian khusus pemilu. bagian khusus etik pemilu . dan bagian khusus uji materi UUD 1945 dan uji materi undang-undang. Untuk hakim ad hoc pelanggaran etik pemilu dilakukan oleh DKPP. namun untuk hasil sengketa pemilu dan pelanggaran pemilu lainnya dilakukan oleh hakim MK.

Penyelesaian sengketa pemilu secara berkeadilan dan berintegritas melalui : menghormati prinsip-prinsip demokrasi electoral. menaati perilaku. bersikap profesional dan akurat. memberikan perlindungan. pembagian kewenangan penyelenggaraan pemilu sebagai mekanisme *check and balances*. melakukan pengawasan dan penegakan hukum, memberikan transparansi dan akuntabilitas.

³³ M. Guntur Hamzah.2020. "Mewujudkan Pileg Dan Pilpres Yang Berintegritas," in *Seminar Nasional Kerja Sama Mahkamah Konstitusi Dan Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga*.

Daftar Pustaka

- Aermadepa. "Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Oleh Bawaslu, Tantangan Dan Masa Depan." *Jurnal Justitia (Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora)* 1, no. 2 (2019).
<http://jurnal.umtapsel.ac.id/index.php/Justitia/article/view/974/665>.
- Akmal, Diya Ul, Fatkhul Muin, and Pipih Ludia Karsa. "Prospect of Judicial Preview in the Constitutional Court Based on the Construction of Constitutional Law." *Jurnal Cita Hukum* 8, no. 3 (2020): 614.
https://www.researchgate.net/profile/Diya-Ul-Akmal/publication/347386011_Prospect_of_Judicial_Preview_in_the_Constitutional_Court_Based_on_the_Construction_of_Constitutional_Law/links/6155d3faa6fae644fbb4ac97/Prospect-of-Judicial-Preview-in-the-Constitutional-Court-Based-on-the-Construction-of-Constitutional-Law.pdf.
- Amal, Bakhrul. "Kewenangan Mengadili Oleh Bawaslu Atas Sengketa Proses Pemilu Yang Diatur Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 48, no. 3 (2019): 311.
<https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/21691/15631>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksaaannya Di Indonesia Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivitisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-An*. Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoev, 1994.
- Aswanto. "Mewujudkan Pileg Dan Pilpres Serentak Yang Berintegritas." In *Focus Group Discussion*. Makassar, 2018.
- Bakry, Noor M. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2020.
- Berry, Michael Frans. "Pembentukan Teori Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Muhammadiyah Law Review* 2, no. 2 (2018): 88.
[https://C:/Users/user/Downloads/1461-2878-1-SM\(2\).pdf](https://C:/Users/user/Downloads/1461-2878-1-SM(2).pdf).
- Bo'a, Fais Yonas. "Pancasila Sebagai Sumber Hukum Dalam Sistem Hukum Nasional." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 1 (2018): 40-41.
<file:///C:/Users/user/Downloads/1259-2001-1-SM.pdf>.
- Chandra, M Jeffri Arlinandes, Vera Bararah Barid, Rofi Wahanisa, and Ade Kosasih. "Tinjauan Yuridis, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Sistematis, Harmonis Dan Terpadu Di Indonesia." *Jurnal Legilasi Indonesia* 19, no. 1 (2022): 6. <https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/790/pdf>.
- Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum. "Sejarah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum." DKPP, 2022. <https://dkpp.go.id/sejarah-dkpp/>.
- Fatah, Damanhuri. "Teori Keadilan Menurut John Rawls." *Jurnal Tapi* 9, no. 2 (2013): 32.
- Firdaus, Randy Ferdi. "Serba Serbi Dugaan Kecurangan Di Pemilu 2019, Politik Uang

- Mendominasi.” Merdeka, 2019. <https://www.merdeka.com/politik/serba-serbi-dugaan-kecurangan-di-pemilu-2019-politik-uang-mendominasi.html>.
- Hamzah, M. Guntur. “Mewujudkan Pileg Dan Pilpres Yang Berintegritas.” In *Seminar Nasional Kerja Sama Mahkamah Konstitusi Dan Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana*. Salatiga, 2020.
- Harefa, Oinike Natalia. “Sebuah Studi Perbandingan Antara Teori Keadilan Menurut John Rawls Dan Reinhold Niebuhr.” *Jurnal Sunderman (Jurnal Ilmiah Teologi, Pendidikan, Sains, Humaniora Dan Kebudayaan)* 6 (2020). <https://123dok.com/document/qmvjvl4q-keadilan-bertemu-kasih-perbandingan-keadilan-menurut-reinhold-niebuhr.html>.
- Harun, Refly. “Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum.” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2018): 5. [https://garuda.kemdikbud.go.id/journal/view/10359?page=1&issue=Vol 13, No 1 \(2016\)#!](https://garuda.kemdikbud.go.id/journal/view/10359?page=1&issue=Vol 13, No 1 (2016)#!)
- Humas DKPP. “DKPP Terima 1.027 Aduan Dan Berhentikan 144 Penyelenggara Terkait Pemilu 2019.” DKPP, 2019. <https://dkpp.go.id/dkpp-terima-1-027-aduan-dan-berhentikan-144-penyelenggara-terkait-pemilu-2019/>.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana, 2018.
- Khalida, Melalusa Sushtira. “Pelanggaran Administrasi Dominasi Pelanggaran Pemilu 2019.” *Media Indonesia*, 2022. <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/238428/pelanggaran-administrasi-dominasi-pelanggaran-pemilu-2019>.
- Lebacqz, Karen, and Yudi Santoso. *Teori-Teori Keadilan*. Bandung: Nusa Media, 2015.
- Nader, Laura, and Harry F. Todd. *Process Law in Ten Societies*. New York: Columbia University, 2010.
- Niebuhr, Reinhold. *Realism and Political Problems*. New York: Charles Scribner's Sons, 2015.
- Nugraheni, Dian Erika, and Esthi Maharani. “12 Parpol Lolos Verifikasi Faktual Pemilu 2019.” *Republika*, 2017. <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/12/14/p0ymbv335-12-parpol-lolos-verifikasi-faktual-pemilu-2019>.
- Prasetyo, Teguh. *Keadilan Bermartabat Prespektif Teori Hukum*. Bandung: Nusa Media, 2017.
- . *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)*. Jakarta: Raja Grafindo Pustaka, 2017.
- Prasetyo, Teguh, and Abdu Halim Barkatullah. *Filsafat, Teori Dan Ilmu Hukum; Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Bekeadilan Dan Bermartabat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017.
- Rawls, John. *Teori Keadilan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Riwanto, Agus. “Hukum Model Pengintegrasian Penegakan Hukum Pilkada Serentak Guna Mewujudkan Keadilan Substantif (Evaluasi Penegakan Hukum Pilkada Serentak)” *Jurnal Adhyasa (Jurnal Pemilu)* 3, no. 1 (2020). <http://journal.bawaslu.go.id/index.php/JAP/article/view/30/25>.

- Sancaya, Rengga. "Sengketa Hasil Pemilu Dan Kredibilitas MK." Detik News, 2019. <https://news.detik.com/kolom/d-4566445/sengketa-hasil-pemilu-dan-kredibilitas-mk>.
- Seta, Salahudin Tunjung. "Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): 159. <https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/530>.
- Setiyawan, Dimas Bima. "Perwujudan Nilai Moralitas Dalam Pemilihan Presiden 2019 Yang Demokratis Dan Berkeadilan." *Indonesian Journal of Law and Islamic Law (IJLIL)* 1, no. 2 (2020): 126. [file:///C:/Users/user/Downloads/94-Article Text-103-1-10-20210207 \(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/94-Article%20Text-103-1-10-20210207(1).pdf).
- Subakti, Ramlan. *Perekayasaan Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*. 1st ed. Jakarta: Harper Perennial, 2008.
- Thaib, Dahlan. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty, 1993.

PERLUASAN KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILU SEBAGAI LEMBAGA PERADILAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA PEMILIHAN

Ahmad Siboy

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jalan MT. Haryono 193 Malang. Tlp: 0341 551 932 Faks: 0341 552 249

Email: siboysalman@unisma.ac.id

ABSTRAK

Sengketa Tata Usaha Negara (SKTUN) merupakan sengketa yang timbul antara penyelenggara dengan peserta pemilihan baik dalam pemilihan umum (Pemilu) maupun pemilihan kepala daerah (Pilkada). Proses penyelesaian atas SKTUN tersebut harus melalui upaya administrasi di Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebelum diajukan kepada lembaga peradilan. Namun, dalam prakteknya proses di Bawaslu hanya bersifat formalitas belaka. Penelitian ini bertujuan untuk mengurai implikasi dari pengaturan proses penyelesaian sengketa tata usaha negara serta memetakan tentang peluang perluasan kewenangan bagi Bawaslu untuk dijadikan sebagai lembaga yang menjalankan fungsi peradilan dalam penyelesaian SKTUN. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian Yuridis normatif dengan menjadikan peraturan perundang-undangan, konsep, dan kasus sebagai pola pendekatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlu dilakukan perluasan kewenangan bagi Bawaslu dalam penyelesaian SKTUN Pemilu dan Pilkada. Perluasan ini diperlukan dalam rangka agar proses di Bawaslu dapat menjadi proses yang dapat memberikan penyelesaian secara final dan mengikat atas SKTUN dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada. Perluasan kewenangan bagi Bawaslu tersebut ialah dengan cara menjadikan Bawaslu sebagai lembaga yang memiliki fungsi penegakkan hukum atau menjalankan kewenangan *pro justicia*. Perluasan kewenangan bagi Bawaslu juga akan berimplikasi pada pengurangan beban perkara yang harus diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kata Kunci : **Sengketa Tata Usaha Negara, Badan Pengawas Pemilu, Kewenangan.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) dan pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan bentuk perwujudan kongkrit dari pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia. Melalui dua pemilihan tersebut, rakyat dapat menggunakan kedaulatannya berupa hak untuk dipilih dan memilih. Pemilihan umum (Pemilu) merupakan pemilihan yang terdiri dari pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden/wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan pemilihan kepala daerah

(Pilkada) merupakan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, dan Bupati/Wakil Bupati atau Wali Kota/Wakil Wali Kota.

Lumrahnya sebuah penyelenggaraan pemilihan maka terdapat beberapa unsur mutlak yang harus tersedia dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada. Yakni, lembaga penyelenggara, lembaga peradilan, peserta pemilihan dan pemilih. Lembaga penyelenggara pemilihan sebagaimana diatur dalam undang-undang nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilu meliputi Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Lembaga peradilan mulai dari Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Mahkamah Agung, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN dan PT TUN) sampai dengan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan peserta pemilihan ialah partai politik untuk pemilihan umum, dan pasangan calon untuk pemilihan kepala daerah.

Berbagai unsur dalam penyelenggaraan pemilihan tersebut memiliki hubungan yang saling terkait atau bersifat sebab akibat (klausalitas). Semisal, unsur lembaga peradilan dapat bekerja untuk mengadili permasalahan yang timbul selama proses penyelenggaraan pemilihan. Artinya, lembaga peradilan tidak dapat menjalankan kewenangannya tanpa adanya permasalahan dalam penyelenggaraan pemilihan. Salah satu permasalahan yang dapat membuat lembaga peradilan dapat menjalankan kewenangannya ialah adanya sengketa antara penyelenggara pemilihan dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan peserta pemilihan. Sengketa ini ialah sengketa tata usaha Negara pemilihan baik dalam pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah. Secara normatif, sengketa tata usaha Negara pemilihan diartikan sebagai sengketa antara peserta pemilihan dengan Komisi Pemilihan Umum yang ditimbulkan oleh keputusan KPU.

Terhadap penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilihan tersebut, maka pengaturan penyelesaiannya antara sengketa tata usaha negara dalam Pemilu dan sengketa tata usaha negara pemilihan dalam Pilkada diatur secara berbeda.

1. Proses penyelesaian sengketa tata usaha Negara Pilkada
 - a. Peserta pemilihan mengajukan keberatan kepada Bawaslu atas keputusan KPUD selama 3 hari jam kerja.
 - b. Peserta dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) atas sengketa tata usaha negara pemilihan hanya setelah terlebih dahulu proses atau upaya administratif di Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota selesai dilakukan.
 - c. Dalam hal pengajuan gugatan sengketa tata usaha negara pemilihan tidak lengkap, PT TUN memberikan kesempatan selama tiga hari jam kerja bagi penggugat untuk memperbaiki gugatannya. Apabila dalam waktu yang diberikan ini, penggugat tidak dapat memperbaiki gugatannya maka hakim dapat memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Terhadap putusan ini tidak dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut.
 - d. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) memiliki waktu selama lima belas hari untuk memeriksa dan memutus.
 - e. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) atas sengketa tata usaha negara pemilihan dapat dilakukan upaya hukum kasasi kepada

Mahkamah Agung (MA) dalam jangka waktu lima hari setelah pembacaan putusan PT TUN. Mahkamah Agung memiliki kewajiban untuk memberikan putusan atas permohonan kasasi sengketa tata usaha negara pemilihan paling lama dua puluh hari jam kerja. Putusan Mahkamah Agung tentang kasasi atas sengketa tata usahah negara pemilihan merupakan putusan pengadilan yang terakhir atau tidak dapat dilakukan upaya hukum luar biasa atau peninjauan kembali.

- f. KPUD Provinsi atau KPUD Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan PT TUN atau Mahkamah Agung dalam jangka waktu paling lama 7 hari kerja. Namun, kewajiban menindaklanjuti putusan pengadilan ini dapat dilakukan apabila putusan pengadilan tersebut terbit tidak kurang dari 30 hari dari waktu pemungutan suara.¹
2. Proses penyelesaian sengketa tata usaha Negara Pemilu
 - (1) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu ke pengadilan tata usaha negara dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu.
 - (2) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah dibacakan putusan Bawaslu.
 - (3) Dalam hal pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya gugatan oleh pengadilan tata usaha negara.
 - (4) Apabila dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.
 - (5) Terhadap putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dapat dilakukan upaya hukum.
 - (6) Pengadilan tata usaha negara memeriksa dan memutus gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak gugatan dinyatakan lengkap.
 - (7) Putusan pengadilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.
 - (8) KPU wajib menindaklanjuti putusan pengadilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) paling lama 3 (tiga) hari kerja.²

Dari ketentuan tentang penyelesaian sengketa tata usaha Negara pemilihan tersebut (Baik Pemilu maupun Pilkada) menampakkan bahwa proses penyelesaiannya tidak langsung dapat diajukan kepada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN atau PT TUN) melainkan terlebih dahulu harus melalui upaya banding administrasi kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).³ Kondisi ini tentu membuat proses penyelesaian atas sengketa tata usaha negara tidak sesuai dengan prinsip penyelesaian sengketa oleh lembaga peradilan yang harus

¹ Pasal 154 UU 10 Tahun 2016 tentang Pilkada

² Pasal 471 UU 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

³ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), h. 168

bersifat cepat, berbiaya ringan dan sederhana. Asas Peradilan Sederhana adalah pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan cara efisien dan efektif.⁴ Berbiaya ringan adalah proses peradilan dengan biaya perkara yang dapat dijangkau oleh masyarakat.⁵ Sedangkan asas proses peradilan yang cepat dapat diartikan sebagai proses peradilan yang dilaksanakan dalam waktu singkat.

Secara normatif, pemberlakuan asas sederhana, cepat dan berbiaya ringan diatur dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. UU tersebut mengartikan bahwa proses peradilan sederhana adalah pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan cara efisien dan efektif.⁶ Definisi sederhana sendiri dalam kamus besar bahasa Indonesia adalah bersahaja, sedang, tidak banyak seluk-beluknya (kesulitan dan sebagainya).⁷

Dari proses peradilan yang sederhana atau dapat dimengerti oleh rakyat pencari keadilan maka otomatis rakyat yang merasa hak-haknya dilanggar dapat mengajukan permohonan atau gugatan supaya hak-haknya dapat dipulihkan atau pihak yang melakukan pelanggaran mendapatkan sanksi melalui proses peradilan. Sebaliknya, apabila proses peradilan didesain tanpa berdasarkan asas sederhana ini maka dapat berimplikasi pada rumitnya proses peradilan yang harus dilalui oleh rakyat pencari keadilan sehingga rakyat pencari keadilan tidak dapat memperoleh akses terhadap proses peradilan karena kesulitan memahami alurnya yang rumit. Akibatnya, hak-hak dari peserta pemilihan yang dilanggar tidak dapat diproses melalui proses peradilan.⁸

Berbiaya ringan. Proses peradilan berbiaya ringan diartikan dengan biaya perkara yang dapat dijangkau oleh masyarakat.⁹ Biaya perkara menjadi penting dalam pengaturan tentang proses peradilan atas suatu perkara karena biaya peradilan berkaitan langsung dengan kemampuan keuangan rakyat pencari keadilan untuk memperoleh akses keadilan melalui proses peradilan. Apabila biaya perkara tidak dapat dijangkau maka rakyat pencari keadilan akan urung untuk memperjuangkan hak-hak ke lembaga peradilan.

Asas cepat dalam proses peradilan tidak dimaknai secara resmi dalam undang-undang yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman. Namun, proses peradilan secara cepat dapat dimaknai sebagai arti dari kata “cepat” dalam bahasa yang berlaku secara umum. Semisal, dalam kamus besar bahasa Indonesia, kata cepat memiliki arti dalam waktu singkat, cekatan, terdahulu.¹⁰

Proses peradilan yang cepat dibutuhkan untuk segera mengakhiri permasalahan yang dialami oleh para pihak yang bersengketa. Asas peradilan yang cepat akan segera memberikan kepastian hukum dalam proses peradilan sehingga suatu permasalahan yang diperkarakan tidak berlarut-larut dan segera memiliki kekuatan hukum tetap (*inracht*).

⁴ Penjelasan pasal 2 ayat (4) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁵ Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁶ Penjelasan pasal 2 ayat (4) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁷ <https://kbbi.web.id/sederhana>.

⁸ Ahmad Siboy, 2018 *Konstruksi Hukum Pilkada: Jalan Tengah Keadilan Prosedural Dan Substansial Dalam Penyelesaian Perselisihan Hasil Pilkada Serentak*. Rajawali Press, Depok, h. 111

⁹ Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹⁰ <https://kbbi.web.id/cepat>.

Proses penyelesaian sengketa tata usaha Negara pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah tidak hanya bertentangan dengan asas-asas lembaga peradilan tersebut melainkan juga menampakkkan bahwa proses di Bawaslu hanya bersifat formalitas semata atau tidak substansial mengingat putusan dari Bawaslu yang tidak bersifat final dan mengikat.

B. Perumusan Masalah

1. Apa implikasi pengaturan atas proses penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara?
2. Mengapa Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dapat dijadikan sebagai alternatif lembaga yang dapat mengadili Sengketa Tata Usaha Negara?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif atau yang juga sering disebut sebagai penelitian doktrinal. Yakni, suatu penelitian yang berpijak pada ketentuan peraturan perundang-undangan atau putusan lembaga peradilan atas suatu kasus hukum. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan kasus. Pola pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui inventarisasi, klasifikasi terhadap konstitusi, undang-undang dan peraturan delegasi tentang Sengketa Tata Usaha Negara dan Kedudukan, kewenangan Badan Pengawas Pemilu. Sementara teknik analisis yang digunakan adalah preskriptif.

II. PEMBAHASAN

A. Impikasi Pengaturan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan

Sengketa tata usaha negara pemilihan sebagaimana diatur dalam pasal 469 UU 7 tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 154 UU 10 tahun 2016 tentang Pilkada merupakan sengketa yang lahir atau timbul karena adanya keputusan pejabat tata usaha Negara. Secara teoritis, keputusan pejabat tata usaha Negara dapat menjadi objek dari sengketa tata usaha Negara apabila memenuhi beberapa syarat. Yakni,

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AUPB;
- d. Bersifat final dalam arti luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. keputusan yang berlaku bagi masyarakat.¹¹

Dalam hal sengketa tata usaha Negara pemilihan, ketentuan tentang syarat-syarat keputusan tata usaha Negara yang terqualifikasi atau dapat dijadikan sengketa tata usaha Negara telah memenuhi persyaratan. Pertama, mengenai penetapan tertulis. Dalam sengketa tata usaha Negara tentang pemilihan, penetapan tertulisnya berupa surat keputusan tentang penetapan peserta pemilihan.

¹¹ Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Kedua, keputusan KPU mengenai penetapan peserta pemilihan merupakan keputusan pejabat atau badan tata usaha Negara sebab KPU merupakan penyelenggara Pemilihan. Ketiga, keputusan tersebut dibuat atas dasar perintah undang-undang yakni UU 10 tahun 2016 dan UU 7 tahun 2017.

Keempat, keputusan dari KPUD mengenai penetapan pasangan calon bersifat final atau sah. Sedangkan syarat kelima ialah bahwa keputusan KPU tersebut telah menimbulkan akibat hukum berupa terciptanya atau terhapusnya hak seseorang atau badan hukum dalam hal ini adalah calon peserta pemilihan. Dengan keputusan berupa penetapan tentang peserta pemilihan dari KPU/KPUD maka akan terdapat pasangan calon atau badan hukum yang memperoleh hak baru berupa hak untuk menjadi peserta pemilihan atau terhapusnya hak berupa tidak dapatnya seseorang menjadi peserta pemilihan.

Keputusan KPU/KPUD tentang penetapan peserta pemilihan tentu menimbulkan kepuasan dan ketidakpuasan. Pasangan calon atau Partai Politik yang diloloskan sebagai peserta pemilihan tentu akan merasa puas atas keputusan KPU/KPUD. Sedangkan pasangan calon atau partai politik yang tidak diloloskan sebagai peserta pemilihan akan merasa dirugikan dan haknya untuk dipilih dalam Pemilu dan Pilkada terhapus.

Bagi pasangan calon atau partai politik yang merasa haknya dilanggar atau dirugikan oleh keputusan KPU/KPUD itulah kemudian harus disediakan ruang perlindungan hukum.¹² Dalam hal ini maka Negara memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan hukum kepada pasangan calon atau partai politik yang dirugikan tersebut. Bentuk perlindungan hukum yang wajib diberikan oleh Negara ialah perlindungan hukum refresif dan perlindungan hukum preventif. Bentuk perlindungan hukum refresif dalam sengketa tata usaha Negara pemilihan dapat diwujudkan dalam pemberian ruang untuk mengajukan upaya administrasi dan upaya hukum. Upaya administrasi adalah penilaian secara lengkap suatu keputusan tata usaha negara dari segi legalitas (*rechtmatigheid*) dan oportunitas (*doelmatigheid*).¹³ Upaya hukum dapat berlaku tatkala putusan majlis hakim dianggap memiliki kesalahan atau kekeliruan yang dianggap merugikan para pihak yang berperkara.¹⁴ Dalam *ius contituentum* tentang penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara pemilihan baik Pemilu maupun Pilkada, maka ruang upaya administrasi dan upaya hukum tersebut telah dianut atau diterapkan. Upaya administrasi merupakan upaya yang dapat dilakukan oleh bakal calon peserta yang tidak diloloskan oleh KPU/KPUD sebagai peserta pemilihan kepada penyelenggara Pemilu yang dalam hal ini adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Setelah upaya administrasi dilakukan maka atas Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dapat dilanjutkan dengan upaya hukum. Artinya, upaya hukum tidak dapat ditempuh tanpa terlebih dahulu dilakukan upaya administrasi di Bawaslu.

¹² Satjito Raharjo, *Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Kompas), h. 121

¹³ Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntunan Praktek Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: PT. Pramedya Pustaka, 1999), h. 8

¹⁴ Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), h. 174

Tabel 1. Perbedaan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Antara Pemilu dan Pilkada

No	Pemilu	Pilkada
1	Sengketa proses Pemilu meliputi sengketa yang terjadi antar-Peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.	Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan adalah sengketa antara pasangan calon kepala daerah/calon wakil kepala daerah dengan KPUD Provinsi/Kabupaten atau Kota yang ditimbulkan oleh keputusan KPUD.
2	Upaya Administrasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.	Upaya Administrasi (Peserta pemilihan mengajukan keberatan atas keputusan KPUD 3 hari setelah keputusan KPUD ditetapkan)
3	Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu	Diadili Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTUN) dalam waktu 16 hari
4	Putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses Pemilu yang berkaitan dengan: <ul style="list-style-type: none"> a. verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu; b. penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; c. penetapan Pasangan Calon. 	MA wajib memberi putusan selama 20 hari
5	Dalam hal proses yang dilakukan oleh Bawaslu tidak diterima oleh para pihak, para pihak dapat mengajukan upaya hukum	KPUD menindalanjuti Putusan MA

	kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.
6	Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.
7	KPU/KPUD wajib menindaklanjuti putusan PTUN.

Sumber: diolah dari Pasal 466-469 UU nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Pasal Pasal 153 UU 10 Tahun 2016 tentang Pilkada

Dari pengaturan tentang alur penyelesaian sengketa tata usaha Negara pemilihan maka secara otomatis menjadikan Bawaslu yang secara kedudukan dan fungsi merupakan lembaga penyelenggara Pemilu memiliki kewenangan dalam bagian proses penegakan hukum atas Sengketa Tata Usaha Negara (SKTUN) Pemilihan. Pemberian kewenangan kepada Bawaslu sebagai bagian dari penegakan hukum dalam SKTUN maka tentu mendudukan Bawaslu sebagai lembaga yang semi pengadilan atau quasi pengadilan.

Namun, pemberian kewenangan mengadili kepada Bawaslu masih terkesan “setengah hati” atau tidak maksimal sehingga menyebabkan proses peradilan di Bawaslu menjadi proses yang bersifat formalitas belaka. Proses penyelesaian di Bawaslu terkesan sebagai proses yang hanya bersifat formalitas karena putusan dari Bawaslu tidak bersifat final dan mengikat atau dapat diajukan kepada lembaga peradilan.

Dari kewenangan yang diberikan kepada Bawaslu dalam hal penyelesaian sengketa tata usaha Negara Pemilihan tersebut maka dapat diambil beberapa kesimpulan: Pertama, proses penyelesaian sengketa tata usaha Negara di Bawaslu hanya dinilai atau dianggap untuk memenuhi prosedur sebelum mengajukan perkara ke lembaga peradilan (PTUN dan PT TUN). Artinya, proses penyelesaian permasalahan di Bawaslu tidak akan dilalui apabila proses ke lembaga peradilan dapat ditempuh tanpa melalui proses di Bawaslu.

Kedua, proses di Bawaslu merupakan proses penyelesaian yang sifatnya tidak mengikat. Dikatakan tidak mengikat karena proses di Bawaslu dalam hal penyelesaian sengketa tata usaha negara merupakan proses administrasi bukan *due process of law*. Proses administrasi tentu merupakan proses yang sifat putusannya hanya bersifat rekomendasi. Putusan yang bersifat rekomendasi tentu merupakan putusan yang tidak mengikat dan tidak terlalu diperhatikan oleh para pihak yang bersengketa. Dalam proses penyelesaian permasalahan pemilihan yang dibutuhkan dan dicari adalah putusan dari lembaga peradilan. Hal ini karena putusan dari lembaga peradilan yang dapat memberikan hukum dan wajib ditaati.

Pada sisi yang sama, proses penyelesaian atas sengketa tata usaha Negara yang harus melalui proses di Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan kemudian dilanjutkan dengan proses peradilan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN), tentu bertentangan dengan prinsip-prinsip penyelesaian sengketa yang berlaku secara umum dalam sistem penegakan hukum di Indonesia. Salah satu prinsip yang berlaku mutlak dalam

semua proses penyelesaian sengketa di Indonesia adalah prinsip peradilan sederhana, cepat dan berbiaya ringan.

Prinsip peradilan yang sederhana pada hakikatnya adalah prinsip yang menyatakan bahwa penyelesaian sengketa pemilihan adalah proses penyelesaian sengketa yang mudah di mengerti oleh para pihak baik penggugat maupun tergugat. Proses penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilihan yang harus melalui Badan Pengawas Pemilu, Pengadilan Tata Usaha Negara sampai Ke Mahkamah Agung (MA) merupakan proses peradilan yang tidak sederhana atau mudah dipahami. Penggugat tentu dibingungkan dengan fungsi penyelesaian sengketa tata usaha Negara di Bawaslu. Kebingungan ini terjadi karena:

1. Penggugat tentu akan bingung mengenai status penyelesaian di Bawaslu sebab Bawaslu bukan bagian dari lembaga peradilan tata usaha negara akan tetapi atas sengketa tata usaha Negara pemilihan maka proses penyelesaiannya harus melalui Badan Pengawas Pemilu padahal seharusnya langsung ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) dan Mahkamah Agung (MA).
2. Penggugat tentu sulit memahami tentang alur penyelesaian SKTUN pemilihan terkait dengan tingkatan lembaga peradilan. Sebab, dalam proses penyelesaian SKTUN Pemilihan maka atas putusan Bawaslu dapat langsung diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) bukan terlebih dahulu ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Artinya, suatu gugatan SKTUN yang telah di proses di Bawaslu maka langsung dapat diajukan Banding ke PT TUN padahal mekanisme "Banding" merupakan proses peradilan yang dapat dilakukan setelah sebelumnya dilakukan proses atau sidang di lembaga peradilan tingkat pertama (Pengadilan Tata Usaha Negara/PTUN). Hal ini tambah membingungkan dalam hal putusan Bawaslu tentang Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu yang langsung dapat diajukan ke Mahkamah Agung atau tanpa melalui proses di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). Terkait hal ini maka menimbulkan pertanyaan tentang proses di Bawaslu yakni apakah Bawaslu mengadili dan memutus Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dari sisi *judex factie*. Sebab, apabila atas putusan Bawaslu tersebut dapat langsung diajukan kasasi ke Mahkamah Agung maka otomatis suatu perkara telah dianggap melewati proses *judex facti* dilembaga peradilan dibawah lingkungan Mahkamah Agung (PTUN dan PT TUN) mengingat Mahkamah Agung merupakan lembaga peradilan tingkat kasasi atau peradilan pada tataran *judex juris*.¹⁵

Ketiga, Prinsip peradilan yang cepat. Prinsip peradilan yang cepat diterapkan terhadap seluruh penyelesaian sengketa termasuk dalam Sengketa Tata Usaha Negara. Prinsip peradilan cepat disini bermakna bagaimana proses penyelesaian atas Sengketa Tata Usaha Negara tidak membutuhkan waktu yang lama. Proses penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan yang harus terlebih dahulu melalui proses di Bawaslu sebelum diajukan ke Pengadilan Tata

¹⁵ Muhammad Syabil Ryan Dika dan Jatmiko Irawan. 2015. Penerapan Peran Hakim Agung Sebagai *Judex Juris* dalam Perkara Pidana Studi Putusan MA No. 2239 K/PID.SUS/ 2012, Jurnal Penelitian Hukum, Volume 2 Nomor 2 Juli, h. 102

Usaha Negara merupakan proses peradilan yang tidak sesuai dengan prinsip peradilan yang cepat sebab ketika harus menempuh proses di Bawaslu sebelum ke Pengadilan maka akan memakan waktu yang relatif lama. Semisal, di Bawaslu dibutuhkan waktu sekitar 15 hari, dari putusan Bawaslu kemudian diajukan ke PTUN dan di PTUN membutuhkan waktu 30 hari sehingga untuk tahapan penyelesaian sengketa tata usaha Negara pemilihan dibutuhkan waktu 45 hari. Hal ini berbeda apabila keputusan dari Bawaslu bersifat final dan mengikat atau tidak dapat diajukan lagi ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau proses penyelesaian atas Sengketa Tata Usaha Negara tidak perlu melalui penyelesaian di Bawaslu terlebih dahulu melainkan dapat langsung diajukan ke PTUN sehingga waktu 15 hari yang digunakan untuk proses penyelesaian di Bawaslu dapat dipangkas sehingga proses penyelesaian atas Sengketa Tata Usaha Negara hanya membutuhkan waktu 30 hari saja.

Kelima, berbiaya ringan. Proses penyelesaian atas Sengketa Tata Usaha Negara pemilihan baik dalam pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah tentu merupakan proses penyelesaian yang tidak berdasarkan kepada prinsip berbiaya ringan. Dengan panjangnya proses penyelesaian mulai dari Bawaslu, Pengadilan Tata Usaha Negara sampai dengan Mahkamah Agung tentu merupakan proses yang membutuhkan biaya yang tidak sedikit bagi para penggugat. Akibatnya, penggugat dapat saja tidak dapat mengajukan proses penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara yang dialaminya akibat keterbatasan dana atau ketidakmampuan secara finansial untuk menempuh proses hukum.

Keenam, kepastian hukum.¹⁶ Kepastian hukum merupakan suatu hal yang sangat penting dalam penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan. Kepastian hukum disini ialah bagaimana proses penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara secepat mungkin berstatus *incracht* atau tidak terdapat upaya hukum lanjutan. Hal ini penting karena berkaitan dengan status hak dipilih atau kepesertaan dalam Pemilihan. Dalam dinamika penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan di Indonesia pernah mengalami ketidakpastian hukum. Yakni, dalam hal Sengketa Tata Usaha Negara pemilihan dalam pemilihan Wali Kota Depok. Dalam Pilkada Kota Depok, KPUD menyatakan bahwa pasangan Nur Mahmudi-Idris tidak lolos sebagai peserta pemilihan, kemudian bakal pasangan calon ini menggugat ke PTUN dan PTUN mengabulkan permohonan Nur Mahmudi-Idris sehingga pasangan tersebut diloloskan sebagai peserta pemilihan. Namun, disisi lain, KPUD selaku tergugat mengajukan banding hingga kasasi ke Mahkamah Agung. Ironisnya, putusan dari Mahkamah Agung diterbitkan tatkala proses penyelenggaraan Pilkada sudah selesai sehingga putusan MA tidak dapat di eksekusi atau dilaksanakan. Dari sini, tampak bahwa putusan PTUN yang berlanjut kepada MA tidak berkepastian hukum atau tidak dapat dilaksanakan.¹⁷

¹⁶ Lon L. Fuller.1969. *The Morality Of Law* New Haven And London. Yale University Press, hlm. 33 dan Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence), termasuk interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009) h. 337-338.

¹⁷ Putusan Mahkamah Agung Nomor 9 dan 10/Kpts/R/KPU-Kota-011.329181/2013

B. Perluasan Kewenangan Bawaslu

Atas berbagai problematika pada pengaturan tentang penyelesaian sengketa tata usaha Negara pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah yang sedang berlaku di Indonesia tersebut maka perlu dicarikan alternatif penyelesaian sengketa yang efektif dan efisien.

Salah satu alternatif yang dapat ditempuh untuk menciptakan proses peradilan atas penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilihan ialah dengan mempersempit atau memperpendek proses penyelesaian atas proses penyelesaian sengketa tata usaha Negara pemilihan.

Proses mempersempit proses penyelesaian sengketa tata usaha Negara pemilihan dapat melalui pengurangan lembaga yang terlibat. Diakui atau tidak, salah satu penyebab proses penyelesaian atas Sengketa Tata Usaha Negara mengalami berbagai masalah sehingga tidak efektif dan efisien karena diakibatkan oleh banyaknya lembaga yang terlibat pada proses penyelesaiannya sehingga menjadikan proses yang berlarut-larut dan harus melalui prosedur yang amat panjang. Dengan memangkas kewenangan lembaga peradilan atau mengurangi jumlah lembaga peradilan yang terlibat maka proses penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan akan menjadi sederhana, cepat, berbiaya ringan dan berkepastian hukum.

Pemangkasan proses penyelesaian atas Sengketa Tata Usaha Negara dapat dilalui dengan cara menghapus upaya administrasi yang berada di Bawaslu. Artinya, Sengketa Tata Usaha Negara dapat langsung diajukan ke lembaga peradilan (Pengadilan Tata Usaha Negara) tanpa harus melalui proses upaya administrasi atau penyelesaian di Bawaslu terlebih dahulu seperti diatur dalam Pasal 154 untuk Pilkada dan Pasal 463 untuk Pemilu. Calon peserta pemilihan yang tidak diloloskan sebagai peserta pemilihan dapat langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara tanpa harus menempuh proses di Bawaslu. Pemangkasan proses penyelesaian ini tentu akan berimplikasi langsung pada percepatan penyelesaian sengketa sehingga segera memperoleh kekuatan hukum yang mengikat.

Proses penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan yang tanpa melalui proses upaya administrasi di Bawaslu dapat disamakan dengan proses penyelesaian perkara perselisihan hasil pemilihan baik pemilihan kepala daerah maupun pemilihan umum. Dalam perkara perselisihan hasil Pemilu maka pemohon dapat langsung mengajukan perkara perselisihan hasil ke Mahkamah Konstitusi begitupun untuk perkara perselisihan hasil Pilkada dimana pemohon dapat mengajukan permohonan perkara perselisihan hasil pemilihan langsung kepada Badan Peradilan Khusus atau tanpa harus melalui proses di Bawaslu. Padahal objek permohonan perkara perselisihan hasil pemilihan dan sengketa tata usaha Negara pemilihan merupakan *beshiking* dari penyelenggara Pemilu.

Perbedaan proses penyelesaian antara perkara perselisihan hasil pemilihan yang dapat langsung diajukan ke lembaga peradilan (Mahkamah Konstitusi) dan sengketa tata usaha Negara Pemilihan yang harus terlebih dahulu melewati proses banding administrasi kepada Bawaslu sebelum kepada lembaga peradilan (Pengadilan Tata Usaha Negara) merupakan sebuah proses penyelesaian yang tidak memberikan perlakuan sama atas objek sengketa padahal sumber dari permasalahannya sama yakni *beshiking* atau keputusan dari penyelenggara

Pemilu. Artinya, secara prosedural, proses penyelesaian atas perkara perselisihan hasil pemilihan jauh lebih cepat dan sederhana ketimbang proses peradilan atas sengketa tata usaha Negara pemilihan. Oleh karenanya, maka alternatif penyelesaian sengketa tata usaha Negara pemilihan juga dapat disamakan dengan proses penyelesaian perkara perselisihan hasil pemilihan. Yakni, tanpa harus melalui upaya administrasi ke Bawaslu terlebih dahulu atau dapat langsung mengajukan gugatan kepada lembaga peradilan. Dengan mekanisme ini maka alur penyelesaian atas sengketa tata usaha Negara akan menjadi:

Bagan 1. Desain Penyelesaian SKTUN Pemilihan Tanpa Proses di Bawaslu



Namun, alternatif proses penyelesaian sengketa tata usaha Negara pemilihan langsung kepada PTUN, tentu juga membutuhkan pertimbangan yang matang. Sebab: pertama, Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan lembaga peradilan yang memiliki kompetensi absolut atas semua jenis sengketa tata usaha negara yang ada di masyarakat. Artinya, PTUN tidak hanya mengadili sengketa tata usaha Negara pemilihan sehingga beban kerja yang dimiliki oleh PTUN relatif banyak atau menumpuk dan semua jenis sengketa yang masuk harus diadili oleh PTUN sesuai dengan limit waktu yang diberikan. Hal ini juga berkaitan dengan kompetensi relatif PTUN dimana kompetensi relatif PTUN tidak terbatas hanya pada satu Kabupaten/Kota untuk PTUN dan lebih dari satu Provinsi untuk Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). Hal ini terlihat dari jumlah PTUN seluruh Indonesia yang hanya berjumlah 28 padahal jumlah Kabupaten/Kota yang menjadi kompetensinya adalah 514 Kabupaten/Kota dan 34 Provinsi.¹⁸ dan PT TUN hanya berjumlah 4 padahal kompetensinya untuk 34 Provinsi.¹⁹

Alternatif lain yang dapat ditempuh dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha Negara pemilihan ialah pengalihan kewenangan dari Pengadilan Tata Usaha Negara kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Artinya, kewenangan mengadili sengketa tata usaha Negara yang dimiliki oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (baik Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) dilimpahkan kepada Bawaslu sehingga Bawaslu dapat “mengadili” sengketa tata usaha Negara dan putusannya sama dengan putusan lembaga peradilan yang bersifat final dan mengikat. Pilihan pelimpahan kewenangan mengadili sengketa tata usaha Negara kepada Badan Pengawas Pemilu didasarkan kepada beberapa pertimbangan: Pertama, sengketa Tata Usaha Negara merupakan sengketa yang bersifat administratif sehingga proses penyelesaiannya diutamakan untuk diselesaikan di lembaga sesama

¹⁸ <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/08/210000369/daftar-kabupaten-dan-kota-di-indonesia?page=all>

¹⁹ <http://ptun-palembang.go.id/index.php/berita/berita-pengadilan/berita-terkini/273-alamat-ptun-se-indonesia>

penyelenggara Pemilu. Dalam hal ini, Bawaslu memenuhi kriteria mengingat Bawaslu merupakan lembaga yang memiliki kedudukan sebagai penyelenggara Pemilu bersama dengan KPU dan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu). Hal ini sesuai dengan hakikat fungsi Bawaslu sebagai pengawas Pemilu diman Bawaslu tidak hanya dituntut untuk mengawasi pelanggaran yang dilakukan oleh peserta Pemilu melainkan juga mengawasi segala keputusan yang dibuat atau dikeluarkan oleh KPU.

Kedua, penguatan kelembagaan Bawaslu. Pelimpahan kewenangan mengadili Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan kepada Bawaslu juga menjadi salah satu upaya penguatan kelembagaan Bawaslu. Dengan kewenangan mengadili yang sifat putusannya final dan mengikat maka secara otomatis keberadaan Bawaslu akan semakin kuat.

Ketiga, Bawaslu adalah lembaga yang memiliki pengalaman mengadili perkara Sengketa Tata Usaha Negara atau mengenai keputusan KPU tentang peserta pemilihan. Dalam hal ini, dapat dilihat dari contoh kasus hasil sidang ajudikasi yang dilakukan Bawaslu terhadap sengketa yang diajukan oleh Partai Bulan Bintang (PBB). Partai Bulan Bintang pada tanggal 17 Februari 2018 dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai peserta Pemilu Tahun 2019. Keputusan KPU tersebut kemudian digugat oleh PBB ke Bawaslu dan Bawaslu mengeluarkan putusan bahwa PBB memenuhi syarat mengikuti Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2019.²⁰

Keempat: Bawaslu dipilih sebagai lembaga yang dapat mengadili sengketa tata usaha Negara pemilihan karena Bawaslu merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang kelembagaannya sampai pada tingkat Kabupaten/Kota dan bersifat permanen. Bawaslu secara kelembagaan terdiri dari tiga tingkat. Yakni, Bawaslu RI untuk Nasional, Bawaslu Provinsi untuk wilayah Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk tingkat Kabupaten/Kota. Dengan kelembagaan Bawaslu yang sampai pada tingkat Kabupaten/Kota ini maka tentu akan membuat proses penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara pemilihan menjadi sangat cepat dan berbiaya ringan. Cepat karena setiap sengketa tata usaha Negara yang terjadi pada tiap daerah dapat langsung diajukan di daerah bersangkutan. Hal ini berbeda tatkala harus diajukan kepada PT TUN yang berada ditingkat Provinsi atau berada di lintas daerah yang berbeda dari tempat terjadinya sengketa tata usaha Negara dimana akan membutuhkan waktu yang lebih lama serta tambahan biaya akomodasi. Bersamaan dengan itu, ketika sengketa tata usaha Negara dapat diselesaikan di daerah tempat terjadinya sengketa maka tentu akan membuat biaya yang harus dikeluarkan oleh penggugat akan semakin sedikit terutama berkaitan dengan biaya akomodasi.

Kelima; Sumber Daya Manusia (SDM), pertimbangan sumber daya manusia juga menjadi salah satu hal yang sangat penting dan mendasari bahwa kewenangan penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dapat diberikan kepada Bawaslu. Diakui atau tidak, komisioner Bawaslu adalah orang-orang memahami penyelenggaraan Pemilu secara utuh. Hal ini karena Bawaslu merupakan lembaga yang dibentuk dan hanya fokus dalam penyelenggaraan

²⁰<https://bawaslu.go.id/id/berita/upaya-cepat-bawaslu-dalam-penyelesaian-sengketa-proses-pemilu>

Pemilu sehingga dengan demikian menjadikan komisioner Bawaslu benar-benar memiliki pemahaman secara utuh atas segala hal yang berkaitan dengan pemilihan termasuk karakter dari sengketa tata usaha Negara. Pemahaman yang utuh terhadap penyelenggaraan Pemilu sangat penting untuk dapat menentukan atau memilah jenis permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada. Sebagaimana diketahui bahwa dalam penyelenggaraan Pemilu terdapat berbagai jenis permasalahan dengan unsur atau karakter yang berbeda satu sama lain, seperti jenis pelanggaran administrasi, pelanggaran administrasi pidana, sengketa tata Usaha negara pemilihan, tindak pidana pemilihan dan perkara perselisihan hasil pemilihan. PT TUN tentu adalah lembaga yang dalam konteks ini kurang kompeten ketimbang Bawaslu mengingat PT TUN merupakan lembaga peradilan yang mengatasi Sengketa Tata Usaha Negara yang bersifat umum. Bersamaan dengan itu, kompetensi majlis hakim yang akan mengadili sengketa tata usaha Negara belum tentu memiliki *track record* pengalaman dalam hal pemilihan padahal kompetensi pengalaman praktis sangat penting untuk menentukan putusan yang akan diambil mengingat sengketa tata Usaha Negara Pemiliha bersifat sangat teknis.

Namun, menjadikan Bawaslu sebagai lembaga yang memiliki kewenangan mengadili Sengketa Tata Usaha Negara tentu juga dihadapkan pada beberapa tantangan. Pertama, arti dari nama lembaga. Badan Pengawas Pemilu disebut sebagai “pengawas”. Kata pengawas ini tentu membatasi ruang gerak atau kewenangan dari Bawaslu untuk dapat mengadili Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan. Kata “pengawas” memiliki arti sebagai lembaga yang hanya menjalankan fungsi pengawasan. Yakni pengarah yang memastikan bahwa penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada telah sesuai dengan target capaian yang telah ditetapkan atau penyelenggaraannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results*. Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. *The process of ensuring that actual activities conform the planned activities*.²¹

Dari makna dasar mengenai kata “pengawas” tersebut maka akan menimbulkan polemik dikemudian hari apabila Bawaslu mendapatkan limpahan kewenangan mengadili Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan sebab sebagai lembaga pengawas maka Bawaslu seharusnya hanya memastikan bahwa proses pencalonan atau segala hal yang berkaitan dengan administrasi Pemilu telah diarahkan dan diingatkan supaya tidak keluar dari ketentuan yang berlaku dan apabila terjadi pelanggaran atau sengketa dalam hal administrasi maka Bawaslu tidak berhak mengadili atau menyelesaikannya karena tugas Bawaslu hanya sebagai pengarah dan pengingat.

Namun, persoalan nama lembaga bukanlah persoalan yang dapat menghalangi atau dapat membatasi ruang gerak dari Bawaslu untuk dapat mengadili sengketa tata usaha Negara pemilihan. Sebab, dalam konteks penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara bukan terletak pada nama lembaga

²¹ <https://www.bulelengkab.go.id/detail/artikel/pengertian-pengawasan-82>

melainkan kewenangan yang diberikan kepada suatu lembaga. Sebagai contoh, lembaga yang berwenang untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan sebagaimana diatur Pasal 157 UU 10 Tahun 2016 dimana memberikan kewenangan kepada “Badan Peradilan Khusus” (tidak menggunakan istilah pengadilan atau Mahkamah tapi Badan). Di Prancis, lembaga yang mengadili perkara pengujian konstitusi tidak disebut Mahkamah Konstitusi melainkan *council constitution* atau dewan konstitusi.²² Artinya, persoalan nama dapat diatasi dengan pemberian kewenangan kepada Bawaslu. Apabila undang-undang memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk mengadili sengketa tata usaha Negara pemilihan maka persoalan nama lembaga “pengawas” dapat dikesampingkan atau tidak dapat dipermasalahkan lagi. Hal ini sesuai dengan asas dalam hukum administrasi Negara yang menyatakan bahwa *no activity without authority*. Pemberian kewenangan kepada Bawaslu haruslah melalui undang-undang karena kewenangan yang berasal atau diberikan oleh undang-undnag terkualifikasi sebagai sumber kewenangan yang utama atau atributif.²³

Kedua, kedudukan. Tantangan mengenai penyelesaian sengketa tata usaha Negara pemilihan kepada Bawaslu juga berkaitan dengan kedudukan Bawaslu. Secara normatif, Bawaslu dibentuk dan berkedudukan sebagai Penyelenggara Pemilu bersama dengan dua lembaga lainnya. Yakni, Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga lembaga penyelenggara ini memiliki kewenangan berbeda walaupun sama-sama berkedudukan sebbagai lembaga penyelenggara Pemilu.

Tabel 2. Kewenangan Penyelenggara Pemilu

No	Lembaga	Fungsi	Dasar Hukum
1	Komisi Pemilihan Umum (KPU)	Mengatur teknis tahapan kepiluan Menetapkan peserta pemilu Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara	Pasal 11-88 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017
2	Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)	Mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu Menegakan hukum pemilu	Pasal 93-144 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017
3	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)	Mengadili pelanggaran etika penyelenggara pemilu	Pasal 159-160 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017

²² Jimly Asshidiqqie.2010. *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, (Jakarta; Sinar Grafik, Jakarta, h. 13

²³ Pasal 12 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Dari kedudukan tersebut maka Bawaslu tidak dikonstruksikan sebagai lembaga pengadil melainkan sebatas lembaga pengawas. Kedudukan Bawaslu yang sebatas menjadi pengawas menjadikan lembaga ini (Bawaslu) sebatas sebagai lembaga yang mengawasi dengan putusan yang bersifat rekomendasi. Putusan yang bersifat rekomendasi tentu bukanlah sesuatu yang mutlak. Sebab, rekomendasi bermakna sebagai saran yang dapat ditaati atau hanya sebatas pertimbangan semata.

Namun, alasan bahwa Bawaslu hanya dikonstruksi sebagai lembaga yang mengawasi Pemilu dan hanya bersifat rekomendasi sudah seharusnya dikesampingkan. Hal ini karena dalam perjalanan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada, Bawaslu telah ditingkatkan perannya tidak hanya menjadi lembaga pengawas Pemilu melainkan telah menjadi bagian utuh dari proses penyelesaian sengketa tata usaha Negara pemilihan. Hal ini dapat dilihat dari proses penyelesaian sengketa tata usaha Negara Pemilu dan Pilkada. Dalam hal sengketa tata usaha Negara Pilkada, Bawaslu menjadi lembaga yang menjalankan kewenangan upaya administratif yang wajib ditempuh oleh penggugat agar supaya dapat menempuh proses peradilan di PT TUN. Artinya, kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa tata usaha Negara Pilkada telah menjadi bagian dari proses yang wajib dijalani dan ditunggu putusannya oleh bakal calon peserta yang dirugikan oleh keputusan KPUD. Pasangan calon tidak dapat mengajukan perkara ke PT TUN apabila tidak menempuh proses di Bawaslu. Dari sini tentu memberikan makna bahwa Bawaslu tidak hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas saja melainkan juga sebagai bagian dari proses peradilan atas penyelesaian sengketa tata usaha Negara pemilihan. Bersamaan dengan itu, putusan dari Bawaslu dapat langsung diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). Dari sini menampakkan bahwa kedudukan Bawaslu, dalam penyelesaian sengketa tata usaha Negara Pilkada, disamakan dengan Pengadilan Tata Usaha Negara (pengadilan tingkat pertama). Dalam sistem penegakkan hukum di Indonesia secara umum, suatu sengketa dapat diadili oleh Pengadilan Tinggi setelah terlebih dahulu melalui proses peradilan di Pengadilan tingkat pertama mengingat Pengadilan tingkat Tinggi (PT) merupakan lembaga peradilan yang berfungsi sebagai pengadilan tingkat banding.

III. KESIMPULAN

Pengaturan tentang proses penyelesaian atas Sengketa Tata Usaha Negara (SKTUN) dalam penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) dan Pemilihan kepala daerah (Pilkada) ialah harus terlebih dahulu melalui upaya administisasi di Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Proses peradilan atas Sengketa Tata Usaha Negara tidak dapat dilanjutkan ke lembaga peradilan tanpa terlebih dahulu di proses di Badan Pengawas Pemilu. Namun, proses di Bawaslu tidak berjalan efektif dan maksimal karena hanya dijadikan sebagai jembatan (formalitas) semata. Hal ini karena putusan Bawaslu tidak bersifat mengikat dan final atau dapat dirubah oleh lembaga peradilan. Atas kondisi inilah kemudian maka Badan Pengawas Pemilu dapat diperluas kewenangannya untuk menjalankan fungsi peradilan dalam penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu dan Pilkada. Dengan perluasan kewenangan bagi Bawaslu dalam penyelesaian Sengketa Tata

Usaha Negara maka proses di Bawaslu akan menjadi proses yang efektif dan memiliki kekuatan hukum mengikat. Disamping itu, perluasan kewenangan bagi Bawaslu juga akan berdampak pada proses penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara antara Pemilu dan Pilkada yang seirama serta mengurangi beban perkara bagi lembaga peradilan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence), termasuk interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009
- Asshidiqqie, Jimly, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010
- Fuller, Lon L., *The Morality Of Law*, New Haven And London: Yale University Press, 1969
- <https://bawaslu.go.id/id/berita/upaya-cepat-bawaslu-dalam-penyelesaian-sengketa-proses-pemilu>
- <https://kbbi.web.id/sederhana>.
- <https://kbbi.web.id/cepat>.
- <http://ptun-palembang.go.id/index.php/berita/berita-pengadilan/berita-terkini/273-alamat-ptun-se-indonesia>
- <https://www.bulelengkab.go.id/detail/artikel/pengertian-pengawasan-82>
- <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/08/210000369/daftar-kabupaten-dan-kota-di-indonesia?page=all>
- Muhammad Syabil Ryan Dika dan Jatmiko Irawan, *Penerapan Peran Hakim Agung Sebagai Judex Juris dalam Perkara Pidana Studi Putusan MA No. 2239 K/PID.SUS/ 2012*, Jurnal Penelitian Hukum, Volume 2 Nomor 2 Juli 2015
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 9 dan 10/Kpts/R/KPU-Kota-011.329181/2013
- Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Satjito Raharjo, *Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Kompas)
- Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntunan Praktek Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: PT. Pramedya Pustaka, 1999.
- Siboy, Ahmad, *Konstruksi Hukum Pilkada: Jalan Tengah Keadilan Prosedural Dan Substansial Dalam Penyelesaian Perselisihan Hasil Pilkada Serentak*, Depok: Rajawali press, 2018
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 29235)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang nomor 1 tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015

KEKOSONGAN JABATAN PRESIDEN DALAM UUD 1945: POTENSI, ANTISIPASI, DAN MEKANISME KONTROL

Nando Yussele Mardika^{1*}, Rian Adhivira Prabowo²

Pusat Kajian Pancasila dan Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Jember
Jl. Kalimantan No.37, Tegal Boto Lor. Sumpersari. Kec. Sumpersari, Kabupaten
Jember, Jawa Timur 68121

*Email: mardikanando@gmail.com

ABSTRAK

Tulisan ini berusaha menjawab potensi antisipasi dan mekanisme kontrol kekosongan jabatan Presiden dalam UUD 1945. Pengangkatan topik ini hendak menjawab isu wacana penundaan Pemilu 2024 yang diiringi dengan penambahan masa jabatan Presiden. Sesungguhnya kekosongan kekuasaan disini tidak dapat dimaknai sebagai akibat dari ketiadaan Pemilu saja, melainkan terhadap hal apapun yang mengakibatkan suksesi kepemimpinan tidak dapat berjalan secara normal. Sehingga disini penulis akan memberikan tanggapan dari sudut yang berbeda. Pada satu sisi, harus diterima adanya celah kekosongan hukum dalam UUD 1945 ketika proses suksesi kepemimpinan tidak dapat dilaksanakan secara normal dan sisi yang lain, kekhawatiran akan penyalahgunaan wewenang hi UUD 1945 hingga lahirnya suatu rezim otoriter. Prinsipnya, tulisan ini hendak mengambil jalan tengah solusi kekosongan hukum dalam dan mengulas langkah-langkah apa saja yang dapat ditempuh untuk mengatasi agar tampuk kekuasaan tidak sampai kosong. Tulisan ini disusun dengan metode yuridis normatif, yaitu melalui analisis sumber-sumber peraturan perundang-undangan maupun pustaka lain yang dianggap menunjang.

Kata Kunci : Kekosongan Jabatan Presiden, Mekanisme, Antisipasi dan Mekanisme Kontrol.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Potensi kekosongan jabatan yang mengakibatkan *vacum of power*, telah disadari oleh seluruh pemerintahan di dunia, karena itu banyak negara-negara mempersiapkan diri untuk menjawab ketika pemimpin suatu negara tidak dapat menjalankan pemerinthan dikarenakan berbagai alasan. Banyak contoh yang dapat di ambil, misalnya kondisi perang/kudeta, ketika terjadi kudeta di Libiya yang mengakibatkan meninggalnya Presiden Libiya Muamar Kadfi, kudeta militer Myanmar yang menurunkan Wynn Aung Myint dari kursi Presiden Myanmar. Kematian, seperti Presiden Franklin D. Roosevelt terserang stroke pada 12 April tahun 1945, yang kemudian langsung diganti oleh Wakilnya, Harry S. Truman,¹ meninggalnya

¹ Sumber: <https://tirto.id/fd-roosevelt-biang-perang-atau-juru-damai-cHty> di akses pada 4 Maret 2022, pukul 22.51 WIB

John F. Kennedy pada 22 November 1963 dan langsung diganti oleh wakilnya yaitu Lyndon Baines Johnson sebagai Presiden Amerika. Selanjutnya juga ada Presiden Brazil Tancredo Neves yang meninggal dunia akibat sakit keras sebelum sempat dilantik sebagai Presiden yang kemudian digantikan secara langsung oleh José Sarney sebagai Presiden Brazil.² Di Indonesia sendiri juga pernah terjadi kekosongan kepemimpinan ketika Soekarno dan Hatta ditangkap oleh belanda tahun 29 Desember 1946., seketika itu, ibu kota dipindah ke Bukit Tinggi, pemerintahan ini disebut dengan Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) tahun 22 Desember 1948 sampai dengan 13 Juli 1949.

Potensi itulah yang kemudian juga disadari oleh pembentuk Undang-undang Dasar (UUD), hingga lahirnya Pasal 8 Ayat (3) UUD yang menyatakan jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Namun demikian pasal 8 ayat (3) tersebut hanya menjawab ketika Presiden tidak dapat menjalankan tugasnya karena mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya ketika masih menjabat artinya belum habis masa kepemimpinan atau jabatannya. Akan tetapi bagaimana jika kekosongan jabatan presiden bukan karena empat persoalan yang dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (3). Belakangan mencuat wacana penundaan Pemilu 2024 yang diiringi dengan penambahan masa jabatan Presiden. Usulan ini disampaikan oleh para tokoh teras yang pada pokoknya hendak menunda penyelenggaraan Pemilu guna berfokus pada pemulihan ekonomi akibat pandemi. Pada lain pihak, gagasan itu mendapatkan respon dari sejumlah masyarakat sipil yang intinya skeptis dan curiga bahwa hal tersebut semata-mata hanya sekedar dalih saja untuk memperlama masa kekuasaan.³

Tulisan ini hendak memberikan tanggapan dari sudut yang berbeda. Pada satu sisi, harus diterima adanya celah kekosongan hukum dalam UUD 1945 ketika proses suksesi kepemimpinan tidak dapat dilaksanakan secara normal. Akan tetapi pada sisi yang lain, kekhawatiran akan penyalahgunaan wewenang hingga lahirnya suatu rezim otoriter juga tidak sepenuhnya keliru. Untuk itu, penulis mengambil posisi tengah-tengah: perlu dipikirkan mekanisme untuk mengatasi potensi kekosongan kekuasaan dalam menghadapi situasi yang tidak normal, sambil sebisa mungkin mempertahankan prinsip-prinsip negara demokratis guna menghindarkan kemungkinan lahirnya rezim otoriter.

Prinsip pertama yang menjadi tulang punggung tulisan ini adalah jangan sampai ada satu detik pun kekosongan kekuasaan, sebagaimana satu adagium: "Enam puluh tahun dengan penguasa yang zalim adalah lebih baik daripada satu malam tanpa penguasa". Ungkapan tersebut memperlihatkan tingkat urgensi

² Concurrent Resolutions-June 3, 1985, Adjournment House of Representatives And Senate Condolences on The Death of President Tancredo Neves of Brazil And Best Wishes To President Jose Sarney.

³ Diutarakan antara lain oleh Johnny G. Plate (Nasdem), Bahlil Lahaladia (Menteri Investasi), Muhaimin Iskandar (PKB), Airlangga Hartarto (Golkar), dan Zulkifli Hasan (PAN). Pada sisi yang lain, wacana penundaan ini mengalami penolakan diantaranya Titi Anggraini (Perludem), Feri Amsari (Pusako), Denny Indrayana. Sementara itu dari pihak Presiden dalam satu kesempatan pada 2019 lalu telah mengutarakan bahwa dirinya menolak wacana penambahan masa jabatan maupun kemungkinan tiga periode.

eksistensi pemimpin sebagai pemegang kekuasaan dan sekaligus bahaya dari *vacuum of power*. Berangkat dari situ, tulisan ini hendak menyoroti potensi kekosongan jabatan presiden dalam UUD 1945 yang dilengkapi dengan alternatif solusinya.

Terhadap topik ini, telah terdapat sejumlah studi yang mengulas soal pengisian kekosongan jabatan Presiden. Berikut akan diuraikan publikasi yang memuat irisan topik yang sama dan disertai kebaruan yang hendak ditawarkan oleh tulisan ini. Studi Aryani & Hermanto⁴, dan Mujiburohman⁵ pada pokoknya menguraikan prinsip “kedaulatan di tangan rakyat” dalam Pasal 1 UUD 1945 dengan mekanisme pengisian kekosongan Presiden oleh MPR dalam hal sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Aryani dan Hermanto menyatakan ketentuan kedaulatan rakyat tidak dapat digantikan melalui pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MPR mengingat lembaga tersebut tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi.

Studi Hariansah & Erliyana pada pokoknya menguraikan pengisian kekosongan jabatan Presiden dalam UUD 1945 dan membandingkannya dengan mekanisme yang terdapat di Amerika Serikat, Brazil, dan Perancis.⁶ Hasil dari studi tersebut menunjukkan bahwa terdapat perbedaan antara praktik yang terjadi di Indonesia dengan negara pembandingnya. di Indonesia, kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden diisi oleh Triumvirat sebelum nanti dipilih penggantinya melalui MPR. Sedangkan Amerika Serikat, Brazil, dan Perancis masing-masing diisi oleh Speaker House of Representative, Parlemen bersama Yudikatif, dan Ketua Senat.

Studi Saputro & Azhara adalah yang pembahasannya mendekati tulisan ini. Saputro & Azhara pada pokoknya menguraikan potensi kekosongan jabatan presiden akibat dari tidak terselenggaranya Pemilu melalui perspektif Hukum Tata Negara Darurat.⁷ Untuk mengisi jabatan Presiden bilamana terjadi keadaan darurat yang mengakibatkan pemilu tidak dapat terselenggara, mereka mengusulkan sejumlah solusi: (i) melalui pemilu yang pelaksanaan teknisnya menyesuaikan pada situasi kegentingan yang dihadapi. (ii) Perpanjangan masa jabatan Presiden melalui pernyataan keadaan darurat yang disertai dengan persetujuan dari MPR dan MK yang menjalankan fungsi kontrol sampai terselenggaranya Pemilu terdekat. Khusus untuk penundaan masa Pemilu dan pengisian kekosongan Presiden, beberapa ahli hukum tata negara turun gelanggang memberikan alternatif solusi. Yusril Irza Mahendra menguraikan tiga langkah: amandemen UUD 1945, dekrit, dan konvensi hukum tata negara.⁸

⁴ Nyoman Mas Aryani, Bagus Hermanto.2018. Rekonstruksi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Yang Ideal Dalam Ikhwal Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Rangka Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 3, November 2018.

⁵ Dian Aries Mujiburrohman.2012. *Pengisian Jabatan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*. Intan Media, Yogyakarta.

⁶ Syafri Hariansah, Anna Erliyana.2018. Mekanisme Pengisian Jabatan Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden; Studi Perbandingan dengan Amerika Serikat, Brazil dan Perancis, *Pakuan Law Review*, Vol. 4, No. 2.

⁷ Aditya Wahyu Saputro, Mayang Devi Azhara.2021. Gagasan Mekanisme Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Ketika Keadaan Darurat. *Jurist-Diction*, Vol. 4 (2).

⁸ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220227100153-32-764613/yusril-beberkan-tiga-cara-yang-bisa-menunda-pemilu-2024> diakses pada 27 Februari 2022.

Dan Agus Rieswanto memberikan solusi berupa amandemen UUD 1945 secara informal melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (MK).⁹

B. Rumusan Masalah

Sesungguhnya kekosongan kekuasaan disini tidak dapat dimaknai sebagai akibat dari ketiadaan Pemilu saja, melainkan terhadap hal apapun yang mengakibatkan suksesi kepemimpinan tidak dapat berjalan secara normal. Prinsipnya, tulisan ini hendak mengulas langkah-langkah apa saja yang dapat ditempuh untuk mengatasi agar tampuk kekuasaan tidak sampai kosong. Untuk itu, penulis bersepakat dengan studi yang telah dilakukan terdahulu. Penekanan pada mekanisme kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang, maupun urgensi untuk menghindari *vacuum of power* adalah titik pijak yang juga diusung oleh penulis. Pembahasan dalam tulisan ini akan dibagi menjadi tiga bagian:

1. Pertama, mengulas definisi dan bahaya dari kekosongan kekuasaan serta pengalamannya di Indonesia.
2. Kedua, menilik skema potensi kekosongan kekuasaan dari segi regulasi.
3. Ketiga, menguraikan upaya-upaya antisipasi yang dapat ditempuh untuk mengatasi kekosongan kekuasaan.

C. Metode Penelitian

Alternatif yang ditawarkan disini mengelaborasi pendapat-pendapat yang telah disampaikan oleh para pengkaji maupun ahli sebelumnya yang disertai dengan analisis serta kebaruan dengan mempertimbangkan kelebihan dan kekurangan dan mekanisme kontrolnya. Tulisan ini disusun dengan metode yuridis normatif, yaitu melalui analisis sumber-sumber peraturan perundang-undangan maupun pustaka lain yang dianggap menunjang.

II. PEMBAHASAN

A. Kekosongan Jabatan Presiden

1. Apa itu Kekosongan Jabatan Presiden dan Bahayanya

UUD 1945 pasca amandemen, terdapat suatu konsensus umum bahwa sistem yang dibangun oleh pemerintah Indonesia adalah penguatan presidensiil.¹⁰ Sebagaimana ditentukan dalam pasal 4 ayat (1) UUD 1945, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD". Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjuk pada pengertian Presiden menurut sistem pemerintahan Presidensiil. Dalam pemerintahan Presidensiil, tidak terdapat perbedaan antara Presiden selaku kedudukan kepala negara dan Presiden selaku kepala pemerintahan. Dalam UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (*head of government*) atau *chief executive*. Akan tetapi, Soepomo menjelaskan bahwa,

⁹ Agus Rieswanto.2022. "Hukum Penundaan Pemilu", Kompas 1 Maret.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie.2003. "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", makalah yang disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII di Denpasar 14-18 Juli 2003., Jimly Asshiddiqie.2012. "Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan", makalah disampaikan dalam peluncuran Institut Peradaban di Jakarta 16 Juli 2012.

pembedaan ini dituliskan secara eksplisit bahwa kedudukan tersebut hanya pernah dinyatakan secara resmi dalam berita Republik Tahun 1946 dan kemudian dijadikan bagian lampiran tak terpisahkan dengan naskah UUD 1945 oleh Dekrit Presiden tanggal 5 juli 1959. Dalam penjelasan tersebut, istilah kepala negara dan kepala pemerintahan memang tercantum dengan tegas dan di bedakan satu sama lain. Kedua istilah ini dipakai untuk menjelaskan kedudukan Presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 yang merupakan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus.¹¹

Dari dua fungsi presiden tersebut jika ditelaah secara umum, Presiden ditugaskan oleh Konstitusi untuk menjalankan pemerintahan untuk melindungi dan mensejahterakan masyarakat, instrumen yang dimiliki oleh Presiden diantaranya: memegang kekuasaan pemerintahan, menjalankan fungsi legislasi bersama DPR, panglima tertinggi militer, membuat pernyataan perang, perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti, abolisi, gelar tanda jasa, memimpin kabinet, menerbitkan Perppu untuk mengatasi kegentingan memaksa, menyatakan keadaan bahaya, mengusulkan RAPBN, serta memilih hakim konstitusi. Di luar itu, Presiden juga memiliki fungsi untuk menjaga stabilitas politik, ekonomi hingga eksistensi suatu kedaulatan.

Rasanya adalah suatu keniscayaan bahwa keadaan ketiadaan kekuasaan berpotensi menciptakan suatu instabilitas. Dalam kategorisasi yang dibuat oleh Rotberg, dinyatakan bahwa salah satu ciri dari *collapsed state* adalah permasalahan akan eksistensi otoritas.¹² Bila otoritas yang lemah saja dapat mengakibatkan instabilitas suatu negara, maka dapat dibayangkan apa jadinya keadaan dimana terjadi kekosongan kepemimpinan. Dalam studi lain yang dilakukan oleh Atzili, menunjukkan bahwa ketiadaan otoritas membuat suatu negara rawan akan intervensi dari kelompok-kelompok ekstrim yang hendak masuk memanfaatkan keadaan.¹³

Bagi keduanya, dibutuhkan sosok pemimpin untuk pengambilan keputusan, terutama ketika muncul suatu keadaan mendesak. Untuk menghindarkan hal tersebut, suatu konstitusi biasanya telah mencantumkan mekanisme pengisian kekuasaan termasuk prosedur pengisian kekuasaan ketika terjadi situasi marabahaya. Mengapa hal tersebut diperlukan? Jawabannya tidak hanya soal kebutuhan adanya figur yang bertugas guna mengambil keputusan, lebih daripada itu adalah keperluan akan sosok yang menjadi representasi kedaulatan dan sekaligus menjaga integrasi negara yang bersangkutan. Sebagaimana telah dijelaskan, tanpa adanya mekanisme pengisian kekuasaan yang jelas, maka suksesi kepemimpinan bisa saja berujung dengan krisis multidimensi, kekacauan, disintegrasi, atau bahkan bubar nya negara. Hal ini akan nampak semakin jelas apabila menilik ke belakang sepanjang sejarah republik, dimana

¹¹ Jimly Asshiddiqie.2010. Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen. Sinar Grafika, 2 Jakarta, h. 107-108.

¹² Robert I. Rotberg. Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators dalam Robert I. Rotberg (ed). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Brookings Institution Press. 2003. Hllm. 9-10.

¹³ Boaz Atzili. State Weakness and "Vacuum of Power" in Lebanon.2010. *Studies in Conflict and Terrorism*, 33(8).

terjadi sejumlah pengalaman akan alur suksesi kepemimpinan yang berlangsung abnormal. Bagian di bawah akan menerangkan bagaimana langkah antisipasi kekosongan presiden ditempuh beserta dengan klasifikasinya.

2. Pengalaman Antisipasi Kekosongan Kekuasaan Jabatan Presiden di Indonesia

Dalam sejarahnya, suksesi kekuasaan di Indonesia tidak selalu berjalan secara mulus. Pengalaman memperlihatkan sejumlah situasi ketika terjadi pergantian kekuasaan tanpa melalui Pemilu. Dan perpindahan kekuasaan tersebut juga terjadi dalam spektrum yang bervariasi. Ada peristiwa dimana perpindahan kekuasaan terjadi atas kebutuhan mendesak akan tetapi telah tersedia lajur pengaturan suksesinya. Dalam derajat yang lain, pernah juga terjadi situasi ekstrim dimana suksesi kekuasaan dengan ditentukan melalui mekanisme politik melalui penunjukan secara *de facto* karena belum tersedia landasan hukum secara terang. Uraian di bawah akan memperlihatkan antisipasi kekosongan jabatan Presiden di Indonesia sekaligus membikin klasifikasi atas situasi yang melingkupinya.

Pada tahun 1948 di tengah masa bergejolak awal kemerdekaan, Belanda melancarkan serangan Agresi Militer II Belanda di Yogyakarta. Dalam keadaan darurat, Soekarno, Mohammad Hatta, beserta dengan kabinet mengadakan rapat yang hasilnya meminta Sjafruddin Prawiranegara -Menteri Kemakmuran saat itu- di Bukittinggi untuk mengambil alih Pemerintah Pusat.¹⁴ Situasi menjadi semakin buruk karena Belanda berhasil menguasai Yogyakarta dan Soekarno dan Hatta tertangkap. Bahwa dikarenakan situasi yang tidak menentu dan komunikasi yang terputus, Sjafruddin yang belum mengetahui adanya penyerahan mandat kekuasaan pada 22 Desember 1948 berinisiatif untuk membentuk PDRI. Dan upaya Sjafruddin tersebut sesungguhnya bukan satu-satunya. Adapula tindakan spontan pembentukan pemerintah darurat dari Soekiman maupun pemerintahan darurat militer dari Kolonel Nasution yang masing-masing pada pokoknya merupakan upaya penyelamatan republik untuk mencegah terjadinya kekosongan kekuasaan. Begitu mengetahui eksistensi PDRI, baik Soekiman maupun Nasution menyatakan bergabung dengan Sjafruddin Prawiranegara. Singkat kata, eksistensi PDRI merupakan pernyataan bahwa Republik Indonesia masih berdiri hingga akhirnya terjadi perundingan antara Indonesia dengan Belanda dan penyerahan pengembalian mandat dari Sjafruddin Prawiranegara kepada Soekarno dan Hatta pada 13 Juli 1949.¹⁵

Masih di awal masa revolusi mempertahankan kemerdekaan. Perjuangan Indonesia untuk mendapatkan pengakuan kedaulatan berujung dengan diadakannya perundingan Konferensi Meja Bundar (KMB) pada 27 Desember

¹⁴ Sesungguhnya, terdapat dua surat yang dikirimkan: pertama kepada Sjafruddin di Bukittinggi, dan kedua kepada Mr. A. A. Maramis, Dr. Sudarsono, dan L.N. Palar di New Delhi. Uniknya, dua surat tersebut tidak pernah terkirim karena serangan Belanda berhasil menghancurkan stasiun radio. Lihat dalam Mumuh Muhsin Z. Mr. Sjafruddin Prawiranegara (1911-1989) Sang Penyelamat Eksistensi Negara Proklamasi Republik Indonesia. Makalah yang disampaikan dalam seminar nasional Pengusulan Mr. Sjafruddin Prawiranegara sebagai Pahlawan Nasional, 16 Juni 2009 di Universitas Padjajaran Bandung, hlm. 5.

¹⁵ Ibid hlm. 12-3. Mengenai arti penting PDRI dalam lintasan sejarah Indonesia dapat dilihat lebih jauh dalam Gusti Asnan. PDRI Dalam Penulisan Sejarah Indonesia, makalah pada seminar "Meninjau Ulang PDRI dalam Sejarah dan Penulisan Bangsa", diselenggarakan di Padang, 26 Juli 2006. Hlm. 11.

1949. Salah satu poin hasil kesepakatan KMB adalah perubahan konstitusi menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS), dimana Republik Indonesia adalah salah satu negara bagian. Soekarno terpilih menjadi Presiden RIS dengan Mohammad Hatta sebagai Perdana Menteri, yang diikuti oleh sejumlah tokoh menjadi pejabat RIS. Untuk mencegah terjadi kekosongan kekuasaan di Republik Indonesia, Soekarno menunjuk Mr. Assaat (saat itu Ketua Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat) sebagai Pemangku Jabatan Presiden Republik Indonesia.¹⁶ Kedudukan Mr. Assaat sebagai Pejabat Sementara Presiden Negara Republik Indonesia didapat untuk menyerahkan kedaulatan beserta bendera merah putih kepada Republik Indonesia Serikat yang dipimpin oleh Soekarno. Pada titik ini maka Mr. Assaat merupakan pejabat pelaksana Presiden dari negara berdaulat yang menyerahkan kedaulatannya kepada RIS akibat dari terjadinya pergantian bentuk negara dan Konstitusi UUD 1945 kepada Konstitusi RIS.¹⁷ Namun demikian, harus dicatat pula bahwa Soekarno dan Hatta tidak pernah mengundurkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia dan hanya menunjuk Mr. Assaat sebagai Pejabat Presiden sementara.¹⁸ Apapun, Mr. Assaat berperan penting untuk mengisi kekosongan kekuasaan guna mencegah intervensi negara asing¹⁹ yang nampaknya dapat dimengerti dalam konteks penciptaan negara-negara bagian boneka buatan Belanda.²⁰

Perpindahan kekuasaan lain terjadi pada tahun-tahun penghujung demokrasi terpimpin. Tapi sebelum itu perlu untuk mundur sedikit terlebih dahulu. Pada tahun 1949, Dewan Konstituante dinilai buntu tidak dapat merumuskan Undang-Undang Dasar yang baru. Akhirnya pada 5 Juli 1949 Soekarno menerbitkan Dekrit Presiden yang pada pokoknya menyatakan mengakhiri UUDS 1950 dan kembali pada UUD 1945.²¹ Pada masa demokrasi

¹⁶ Desmira Feri Susanti. *Peranan Mr. Assaat Dalam Mempertahankan Kemerdekaan Indonesia (1946-1951)*. Skripsi Program Studi Pendidikan Sejarah Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta. 2015. Hlm. 67-70.

¹⁷ Terjadi dua peristiwa penyerahan kedaulatan: di Jakarta dari Ratu Juliana kepada Hatta dan di Yogyakarta dari Assaat kepada Soekarno lihat dalam Herbert Feith. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Cornell University Press. 2007. Hlm. 57. Terhadap hal ini, terdapat pendapat salah satunya dari Bambang Purwanto yang pada pokoknya Mr. Assaat seharusnya diakui sebagai Presiden ketiga Republik Indonesia setelah Soekarno dan Sjafruddin. Lihat dalam Bambang Purwanto. *Sejarawan Akademik dan Disorientasi Historiografi: Sebuah Otokritik*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada. 28 September 2004. Hlm.3.

¹⁸ Beredar sentimen politik dimana keputusan yang dibuat di Yogyakarta lebih dipatuhi daripada yang dibikin oleh pemerintahan di Jakarta. Sentimen ini muncul dari rasa bangga atas negara revolusioner yang berhasil memerdekakan diri dibandingkan dengan negara kompromistis dengan mantan penjajahnya. Ini semakin menegaskan arti penting Negara Bagian Republik Indonesia pada saat itu. lihat dalam Op Cit Herbert Feith, hlm. 57., Haryono Rinardi. *Dari RIS Menjadi Negara RI: Perubahan Bentuk Negara Indonesia Pada Tahun 1950*. *Mozaik: Jurnal Ilmu Humaniora*, Vol. 12, No. 2, Juli-Desember 2012. Hlm. 183.

¹⁹ Op Cit Desmira Feri Susanti, hlm. 73.

²⁰ Op Cit Haryono Rinardi, hlm. 183-6.

²¹ Untuk mengisi kekosongan jabatan Presiden, diberlakukan ketentuan Pasal II Aturan peralihan UUD 1945 yang dengan demikian Soekarno kembali menjadi Presiden meneruskan hasil Pemilu 1955. Lihat dalam Hayatun Na'imah. *Peralihan Kekuasaan Presiden Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, *Khazanah, Jurnal Studi Islam dan Humaniora*, Vol. 13, No. 1, Juni 2015. Hlm. 124. Soekarno menerbitkan dekrit atas masukan A.H. Nasution dan kelompok anti komunis yang tidak menghendaki diadakannya Pemilu. Sikap ini ditempuh atas kekhawatiran PKI akan menjadi partai pemenang, sedangkan dari segi politik, Soekarno adalah satu-satunya sosok tengah yang dapat mengimbangi popularitas PKI. Atas dasar inilah maka dapat dipahami mengapa "kembali ke UUD 1945" dapat diterima. Wacana mengenai Pemilu baru kembali mencuat pada paruh akhir dekade

terpimpin, penyelenggaraan Pemilu sendiri sulit untuk terselenggara, salah satunya karena alasan konflik dan Pepera di Irian Jaya. Puncaknya, MPRS menutup kemungkinan diselenggarakannya Pemilu dengan menetapkan Soekarno sebagai Presiden seumur hidup melalui TAP Nomor: III/MPRS/1963.

Di antara tahun 1960-1965, perhelatan politik semakin memanas hingga meletus peristiwa G30S. Untuk mengatasi konflik yang semakin tajam, Soekarno menerbitkan Surat Perintah 11 Maret (Supersemar) dengan menunjuk Soeharto untuk memulihkan ketertiban umum yang sekaligus melejitkan popularitas Soeharto. Dari sisi Soekarno, Supersemar tidak diniatkan sebagai perpindahan kekuasaan,²² akan tetapi kenyataan berkata lain. Pada tahun yang sama, MPRS menerbitkan TAP IX/MPRS/1966 yang mengukuhkan kedudukan hukum supersemar. Tak lama berselang turut terbit Tap XI/MPRS/1966 yang pada pokoknya menyatakan bahwa Pemilu akan digelar paling lambat 5 Juli 1968. Masih pada tahun yang sama, MPRS juga menerbitkan TAP Nomor XV/MPRS/1966 yang menyatakan bahwa apabila Presiden berhalangan maka jabatan presiden akan digantikan oleh pengemban supersemar yang dalam pelaksanaannya didampingi oleh Pimpinan MPRS dan Pimpinan DPR-GR. Demikian, pada saat pidato pertanggungjawaban Presiden ditolak dan Soekarno dimakzulkan, Soeharto naik ke tampuk kekuasaan sebagai pejabat Presiden dan ditetapkan menjadi Presiden pada 27 Maret 1968.²³ Ketentuan ini kemudian disusul dengan diterbitkannya Tap XLII/MPRS/1968 yang menyatakan bahwa Pemilu 1968 ditunda dan akan diselenggarakan paling lambat pada 5 Juli 1971. Boleh diduga bahwa penundaan ini dipilih untuk terlebih dahulu menciptakan stabilitas politik dan ekonomi transisi dari era demokrasi terpimpin.

Masih ada dua lagi peristiwa pengisian kekosongan jabatan Presiden yang terjadi tanpa diadakan Pemilihan. Pertama, tindakan Soeharto yang dipaksa mengundurkan diri oleh rakyat banyak pada 1998. Sesuai ketentuan Pasal 8 UUD 1945, B.J. Habibie selaku Wakil Presiden menggantikan Soeharto. Habibie dilantik dihadapan Mahkamah Agung segera setelah Soeharto menyatakan pengunduran diri.²⁴ Sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UUD 1945, masa jabatan B.J. Habibie seharusnya berlaku sampai dengan pada 2003, akan tetapi pada akhirnya diputuskan bahwa akan segera diadakan Pemilu yaitu selambat-lambatnya pada bulan Juni 1999.²⁵

1960an dan baru terlaksana pada 1971. Lebih lanjut lihat dalam Adnan Buyung Nasution. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Pustaka Utama Grafiti & Eka Tjipta Foundation. Jakarta. 2009. Lihat juga dalam Mohammad Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Press. Jakarta. Hlm. 160.

²² Pidato Soekarno "Jangan sekali-kali meinggalkan sejarah" disampaikan pada 17 Agustus 1966.

²³ Lihat Tap MPRS No: XXXIII/MPRS/1967, Tap MPRS No: XLIV/MPRS/1968. UUD 1945 sebelum amandemen hanya menyertakan ketentuan suksesi keadaan luar biasa dalam Pasal 8, yaitu bila pada pokoknya Presiden tidak dapat melaksanakan kewajibannya maka digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa berlakunya. Sementara, situasi pada tahun 60an posisi Wakil Presiden tengah dalam keadaan kosong dan baru diisi melalui pemilihan oleh MPR hasil Pemilu tahun 1971.

²⁴ Lihat Tap VII/MPR/1973. Sempat muncul pendapat dari sejumlah pihak yang menghendaki pelantikan Habibie dilakukan dihadapan DPR satu hari setelah pengunduran diri Soeharto. Akan tetapi untuk meminimalisir kemungkinan kosongnya kekuasaan akhirnya niatan tersebut diurungkan.

²⁵ Lihat Tap XIV/MPR/1998.

Kedua, pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang kemudian digantikan oleh Megawati Soekarnoputri selaku Wakil Presiden. Perseteruan yang terjadi antara Gus Dur dan DPR diwarnai dengan mosi tidak percaya yang dilayangkan oleh DPR atas kasus *bulloggate* dan *bruneigate*. Sebagai perlawanan, Gus Dur menerbitkan dekrit membubarkan DPR. Berbeda dengan Soekarno pada 1959, dekrit Gus Dur ditolak secara politik. Akhirnya, Gus Dur dimakzulkan²⁶ dan Megawati diangkat sebagai Presiden sampai dengan Pemilu langsung kali pertama yang memenangkan Susilo Bambang Yudhoyono pada 2004.

Dari pengalaman di atas dapat ditarik suatu rumusan umum antisipasi kekosongan jabatan presiden di Indonesia: yaitu mencegah jangan sampai terjadinya suatu *vacuum of power*. Penunjukan sekaligus inisiasi Sjafruddin Prawiranegara mendirikan PDRI, penunjukan Mr. Assaat menjadi Presiden Republik Indonesia, prosesi penggantian kekuasaan kepada Soeharto, pelantikan Habibie dihadapan Mahkamah Agung, hingga naiknya Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden masing-masing merupakan langkah antisipasi yang ditempuh agar kursi Presiden tidak sampai kosong.

Tapi disamping benang merah itu, ada pula perbedaan mendasar dari setiap peristiwa: kontur situasi yang melingkupinya. Sekaligus dalam kesempatan ini dapat juga ditarik semacam keadaan anomali hierarki hukum dalam mengantisipasi kekosongan kekuasaan. Tidak semua alur suksesi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945 yang hanya mengatur secara terbatas saja ketentuan pergantian Presiden dalam Pasal 8. Pada masa revolusi, antisipasi dilakukan secara *de facto* secara penunjukan saja berdasarkan pemberi mandat kepada penerima mandat untuk menjaga eksistensi negara yang baru saja merdeka. Hal tersebut dialami oleh Sjafruddin Prawiranegara maupun Mr. Assaat yang menjabat sebagai Presiden sementara. Pada masa transisi dari UUDS kepada UUD 1945, dilakukan penundaan Pemilu seiring dengan terbitnya Dekrit Presiden yang berujung pada penetapan Soekarno sebagai presiden seumur hidup pada 1963. Sedangkan di penghujung demokrasi terpimpin, Soeharto selaku pemegang mandat supersemar ditunjuk oleh MPRS sebagai pejabat presiden sampai dengan terlaksananya Pemilu yang baru terlaksana pada 1971. Selanjutnya, baik B.J. Habibie maupun Megawati Soekarnoputri naik ke kursi Presiden melalui mekanisme pergantian kekuasaan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UUD 1945. Tapi bukan berarti keduanya berlangsung tanpa anomali hukum. Masa pemerintahan Habibie yang seharusnya baru habis pada 2003 dipercepat dengan diadakannya Pemilu pada tahun 1999 yang diatur melalui Tap MPR. Demikian pula dengan masa kepemimpinan Gus Dur yang ditandai dengan diterbitkannya dekrit, yang berujung pada kekalahan politik dirinya.

Uraian di bawah akan memperlihatkan masing-masing kontur perpindahan kekuasaan tersebut yang nantinya akan diiringi dengan klasifikasi berdasarkan tingkat kegawatannya.

²⁶ Lihat Tap III/MPR/2001. Lebih jauh lihat dalam Op Cit, Hayatun Na'imah, hlm. 136., Hamdan Zoelfa. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden di Indonesia*. Konstitusi Press. Jakarta. 2014.

Masa Kepemimpinan	Soekarno	Soekarno	Soekarno	Soeharto
Pengganti	Sjafruddin Prawiranegara	Mr. Assaat	Soeharto	B.J. Habib
Latar Belakang	Tertangkapnya Soekarno & Hatta di Yogyakarta akibat agresi militer Belanda	Perubahan bentuk negara pergantian Konstitusi UUD 1945 amandemen ke Konstitusi RIS.	Pemakzulan dan MPRS dari pra-ke	Dipaksa oleh keku
Dasar hukum	Keputusan Politik, tindakan de facto	Keputusan Politik, tindakan de facto	Keputusan politik yang dilandaskan Supersemar, diatur dengan Tap MPR. Disusul dengan ditundanya penyelenggaraan Pemilu hingga 1971	UUD 194 amandem
Mekanisme Kontrol	Kedaruratan Kabinet dan BPKNIP lumpuh.	- normal	Pimpinan MPRS dan Pimpinan DPR-GR	normal
Anomali Kontitusi	Penunjukan	Penunjukan	Penunjukan yang kemudian diwadahi oleh Tap MPRS. Penundaan Pemilu	Percepatan jabatan dengan diselengg Pemilu 1 dengan T

Disamping itu, terdapat pula kebijakan antisipasi kekosongan masa jabatan Presiden pergantian kepemimpinan. Kebijakan yang ditempuh adalah berupa penundaan Pemilu y perpanjangan masa jabatan Presiden. Jadi dalam keadaan ini tidak terjadi suksesi melainkan jabatan sampai dengan waktu yang ditentukan.

Masa Kepemimpinan	Soekarno 1959-1967	Soeharto 1967
Latar Belakang	Transisi UUDS ke UUD 1945. Pemilu ditunda atas dasar situasi darurat serta adanya operasi militer dan Pepera di Irian Jaya. Penetapan Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup.	Peristiwa C Kekosongan ja
Jadwal Pemilu	Pemilu seharusnya diselenggarakan pada 1960 tapi tidak terjadi.	Pemilu seharu pada 1968 tapi sampai 1971.
Mekanisme Kontrol	Pertanggungjawaban kepada MPRS	Pertanggungja
Dasar Hukum	Dekrit Presiden 5 Juli, Tap III/MPRS/1963.	Tap XI/MPRS Tap XLIV/MP
Anomali Konstitusi	Ketentuan “5 tahun” dalam UUD 1945, Pemilihan Presiden oleh MPRS.	Ketiadaan pe wakil presid Soekarno.

Secara lebih ringkas lagi, dapat dibikin klasifikasi bahwa proses suksesi kepemimpinan dua: yang urutan peralihan kekuasaannya dilaksanakan berdasar ketentuan yang diatur o suksesinya belum diatur dalam konstitusi. Uraian ini memperlihatkan bahwa memang tid terantisipasi melalui ketentuan hukum karena dalam derajat tertentu melekat kebutuhan s politik.

yang tidak dapat disederhanakan menjadi Reformasi

B. Potensi dan Antisipasi Kekosongan Presiden Dalam UUD 1945 Pasca Reformasi

1. Mekanisme Suksesi Menurut UUD 1945

Dalam sistematika UUD 1945 pasca-amandemen, proses suksesi presiden dapat dibagi menjadi dua bagian: situasi normal dan situasi luar biasa. Dalam situasi normal, pengisian jabatan Presiden bersama Wakil Presiden dipilih secara langsung melalui mekanisme Pemilu yang ketentuan teknisnya diatur lebih lanjut dalam undang-undang.²⁷ Akan tetapi apabila terjadi situasi khusus Presiden tidak dapat lagi menjalankan tugasnya, agar tidak terjadi kekosongan kekuasaan, UUD 1945 mengatur skema pengisian jabatan Presiden oleh Wakil Presiden.²⁸ Apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden, maka Presiden dapat mengusulkan dua calon untuk dipilih oleh MPR.²⁹ Sedangkan apabila Presiden dan Wakil Presiden secara bersama-sama tidak dapat melaksanakan tugasnya, maka digantikan oleh Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan sampai dengan dilantiknya Presiden dan Wakil Presiden baru yang dipilih oleh MPR. Adapun masa tugas Presiden dan Wakil Presiden yang baru adalah sampai dengan berakhirnya masa jabatan Presiden sebelumnya.³⁰ Lebih jauh, pengisian jabatan Presiden dalam UUD 1945 sesungguhnya hanya menjabat sampai habisnya masa jabatan Presiden sebelumnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 UUD 1945. Selanjutnya, dilakukan Pemilu langsung untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang baru melalui mekanisme suksesi kekuasaan secara normal.

Pengaturan yang demikian sesungguhnya masih menimbulkan celah potensi kekosongan kekuasaan, yaitu bilamana Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat terselenggara. Pada hakikatnya, baik Triumvirat maupun Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh MPR hanya sekedar meneruskan saja masa periode Presiden sebelumnya. Maka atas uraian ini dapat dibikin satu kategori lagi untuk melengkapi keadaan normal maupun luar biasa yang telah dijelaskan sebelumnya: yaitu situasi ekstrem dimana belum tersedia pengaturan mengenai urutan suksesi yang akan mengisi jabatan Presiden. Karena UUD 1945 tidak mengatur urutan suksesi dalam keadaan sebagaimana disebutkan, maka kekosongan hukum ini berpotensi mengakibatkan kekosongan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden. Dan keadaan ekstrem masih bisa dibagi lagi: ketika belum ada urutan suksesi dalam konstitusi namun organ negara masih bisa menjalankan fungsinya (seperti misalnya dalam kasus penundaan Pemilu tahun 1960 dan transisi dari Soekarno ke Soeharto), dan keadaan dimana tidak ada urutan suksesi dan organ negara mengalami kelumpuhan (seperti dalam kasus PDRI).

Dengan adanya kategori situasi ekstrim ini, semakin menegaskan situasi-situasi yang pada pokoknya belum tersedia alur suksesi kepemimpinan dalam konstitusi dengan tidak terselenggaranya Pemilu sebagai salah satu permisalan. Babak selanjutnya dari tulisan ini akan mengelaborasi pendapat serta usulan

²⁷ Pasal 6A UUD 1945.

²⁸ Pasal 8 Ayat (1) UUD 1945. Untuk perdebatan terhadap perumusan Pasal 8 UUD 1945 dapat dilihat dalam Denny Indrayana. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002, An Evaluation of Constitution-Making in Transition*. Ph.D. Tesis, Faculty of Law University of Melbourne. 2005. Hlm. 149-150.

²⁹ Pasal 8 Ayat (2) UUD 1945.

³⁰ Pasal 8 Ayat (3) UUD 1945.

yang pernah disampaikan sebelumnya dengan juga memberikan sejumlah penambahan. Masing-masing disusun dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman antisipasi kekosongan kepemimpinan sebagaimana telah diuraikan.

Suksesi Normal	Suksesi Luar Biasa	Suksesi Ekstrem	
		Skenario I	Skenario II
Terselenggaranya Pemilu	Penggantian kekuasaan tanpa mekanisme Pemilu	Pergantian kekuasaan tanpa mekanisme Pemilu	Pergantian kekuasaan tanpa mekanisme Pemilu
	Alur suksesi telah tersedia dalam UUD 1945.	Alur suksesi tidak tersedia dalam UUD 1945 tapi <i>trias politica</i> masih dapat bekerja secara normal.	Alur suksesi tidak tersedia dalam UUD 1945 dan <i>trias politica</i> mengalami kelumpuhan/tidak dapat bekerja secara normal.
Contoh kasus: Suksesi ke Gus Dur, Megawati ke SBY, SBY ke Jokowi.	Contoh kasus: Suksesi Soeharto ke Habibie, Gus Dur ke Megawati	Contoh Kasus: Penunjukan Assaat, Demokrasi Terpimpin, ke Soekarno ke Soeharto, penundaan Soeharto.	Kasus: Mr. Sjafruddin Prawiranegara. Suksesi ke Pemilu

2. Upaya Antisipasi Kekosongan Kekuasaan dan Mekanisme Kontrolnya

Mengacu pada bagian sebelumnya, tulisan ini menawarkan alternatif berupa antisipasi melalui mekanisme hukum. Apabila antisipasi melalui mekanisme hukum tidak dilakukan, maupun dilakukan tapi ada situasi faktual yang tidak terwadahi, maka untuk menambalnya akan turut dipaparkan pula solusi berupa langkah-langkah politik yang dapat ditempuh. Apa yang dimaksud dengan “langkah politik” disini tidak berarti sama sekali tidak memiliki muatan argumentasi hukum, melainkan lebih pada kenyataan yang membutuhkan konsensus maupun tindakan yang dalam derajat tertentu menyimpangi ketentuan hukumnya.

3. Mekanisme Hukum

Amandemen Konstitusi dan Perangkat Peraturan Perundang-undangan Sebagaimana diutarakan oleh Mahendra, amandemen UUD 1945 merupakan dasar hukum yang paling kuat dalam mengantisipasi kekosongan kekuasaan. Berikut akan diuraikan usulan dari Mahendra yang disertai dengan catatan tersendiri.

Mehendra mengusulkan penambahan pada Pasal 22E yang menyatakan:

Dalam hal pelaksanaan pemilihan umum sekali dalam lima tahun sebagaimana dimaksud oleh pasal 22E ayat (1) tidak dapat dilaksanakan karena terjadinya perang, pemberontakan, gangguan keamanan yang berdampak luas, bencana alam dan wabah penyakit sulit diatasi, maka MPR berwenang untuk menunda pelaksanaan sampai batas waktu tertentu. Selanjutnya, ditambahkan pula:

Semua jabatan-jabatan kenegaraan yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan umum sebagaimana diatur dalam undang-undang dasar ini, untuk sementara waktu tetap menduduki jabatannya sebagai pejabat sementara sampai dengan dilaksanakannya pemilihan umum.

Bila rumusan tersebut diterapkan, maka diperlukan dua lembaga untuk menetapkan penundaan Pemilu. Pertama, penetapan keadaan bahaya oleh Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UUD 1945, dan kedua, atas dasar keadaan darurat tersebut MPR memutuskan penundaan Pemilu. Alur berpikir demikian dapat dipahami bahwa penundaan pemilu yang merupakan sarana kedaulatan rakyat tidak dapat diputuskan secara sepihak saja. Sekalian daripada itu adalah perubahan status pejabat hasil pemilu menjadi pejabat sementara. Dapat dipahami bahwa pembagian kewenangan antara Presiden dan MPR sebagaimana disebutkan sebagai bagian dari kontrol agar tidak terpusat dalam satu tangan saja serta agar terdapat mekanisme kontrol dari MPR, DPR, dan DPD tetap dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Akan tetapi perlu kejelasan sampai kapan penundaan Pemilu “sampai batas waktu tertentu” tersebut dapat dilakukan.³¹ Rumusan yang bersifat terbuka sebagaimana diusulkan Mahendra perlu untuk dilengkapi dengan batas jangka waktu pemberlakuan keadaan darurat. Senada, diperlukan pula suatu ketentuan yang mewajibkan MPR melakukan peninjauan secara berkala sampai kapan penundaan Pemilu diberlakukan. Ketentuan ini berguna untuk mengantisipasi terjadinya *perpetual state of emergency*, keadaan bahaya yang secara sengaja ditetapkan secara terus-menerus demi melanggengkan kekuasaan.

Sekalian daripada itu, penulis mengusulkan kesediaan pelampung akhir pencegahan kesewenangan penguasa. Bahwa meskipun UUD 1945 telah memberikan pengaturan perlindungan atas hak-hak asasi manusia, akan tetapi terdapat celah dimana hak tersebut dapat disimpangi dengan pembatasan melalui pasal 29J ayat 2.³² Dengan demikian diperlukan suatu Pasal tambahan guna memastikan pembatasan yang diberlakukan -terutama selama keadaan darurat- tetap berjalan dalam koridor yang semestinya. Pasal yang dimaksud disini adalah adopsi atas *Article 30 Universal Declaration of Human Rights* yang memuat semangat untuk menjaga keutuhan hak-hak asasi.³³ Ketentuan

³¹ Op Cit Aditya Wahyu Saputro, Mayang Devi Azhara. Hlm. 448-9.

³² MK telah memberikan penafsiran terhadap ketentuan pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29J ayat (2), lihat dalam Putusan MK Nomor: 11-17/PUU-I/2003, Nomor: 013/PUU-I/2003, 65/PUU-II/2004.

³³ Dalam sejarahnya, terdapat perdebatan pada saat perumusan Article 30 UDHR. Soviet menghendaki pembatasan terhadap ketentuan-ketentuan hak asasi, yang nantinya melahirkan ketentuan sebagaimana tercantum dalam Article 29 Paragraph 2 UDHR (yang kemudian diadopsi menjadi Pasal 28J ayat (2) UUD 1945). Selandia Baru, Filipina, Perancis, Belanda, Libanon, dan Uruguay berpendapat bahwa diperlukan suatu ketentuan yang mengunci komitmen Ham untuk mengantisipasi munculnya negara otoriter yang membatasi Ham. Rumusan inilah kemudian melahirkan Article 29 Paragraph 3

semacam ini sebetulnya bukan sesuatu yang sama sekali asing karena sebelumnya pernah tercantum baik dalam Pasal 33 UUD RIS 1949, Pasal 34 UUDS 1950, serta sempat pula disinggung dalam proses amandemen kedua UUD 1945.³⁴ Dengan dihidupkannya ketentuan pembatasan atas pembatasan, maka pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 tidak dapat diberlakukan secara arbitrer selain daripada semata-mata untuk menjaga hak-hak itu sendiri. Demikian, terbuka kemungkinan bagi warganegara untuk menagih pertanggungjawaban dan akuntabilitas bila kebijakan yang ditempuh oleh penguasa diduga menimbulkan ketidakadilan atau melanggar hak asasi manusia.

Amandemen UUD 1945 memang merupakan landasan terkuat dan paling legitim untuk menutup celah kekosongan hukum sebagaimana telah diuraikan. Akan tetapi terdapat sejumlah catatan. Pertama, mencapai konsensus politik dalam tubuh MPR tentu bukan hal yang mudah. Kedua, terdapat pula sejumlah kekhawatiran bahwa perubahan Konstitusi akan membuka “kotak pandora” akan berulangnya perdebatan-perdebatan tentang dasar negara yang tentunya hendak dihindarkan. Ketiga sekaligus berhubungan dengan alasan sebelumnya, masih terdapat pendapat yang menyatakan bahwa Konstitusi sebagai pondasi suatu negara untuk sebisa mungkin tidak diubah.

4. Penafsiran Konstitusi Melalui Putusan MK

Bilamana amandemen UUD 1945 tidak terlaksana, masih terbuka kemungkinan untuk melakukan penafsiran ulang atas dasar “Konstitusi yang hidup”. Langkah ini dapat ditempuh melalui Putusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), yang oleh para sarjana disebut sebagai perubahan Konstitusi secara informal melalui Putusan Pengadilan.³⁵ Menurut Rieswanto, langkah ini dapat dilancarkan dengan mengajukan permohonan atas Pasal 167 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 terhadap Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945.³⁶ Terhadap usulan Rieswanto, Penulis mengajukan dua langkah lagi yang dapat ditempuh melalui Putusan MK.

Pertama, mengingat konteks bahwa penundaan Pemilu pasti mengandaikan adanya situasi genting yang kewenangan penetapannya ada di tangan Presiden, maka relevan untuk dimohonkan pengujian Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 terhadap Pasal 7 UUD 1945. Dengan demikian diharapkan MK dalam Putusannya memberikan tafsir yang mengaitkan antara keadaan darurat dengan penundaan Pemilu yang disertai dengan kaidah-kaidah pemenuhan prinsip

dan Article 30 UDHR yang pada pokoknya memuat pembatasan atas pembatasan. Mengenai perdebatan lebih lanjut tentang hal ini dapat dilihat dalam Johannes Morsink. *The Philosophy of the Universal Declaration. Human Rights Quarterly*, Vol. 6, No. 3 (Aug., 1984). Hlm 318., Ashild Samnøy. *Human Rights as International Consensus, The Making of the Universal Declaration of Human Rights 1945-1948*. Report Chr. Michelsen Institute, Bergen Norway. 1993. hlm. 98.

³⁴ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku VIII Warga Negara dan Penduduk. 2010. Hak Asasi Manusia dan Agama.

³⁵ Op Cit Agus Rieswanto., Manunggal K. Wardaya. *Perubahan Konstitusi Melalui Putusan MK: Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 2, April 2010. Feri Amsari. *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*. Rajawali Press. Jakarta. 2013.

³⁶ Op Cit Agus Rieswanto.

demokrasi dan hak asasi manusia.³⁷ Sekalian daripada itu, apabila dirasa perlu, MK dapat memberikan parameter mengenai lama perpanjangan masa jabatan, apa itu yang dimaksud sebagai keadaan darurat dan apa batasannya, sekaligus untuk memberikan pertimbangan yang memuat prinsip hukum internasional mengenai penerapan keadaan darurat.³⁸ Kedua, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, apabila undang-undang yang tersedia dirasa belum memadai situasi faktual, maka Presiden dapat menerbitkan Perppu keadaan darurat yang mengubah atau menggantikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959, yang kemudian langsung dimohonkan pengujian kepada MK. Pengujian terhadap MK ini dapat dipandang sebagai bagian dari mekanisme kontrol untuk menentukan konstitusionalitas peraturan perundangan yang diajukan oleh Presiden dan pelaksanaannya masih dapat diawasi oleh DPR maupun MPR seperti biasa.

Mekanisme perubahan Konstitusi oleh MK sesungguhnya masih menyisakan permasalahan. Meskipun memiliki legalitas untuk menafsirkan UUD 1945, terdapat keraguan apakah lembaga yudisial memiliki legitimasi dalam memutuskan persoalan politik. Seorang juris Jerman, Carl Schmitt, berpandangan bahwa kekuasaan yudisial semata-mata merupakan pelaksana Konstitusi saja dan tidak memiliki legitimasi untuk menafsirkan Konstitusi yang merupakan hasil dari “kesatuan politik”.³⁹ Pembacaan Schmitt mungkin dirasa berlebihan, terutama dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia dimana telah terdapat sejumlah yurisprudensi MK dalam menafsirkan UUD 1945. Akan tetapi pendapat Schmitt juga tidak dapat sepenuhnya dikesampingkan. Bahwa situasi darurat nantinya erat akan dimensi politiknya. *Toh* hal ini juga nampak dalam sejumlah pengalaman dimana sejumlah suksesi kepemimpinan di Indonesia sedikit banyak melibatkan keputusan politik untuk menambal kekurangan dalam Konstitusi. Singkatnya, meskipun legal, apakah ia legitim? Perspektif ini dapat diterapkan pula dalam mekanisme politik yang akan diuraikan selanjutnya. Kebalikannya, meskipun legitim, apakah ia legal? Untuk itu jalan politik yang dijelaskan di bawah tetap akan sebisa mungkin menyediakan justifikasi hukumnya.

a. Presiden Menerbitkan Perppu

Konstitusi dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, secara tegas menjelaskan “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan

³⁷ Misalnya dalam Putusan Nomor: 65/PUU-II/2004, MK memberikan pemaknaan penyimpangan terhadap asas retroaktif dimungkinkan justru untuk menjaga keutuhan demokrasi itu sendiri, yaitu penegakan hak asasi manusia. Selain itu, terdapat pula Putusan 11-17/PUU-I/2003 yang memuat kaidah hak asasi dan demokrasi. Putusan MK Nomor: 012-016-019/PUU-IV/2006 yang pada pokoknya menekankan perlindungan kolektif maupun individu dalam negara demokratis. Putusan 006/PUU-IV/2006 yang memuat kaidah-kaidah rekonsiliasi menurut MK. Masing-masing contoh yang disebutkan disini memperlihatkan bahwa dalam yurisprudensi yang tersedia, MK dapat memberikan pedoman maupun kaidah dalam pengujian pasal maupun Undang-Undang terhadap UUD 1945. Dengan demikian, Putusan yang dijatuhkan oleh MK beserta kaidah-kaidah hukum di dalamnya secara materiil merupakan tafsir resmi terhadap UUD 1945.

³⁸ Ketentuan mekanisme kontrol keadaan darurat dapat dijumpai pula dalam Article 4 International Covenant on Civil and Political Rights, Siracusa Principle, dan Paris Minimum Standards, yang masing-masing pada pokoknya memberikan ruang koridor yang terbatas dalam penetapan keadaan darurat.

³⁹ Carl Schmitt. *Constitutional Theory*. Duke University Press. Durham & London. 2008. Hlm. 87, 125., Carl Schmitt. *Legality and Legitimacy*. 2004. Duke University Press, Durham & London, Hlm. 32.

peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Ketentuan tersebut disebut sebagai “hak konstitusional subjektif” Presiden. Sementara itu, ketentuan Pasal 12 UUD 1945 disebut sebagai “konstitusional objektif”. Sampai sejauh ini, tidak ada kriteria yang jelas makna “kegentingan yang memaksa” tersebut. Karenanya, kehadiran Perppu lebih pada pertimbangan subjektif Presiden. Pada masa pemerintahan Orde Baru (1966-1998), dimaknai semacam “pintu darurat” yang hanya dapat digunakan dalam situasi yang amat darurat alias memaksa saja. Sejak tahun 1966-1977 hanya diterbitkan 6 (enam) Perppu saja.⁴⁰ Sementara itu, setelahnya, Perppu sepertinya lebih digunakan sebagai langkah untuk mem-*bypass* proses pembentukan undang-undang secara normal.

Padahal, bila merujuk pandangan teoretik harusnya tidak boleh terjadi “hujan” Perppu. Misalnya, AALF van Dullemen dalam bukunya *Staatsnoodrecht en Democratie* (1947).⁴¹ Dullemen menjelaskan empat syarat hukum tata negara darurat, yaitu: (i) eksistensi negara tergantung tindakan darurat yang dilakukan; (ii) tindakan itu diperlukan karena tidak bisa digantikan dengan tindakan lain; (iii) tindakan tersebut bersifat sementara; dan (iv) ketika tindakan diambil, parlemen tidak bisa secara nyata dan sungguh-sungguh. Bagi Dullemen keempat syarat tersebut harus berlaku secara kumulatif.⁴²

Perppu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Bila membaca pandangan Dullemen, masa sidang tersebut harusnya dimaknai sebagai masa sidang yang dilakukan persis setelah Perppu diterbitkan. Bila merujuk makna frasa “mendapat persetujuan DPR” proses di DPR berujung pada “setuju” atau “tidak setuju” dengan Perppu yang diterbitkan Presiden. Bila setuju, Perppu akan menjadi undang-undang. Namun, bila tidak mendapat persetujuan, Perppu akan kehilangan kekuatan berlaku. Oleh karenanya dengan mengeluarkan Perppu, Presiden dapat membuat aturan terkait penundaan pemilu sehingga Perppu menjadi salah satu jalan Presiden kondisi darurat ketatanegaran.

Kelemahan antisipasi kekosongan jabatan Presiden melalui Perppu terletak pada kesan yang timbul bahwa Presiden telah bertindak inkonstitusional. Meskipun terdapat landasan hukum bagi Presiden dalam menerbitkan Perppu, apabila Perppu diterbitkan pada situasi Ekstrem dengan *trias politica* yang masih dapat bekerja normal, maka Perppu ini bergantung pada konsolidasi politik di DPR. Jalan tengahnya adalah dengan menerbitkan Perppu yang langsung dimohonkan konstitusionalitasnya kepada MK. Sedangkan bila diterbitkan dalam situasi ekstrem dengan *trias politica* yang tengah lumpuh, maka Perppu menjadi mubazir karena ia tetap terikat pada ketentuan 30 (tiga puluh hari). Demikian maka Presiden menerbitkan Perppu yang baru tiap bulannya untuk mengatasi keterbatasan waktu akibat DPR tidak dapat memberikan persetujuannya. Dengan posisi

⁴⁰ Saldi Isra.2010. Eksistensi Perppu dalam sistem Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia, Seminar Ditjen Peraturan Perundang-undangan.

⁴¹ lihat Moh. Mahfud MD.2010. Politik Hukum di Indonesia, Hlm. 108

⁴² *Ibid.*

yang serba tanggung dan bila memang dirasa situasi sangat mendesak, mengapa tidak sekalian saja menerbitkan Dekrit.

b. Mekanisme Politik

Salah satu gagasan yang disampaikan oleh Mahendra adalah “konvensi ketatanegaraan”. Menurut Mahendra, langkah ini dapat diambil untuk mengatasi keadaan genting dengan melaksanakan Konstitusi berdasar pada praktik. Jadi tidak diperlukan perubahan Konstitusi sama sekali, melainkan konsensus politik yang pada pokoknya memuat kesepakatan untuk mengesampingkan bunyi Konstitusi. Menilik dari segi substansinya, apa yang disebut sebagai konvensi ketatanegaraan ini tidaklah berbeda dengan langkah politik yang intinya merupakan upaya penyelamatan Konstitusi dengan menyimpangi Konstitusi itu sendiri.

Praktik penyelenggaraan negara yang beda dengan apa yang diatur dalam Konstitusi itu pernah terjadi dan bukan sesuatu yang sama sekali asing dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Salah satunya, Maklumat Wakil Presiden No X tanggal 16 Oktober 1945.⁴³ Praktik dengan corak yang sama juga dapat ditemukan dalam mekanisme suksesi di Indonesia sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian terdahulu. Atas alasan itu, Ketetapan MPR dan Dekrit Presiden yang disajikan disini dengan dasar bahwa sekurang-kurangnya keduanya memiliki landasan historis maupun legitimasi politik yang memadai dalam mengatasi situasi ketika hukum tidak dapat berjalan normal.

3.2.2.1. Pengisian Kekuasaan Oleh Ketetapan MPR

Apabila UUD 1945 maupun instrumen hukum lain tidak mengalami perubahan sementara terjadi keadaan mendesak, maka MPR merupakan lembaga yang dapat menutup celah kekosongan hukum maupun kekuasaan. Meskipun kedudukan MPR dalam UUD 1945 pasca amandemen tidak lagi menjadi lembaga tertinggi, akan tetapi penulis berpendapat MPR masih merupakan representasi kedaulatan rakyat. Setidaknya atas dasar dua alasan.⁴⁴

Pertama soal representasi. Betul bahwa Presiden adalah satu-satunya pihak yang dipilih langsung oleh seluruh warga negara, sedangkan Anggota

⁴³ Diusulkan oleh BP-KNIP untuk membuat suatu maklumat guna menunjukkan kepada dunia Internasional, khususnya pihak Sekutu, bahwa Indonesia yang baru saja merdeka adalah demokrasi bukan negara Fasis buatan Jepang. Selain itu secara politik Sukarno-Hatta dianggap oleh Sekutu merupakan simpatian Jepang semasa Jepang masih menduduki Indonesia, yang mengakibatkan kehadirannya akan sulit diterima oleh Sekutu dan juga Belanda. Dalam kondisi politik yang belum stabil, usul BP-KNIP tersebut dengan mudah diterima oleh pemerintah dan ditandatangani oleh Wakil Presiden Moh. Hatta dalam Kongres. Isi maklumat tersebut terdiri dari dua materi pokok berikut ini: (i) Sebelum terbentuknya MPR dan DPR, KNIP disertai kekuasaan legislatif dan turut serta dalam menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara. (ii) Berhubung dengan gentingnya keadaan, pekerjaan KNIP sehari-hari dijalankan oleh suatu Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat. Selain itu adanya Maklumat Pemerintah tersebut kekuasaan Presiden hanya terbatas dalam bidang eksekutif. Yang menjalankan bidang legislatif negara adalah KNIP sebagai badan pembantu Presiden dan sebagai lembaga pengganti DPR dan MPR sebelum terbentuk.

⁴⁴ Uraian ini sekaligus menjawab dilema “kedaulatan rakyat” yang tertuang dalam studi sebagaimana diuraikan dalam catatan kaki nomor-2 dan catatan kaki nomor-3. Serta mengafirmasi studi dalam catatan kaki nomor-4 yang memperlihatkan ketidakseragaman alur suksesi berbeda-beda dari tiap negara. Maka Indonesia juga dapat menerapkan pakemnya sendiri sesuai dengan bahan yang tersedia.

MPR dipilih berdasarkan pembagian daerah-daerah pemilihan tertentu. Pun demikian, perspektif ini dapat dipatahkan dengan argumen bahwa Pimpinan MPR adalah juga representasi atas anggota-anggotanya yang merupakan gabungan seluruh daerah pemilihan dari Pemilu langsung. Jadi tersedia legitimasi politik bagi MPR untuk bertindak mengambil langkah bila terjadi kekosongan hukum dan kekosongan kekuasaan. Kedua sekaligus menguatkan yang pertama, adalah kewenangan yang masih dimiliki oleh MPR dalam UUD 1945 pasca amandemen: mengubah UUD 1945, melantik, memakzulkan, dan memilih pengganti Presiden dan Wakil Presiden. Masing-masing dari kewenangan tersebut mengandaikan bahwa MPR memegang fungsi dalam menafsirkan kehendak rakyat menjadi Konstitusi serta melakukan kontrol atas pelaksanaannya yang dilakukan oleh eksekutif.

Selanjutnya, meskipun harus diakui unsur politik yang lebih kuat, tapi tersedia justifikasi hukum atas produk yang nantinya dapat diterbitkan oleh MPR, yaitu Ketetapan MPR. Namun ada baiknya untuk menguji terlebih dahulu: apakah frasa “kedaulatan rakyat” dalam amandemen ketiga Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 memang menutup kewenangan MPR menerbitkan Ketetapan? Bahkan apabila jawabannya adalah iya sekalipun, masih terdapat jalan untuk kembali menghidupkan Tap MPR.

Memperhatikan kedudukan MPR hari ini, terbitnya Tap MPR baru masih dimungkinkan dengan menilik eksistensi Tap I/MPR/2003. Tap *a quo* diterbitkan atas dasar Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945, akan tetapi tidak disebutkan dalam bentuk apa hasil peninjauan materi dan status hukum Tap MPR dan MPRS sebelum 2003 nantinya akan dituangkan: MPR yang bukan lagi lembaga tertinggi meninjau produk hukum MPR ketika masih menjadi lembaga tertinggi. Sedangkan pada lain pihak, akhirnya diputuskan bahwa hasil peninjauan tersebut dituangkan dalam Tap I/MPR/2003, dimana MPR yang bukan lagi lembaga tertinggi seharusnya tidak lagi memiliki kewenangan menerbitkan Ketetapan. Dengan demikian dapat diandaikan bahwa Tap I/MPR/2003 merupakan Ketetapan dengan jenis yang berbeda dengan Ketetapan lain yang terbit sebelum tahun 2003, sehingga terbuka jalan bagi MPR untuk menerbitkan Ketetapan yang “bentuknya sejenis” dengan Tap I/MPR/2003.

Kembali hidupnya Tap MPR ini dapat menjadi solusi untuk mengatasi situasi ekstrem ketika terjadi kekosongan hukum dan kekosongan kekuasaan yang skenario alur suksesinya belum diatur dalam UUD 1945 hari ini. Pertama, dalam hal penundaan Pemilu. Tap MPR dapat menjadi instrumen untuk menentukan penundaan Pemilu serta perpanjangan masa jabatan Presiden, Wakil Presiden maupun para pejabat yang dilantik berdasarkan hasil Pemilu sebelumnya. Jadi meskipun dalam situasi mendesak baik Presiden maupun MPR masih dapat menjalankan fungsi *check and balances* sebagaimana mestinya.

Kedua, Tap MPR dapat pula berfungsi untuk menambal kekosongan hukum bilamana Presiden, Wakil Presiden, dan Triumvirat secara bersama-sama tidak dapat melaksanakan tugasnya. Intinya, bila urutan suksesi dalam UUD 1945 hari ini habis. Untuk mengatasinya, MPR dapat menerbitkan Ketetapan yang pada pokoknya menetapkan Pimpinan MPR -

atau dalam situasi yang sangat ekstrem, Anggota MPR yang tersisa- untuk menggantikan secara sementara kedudukan Presiden sembari menanti hasil penyelenggaraan Pemilu terdekat. Mr. Assaat, ketua BPKNIP -MPR pada saat itu- juga pernah ditunjuk sebagai Presiden sementara. Apabila kedudukan Presiden digantikan sementara oleh Pimpinan MPR, maka MPR sebagai lembaga tersendiri masih dapat berfungsi untuk melakukan kontrol. Akan lebih baik lagi apabila terdapat kubu oposisi di dalam tubuh MPR yang diharapkan dapat menjalankan peran mengawasi pelaksanaan tugas dari Ketua MPR yang melaksanakan tugas sebagai Pejabat Presiden sementara.

MPR juga dapat menerbitkan ketetapan yang memuat transisi kekuasaan dari keadaan suksesi abnormal sampai situasi kembali seperti sedia kala. Dari presiden yang ada, Tap MPR terdahulu dalam praktiknya digunakan untuk menambal mekanisme suksesi kekuasaan seperti kasus kekosongan jabatan wakil Presiden di era Soekarno, Penetapan Soeharto sebagai pengganti Soekarno atas dasar supersemar, hingga percepatan masa jabatan Presiden Habibie diatur melalui Ketetapan. Sekalipun pada saat itu MPR merupakan lembaga tertinggi sebagaimana telah dijelaskan, hal ini tidak dapat menafikkan bahwa MPR hari ini secara materiil juga merupakan representasi kedaulatan rakyat. Sekali lagi, jalan yang seolah “memutar” ini mesti dipahami sebagai pilihan-pilihan yang tersedia untuk mengantisipasi kekosongan hukum dan kekosongan kekuasaan.

c. Dekrit Presiden

Sebagaimana diuraikan oleh Mahendra, dekrit merupakan pertarungan yang diterima atau tidaknya sangat tergantung dari konstelasi politik yang ada, selain juga mekanisme yang bisa jadi paling tidak demokratik dari pilihan lain yang tersedia. Akan tetapi terdapat alasan mengapa dekrit masih layak dipertimbangkan sebagai salah satu opsi. Pertama, penundaan Pemilu yang merupakan peyimpangan Konstitusi pasti haruslah berhubungan dengan keadaan darurat, suatu situasi dimana norma dan fakta saling berbaur. *Necessitas legem non habet*, keadaan dimana justru norma tunduk pada fakta dikarenakan hukum tidak dapat berfungsi secara normal. Kedua, sekalipun tidak tersedia landasan normanya, Presiden memiliki legitimasi politik untuk mengambil keputusan secara cepat ketika. Terlebih mengingat Presiden -bersama Wakil Presiden- adalah satu-satunya pihak yang dipilih secara langsung oleh seluruh warga negara.⁴⁵ Jadi Dekrit adalah solusi dalam menghadapi situasi ekstrim ketika cabang kekuasaan lain mengalami disfungsi.

Pertanyaan yang dapat diajukan: Apakah Perppu tidak mencukupi sehingga diperlukan dekrit? Secara substansi, sesungguhnya Perppu dapat dianggap sebagai dekrit bila dilihat dari muatan kegentingannya. Bila suatu Perppu yang diterbitkan sampai mengakibatkan perubahan makna dari konstitusi maka instrumen tersebut lebih tepat disebut sebagai dekrit yang

⁴⁵ Kondisi yang sama juga terjadi di Jerman berdasarkan Konstitusi Weimar 1919. Kondisi ini yang membuat Schmitt memandang Presiden sebagai penyandang representasi kedaulatan kesatuan tubuh politik (*sovereign-body*). Implikasinya, Presiden adalah *guardian of the Constitution* selaku pihak yang berwenang menerjemahkan kehendak politik atas Konstitusi. Lihat dalam Joseph W. Bendersky. *Carl Schmitt, Theorist for The Reich*. Princeton University Press. 1983. New Jersey. Hlm. 112.

diberi jubah Perppu. Dengan demikian bentuk dekrit yang dimaksud disini dapat beraneka macam: Perppu sebagaimana disinggung, Maklumat, surat perintah, maupun penyerahan atau penunjukan mandat.⁴⁶ Tindakan-tindakan yang biasanya tidak diatur secara jelas landasan hukumnya yang dipakai karena keadaan genting. Kalaupun disebut sebagai sebuah penyimpangan, maka prinsipnya: penyimpangan Konstitusi yang ditujukan untuk menyelamatkan Konstitusi itu sendiri.

Langkah dekrit ini seharusnya dipertimbangkan sebagai jalan akhir, semacam pintu darurat ketika terjadi situasi ekstrem dan *trias-politica* mengalami kelumpuhan untuk mengorganisir diri. Pengalaman sebagaimana sempat terjadi di Yogyakarta saat agresi militer II Belanda dan penunjukan Sjafruddin Prawiranegara memperlihatkan hal tersebut, ketika lembaga tinggi tengah tidak dapat berfungsi normal. Dalam situasi yang serba mendesak, perspektif yang melihat Presiden sebagai pengejawantahan kedaulatan atas kesatuan politik yang berfungsi untuk menyelamatkan eksistensi bangsa dan negara melalui dekrit memperoleh justifikasinya.

Sebagai langkah akhir, maka kelemahan paling mendasar dari model dekrit ini terletak pada mekanisme kontrolnya. Terlebih bila dipahami sebagai keadaan yang tidak memungkinkan bagi *trias politica* untuk bekerja sebagaimana mestinya, maka siapakah yang berhak mengawasi mencegah kesewenangan Presiden? Dengan demikian dekrit ini sangat bergantung pada *goodwill* dari penguasa dan menyisakan partisipasi publik sebagai satu-satunya mekanisme kontrol yang tersedia.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat disimpulkan bahwa kekosongan jabatan Presiden merupakan situasi serius yang dapat mempengaruhi kelangsungan suatu negara. Untuk kepentingan itu, maka muncul keperluan jangan sampai terjadi *vacuum of power*. Dari pengalaman yang pernah terjadi di Indonesiaantisipasi kekosongan jabatan Presiden berlangsung secara variatif. Kecuali pergantian kekuasaan dari Gus Dur ke Megawati, pergeseran kekuasaan tanpa disertai Pemilu selalu berlangsung dengan anomali terhadap ketentuan Konstitusi. Hal ini sebagian disebabkan karena UUD 1945 sebelum amandemen hanya memberikan pengaturan yang terbatas saja pada Pasal 8, itu pun juga lebih sering dikesampingkan sebagaimana nampak dalam kasus Sjafruddin, Assaat, dan Soeharto, maupun Habibie dengan percepatan masa jabatan Presiden. Jadi dapat dikatakan terdapat pengisian jabatan Presiden yang sesuai dengan mekanisme UUD 1945 dan ada pula yang tidak.

Pasca amandemen UUD 1945, terjadi sejumlah perbaikan mekanisme pengisian kekosongan wakil presiden, serta penambahan alur suksesi triumvirat beserta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden baru oleh MPR. Pun demikian masih terdapat celah kekosongan hukum yang dapat mengakibatkan kosongnya kursi presiden. Untuk mengantisipasi kekosongan kekuasaan akibat timbulnya

⁴⁶ Mengelompokkannya dalam satu kategori “pelimpahan wewenang luar biasa” yang merupakan warisan dari *exorbitante rechten*. Atmadja. Beberapa Catatan Dari Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1978. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 8, No. 6 (1978). Hlm. 683-4.

situasi yang sangat mendesak, tulisan ini telah menawarkan dua mekanisme: hukum dan politik.

Mekanisme hukum dapat dilakukan melalui amandemen UUD 1945 yang apabila tidak terlaksana masih dapat diupayakan melalui penafsiran dari Putusan MK. Dalam hal tidak terjadi perubahan dalam mekanisme hukum sebagaimana disebutkan dan tiba-tiba kegentingan yang ditakutkan telah menjadi kenyataan dan berpotensi menimbulkan kekosongan kekuasaan, maka dapat ditempuh mekanisme politik. Pertama melalui peran MPR untuk menambah urutan suksesi dimana Presiden, Wakil Presiden, serta triumvirat secara bersama-sama tidak dapat melaksanakan tugasnya dan Pemilu tidak dapat terselenggara. MPR juga berperan penting untuk menambal kekosongan hukum yang diputuskan melalui Ketetapan. Terakhir, melalui Dekrit Presiden, yang diterbitkan ketika lembaga *trias politica* mengalami hambatan sehingga tidak dapat bekerja seperti biasanya.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya Wahyu Saputro, Mayang Devi Azhara. Gagasan Mekanisme Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Ketika Keadaan Darurat. *Jurist-Diction*, Vol. 4 (2), 2021.
- Adnan Buyung Nasution. Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959. Pustaka Utama Grafiti & Eka Tjipta Foundation. Jakarta. 2009.
- Agus Rieswanto, "Hukum Penundaan Pemilu", Kompas 1 Maret 2022.
- Ashild Samnøy. *Human Rights as International Consensus, The Making of the Universal Declaration of Human Rights 1945-1948*. Report Chr. Michelsen Institute, Bergen Norway. 1993.
- Atmadja. Beberapa Catatan Dari Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1978. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 8, No. 6 (1978).
- Boaz Atzili. State Weakness and "Vacuum of Power" in Lebanon. *Studies in Conflict and Terrorism*, 33(8). 2010.
- Carl Schmitt. *Constitutional Theory*. Duke University Press. Durham & London. 2008.
- _____. *Legality and Legitimacy*. Duke University Press. Durham & London. 2004.
- Concurrent Resolutions-June 3, 1985, Adjournment House of Representatives And Senate Condolences on The Death of President Tancredo Neves of Brazil And Best Wishes To President Jose Sarney.
- Dekrit Wakil Presiden Nomor X Tahun 1946.
- Denny Indrayana. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002, An Evaluation of Constitution-Making in Transition*. Ph.D. Tesis, Faculty of Law University of Melbourne. 2005.
- Desmira Feri Susanti. *Peranan Mr. Assaat Dalam Mempertahankan Kemerdekaan Indonesia (1946-1951)*. Skripsi Program Studi Pendidikan Sejarah Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta. 2015.
- Dian Aries Mujiburrohman. *Pengisian Jabatan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*. Intan Media. Yogyakarta. 2012.

- Feri Amsari. *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*. Rajawali Press. Jakarta. 2013.
- Gusti Asnan. PDRI Dalam Penulisan Sejarah Indonesia, makalah pada seminar “Meninjau Ulang PDRI dalam Sejarah dan Penulisan Bangsa”, diselenggarakan di Padang, 26 Juli 2006.
- Hamdan Zoelfa. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden di Indonesia*. Konstitusi Press. Jakarta. 2014.
- Haryono Rinardi. Dari RIS Menjadi Negara RI: Perubahan Bentuk Negara Indonesia Pada Tahun 1950. *Mozaik: Jurnal Ilmu Humaniora*, Vol. 12, No. 2, Juli-Desember 2012.
- Hayatun Na'imah. Peralihan Kekuasaan Presiden Dalam Lintasan Sejatah Ketatanegaraan Indonesia, *Khazanah, Jurnal Studi Islam dan Humaniora*, Vol. 13, No. 1, Juni 2015.
- Herbert Feith. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Cornell University Press. 2007.
- <https://tirto.id/fd-roosevelt-biang-perang-atau-juru-damai-cHty> di akses pada 4 Maret 2022, pukul 22.51 WIB.
- International Covenant on Civil and Political Rights.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010
- . “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945”, makalah yang disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII di Denpasar 14-18 Juli 2003.
- , “Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan”, makalah disampaikan dalam peluncuran Institut Peradaban di Jakarta 16 Juli 2012.
- Johannes Morsink. *The Philosophy of the Universal Declaration*. *Human Rights Quarterly*, Vol. 6, No. 3 (Aug., 1984).
- Joseph W. Bendersky. *Carl Schmitt, Theorist for The Reich*. Princeton University Press. 1983. New Jersey.
- Ketetapan MPRS No: IX/MPRS/1966 Tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia.
- Ketetapan MPRS No: XI/MPRS/1966 Tentang Pemilihan Umum.
- Ketetapan MPRS No: XV/MPRS/1966 Tentang Pemilihan/Penunjukan Wakil Presiden dan Tata Cara Pengangkatan Pejabat Presiden.
- Ketetapan MPRS No: XLII/MPRS/1968 Tentang Perubahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XI/MPRS/1966 Tentang Pemilihan Umum.
- Ketetapan MPRS No: XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara Dari Presiden Sukarno.
- Ketetapan MPRS No: XLIV/MPRS/1968 Tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan MPRS IX/MPRS/1966 Sebagai Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No: VII/MPR/1973 Tentang Keadaan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan.

- Ketetapan MPR No: XIV/MPR/1998 Tentang Perubahan Dan Tambahannya Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1998 Tentang Pemilihan Umum.
- Ketetapan MPR No: III/MPR/2001 Tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri Sebagai Presiden Republik Indonesia.
- Mumuh Muhsin Z. Mr. Sjafruddin Prawiranegara (1911-1989) Sang Penyelamat Eksistensi Negara Proklamasi Republik Indonesia, Makalah yang disampaikan dalam seminar nasional Pengusulan Mr. Sjafruddin Prawiranegara sebagai Pahlawan Nasional, 16 Juni 2009 di Universitas Padjajaran Bandung.
- Mohammad Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Press. Jakarta 2010.
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama. 2010
- Nyoman Mas Aryani, Bagus Hermanto. Rekonstruksi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Yang Ideal Dalam Ikhwal Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Rangka Penegakan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 3, November 2018.
- Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada. 28 September 2004.
- Pidato Soekarno "Jangan sekali-kali meinggalkan sejarah" disampaikan pada 17 Agustus 1966.
- Putusan MK Nomor: 11-17/PUU-I/2003.
- Putusan MK Nomor: 013/PUU-I/2003.
- Putusan MK Nomor: 65/PUU-II/2004.
- Putusan MK Nomor: 65/PUU-II/2004.
- Putusan MK Nomor :012-016-019/PUU-IV/2006.
- Putusan MK Nomor: 006/PUU-IV/2006.
- Robert I. Rotberg. Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators dalam Robert I. Rotberg (ed). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Brookings Institution Press. 2003.
- Saldi Isra, Eksistensi Perppu dalam sistem Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia, Seminar Ditjen Peraturan Perundang-undangan 2010.
- Siracusa Principles on The Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights.
- Syafri Hariansah, Anna Erliyana. Mekanisme Pengisian Jabatan Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden; Studi Perbandingan dengan Amerika Serikat, Brazil dan Perancis, *Pakuan Law Review*, Vol. 4, No. 2, Juli-Desember 2018.
- The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Yusril Berikan Tiga cara atasi Penundaan Pemilu
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220227100153-32-764613/yusril-beberkan-tiga-cara-yang-bisa-menunda-pemilu-2024>
 diakses pada 27 Februari 2022.

**PROBLEM MENJAGA NETRALITAS ASN
DALAM PEMILU/ PILKADA
(STUDI KASUS PILKADA KABUPATEN PELALAWAN PROVINSI
RIAU TAHUN 2020)**

Adrian Faridhi

Sekretaris APHTN-HAN Provinsi Riau
Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru
Jalan Yos Sudarso KM 8 Rumbai, Pekanbaru Riau

Email: adrian@unilak.ac.id

ABSTRAK

Pilkada Kabupaten Pelalawan tahun 2020 dilaksanakan pada masa pandemi COVID-19, salahsatu pelanggaran yang sering ditemukan berupa pelanggaran netralitas ASN yang marak terjadi pada pelaksanaan pemilu/ pilkada. ASN yang merupakan pelaksana bidang administratif dan berhubungan langsung dengan masyarakat sebagai subjek dari urusan pemerintahan, serta dengan besarnya jumlah ASN baik ditingkat pusat hingga daerah, akan memberikan peluang besar mendapatkan dukungan dalam pelaksanaan pemilu/ pilkada dan memenangnya. Kondisi pandemi COVID-19 tidak menjadi alasan terjadinya pelanggaran, sehingga upaya dan tindakan yang jelas akan membatasi dan menekan jumlah pelanggaran netralitas ASN. Metode penelitian yang digunakan berupa penelitian hukum yuridis sosiologis. Kesimpulan dari penelitian ini berupa masih terjadinya pelanggaran netralitas ASN pada pilkada Kabupaten Pelalawan, meskipun sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang membatasi dan mengatur sikap dan tindak ASN dalam pelaksanaan pilkada, temuan yang didapati berupa terdapatnya keterlibatan ASN yang mengarahkan dukungan kepada calon tertentu yang berdinis sebagai kepala sekolah, camat, maupun ASN yang masih aktif ikut diacara partai politik, mengkomentari foto kandidat di media sosial serta terdapat ASN Dinas Kominfo Kabupaten Pelalawan yang mengarahkan dukungan kepada kandidat tertentu.

Kata Kunci : **Pilkada, Netralitas ASN, Sanksi.**

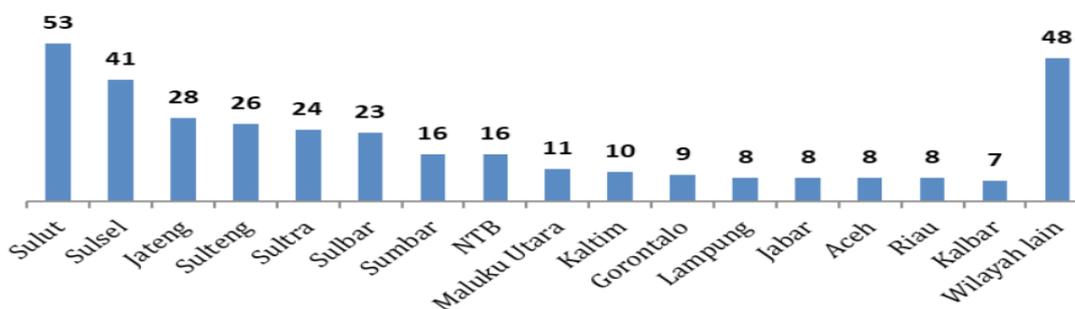
I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bencana pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) sebagai bencana nasional menyebabkan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota mengalami menundaan dari jadwal semula tanggal 23 September 2020. Pemilihan Kepala Daerah (selanjut disebut Pilkada) serentak dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2020, Pilkada yang dilaksanakan dalam kondisi pandemi COVID-19 dengan penerapan protokol kesehatan.

Kondisi pandemi COVID-19 bukanlah suatu alasan terjadinya pelanggaran pada pelaksanaan Pilkada, kualitas pemilu/pilkada merupakan salahsatu indikator dari kesuksesan pelaksanaan demokrasi¹ salahsatu pelanggaran yang sering terjadi baik dalam pemilu maupun dalam pilkada berupa pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), karena pemilu yang curang akan menurunkan kepercayaan publik², ASN terikat dengan hukum (regulasi) yang dibentuk untuk menjaga ketertiban³, diterbitkannya Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan Undang-Undang No.14 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No.1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang, maupun peraturan turunannya untuk menjaga ASN dapat netral dari politisasi birokrasi, namun dalam praktiknya masih terdapat pelanggaran netralitas⁴ dan termasuk dalam jumlah yang cukup tinggi⁵ yang dapat mengganggu jalan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun lokal.

Data Pengaduan Pelanggaran Netralitas ASN Per Provinsi Tahun 2019



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem diolah dari Bidang Pengaduan dan Penyelidikan-KASN (Desember 2019)

ASN dituntut untuk netral dalam Pilkada sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ASN dan memerintahkan ASN untuk netral dalam pelaksanaan politik praktis, ASN pada dasarnya memiliki hak politik untuk memilih dan tidak memiliki hak untuk dipilih (kecuali mundur sebagai PNS), serta dilarang aktif pada partai politik⁶, namun dalam praktik penyelenggaraan Pilkada terdapat ASN yang merupakan bagian dari tim sukses calon petahana⁷. ASN adalah

¹ Lati Praja Delmana, Aidinil Zetra, and Alfian Miko.2019. "Konstruksi Indikator Dan Formula Penilaian Kualitas Pemilu Di Indonesia," *JPPUMA Jurnal Ilmu Pemerintahan Dan Sosial Politik Universitas Medan Area* 7, no. 1 : h.60, <https://doi.org/10.31289/jppuma.v7i1.2000>.

² Pippa Norris.2016. "Electoral Integrity in East Asia," *Routledge Handbook of Democratization in East Asia* 12, no. 1 : h.1. <https://doi.org/10.4324/9781315733869-25>.

³ Jeffry Alexander Ch. Likadja.2015. "Memaknai 'Hukum Negara (Law Through State)' Dalam Bingkai 'Negara Hukum (Rechtstaat),' " *Hasanuddin Law Review* 1, no. 1 : h.75, <https://doi.org/10.20956/halrev.v1n1.41>.

⁴ Nur Putri Jayayanti.2019. "Netralitas Peran Aparatur Sipil Negara Dalam Kebijakan Publik Dan Pemilihan Umum," *Jurnal Analis Kebijakan* 3, no. 1 : h.101.

⁵ Nuraida Mokhsen et al.2019 *Pengawasan Penegakan Kode Etik Dan Kode Perilaku Pegawai Aparatur Sipil Negara*, h.2.

⁶ S.F Marbun,1998. "Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia," *Jurnal Hukum UII* 10, no. 5 : h.69.

⁷ Anwar Saragih and Barry Calvin Ginting.2017. "Pemantauan Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu," *Jurnal Bawaslu* 3, no. 3 : h.351.

pengendali dan pelaksana aktivitas administrasi pada pemerintahan yang berhubungan dengan masyarakat. Sehingga, posisi ASN menjadi daya tarik kontestan Pemilu untuk dapat memperoleh keuntungan berupa dukungan⁸.

Menurut penelitian Sri Hartini dkk, menemukan kriteria pelanggaran Netralitas ASN, sebagai berikut; *pertama*, terlibat sebagai pelaksana kampanye; *kedua*, menggunakan atribut PNS saat kampanye; *ketiga*, mengerahkan PNS dilingkungan untuk menghadiri kampanye; *keempat*, menggunakan fasilitas negara untuk kampanye; *kelima*, membuat keputusan yang menguntungkan atau merugikan pasangan calon pada masa kampanye; *keenam*, mengadakan kegiatan yang mendukung pasangan calon tertentu; *ketujuh*, menjadi penyelenggara pemilu tanpa seizin atasan⁹.

Menurut Penelitian yang dilakukan oleh Pradono, mendapatkan bahwa butuhnya ketegasan dan konsistensi didalam penerapan regulasi yang sudah ada, perlu diterbitkan aturan yang lebih terperinci dan tidak tumpang tindih dalam mengatur netralitas ASN dalam Pemilu, evaluasi rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang tidak ditindaklanjuti oleh pejabat pembina kepegawaian sehingga akan minim efek jera bagi pelanggar, sosialisasi peraturan yang bisa menjangkau semua ASN, butuhnya pengawasan agar dilakukan yang lebih efektif, dan memperkuat fungsi pengawasan dan pengendalian pelaksanaan sistem¹⁰.

Menurut Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 menyebutkan Negara Indonesia adalah negara hukum, yang mana tujuan negara hukum menjadikan hukum sebagai “*supreme*”, setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas *law* (*above the law*) semuanya ada di bawah *law* (*under the rule of law*)¹¹. Netralitas birokrasi sangat penting mengingat pola kerja birokrasi yang terlalu diintervensi oleh kepentingan politik dapat menimbulkan *chaos* dan *merit system* menjadi sulit dilaksanakan di dalam tubuh birokrasi¹², sehingga Netralitas ASN merupakan keniscayaan diantara desakan politik ditingkat lokal, upaya menjaga netralitas ASN dengan peningkatan pengawasan ASN¹³, pembenahan Kode Etik ASN¹⁴. Jika Netralitas ASN tidak diimbangi dengan standar maupun kriteria

⁸ Eki Furqon.2020. “Kedudukan Komisi Aparatur Sipil Negara Dalam Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Umum 2019 Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Studi Kasus Pada Pemilu 2019 Di Provinsi Banten),” *AJUDIKASI: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 1 : h.15.

⁹ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, and Tedi Sudrajat.2014. “Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilukada (Studi Di Jawa Tengah),” *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 3 : h.537, <https://doi.org/10.22304/pjih.v1n3.a7>.

¹⁰ Nuswantoro Setyadi Pradono.2019.“Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu 2019, Bisa Netralkah?,” *Jurnal Analisis Kebijakan* 3, no. 1 : h.48.

¹¹ Sayid Anshar.2019. “Konsep Negara Hukum Dalam Perspektif Hukum Islam,” *Soumatara Law Review* 2, no. 2 : h.235.

¹² Dodi Faedlulloh and Noverman Duadji.2019. “Birokrasi Dan Hoax: Studi Upaya Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara Di Era Post-Truth,” *Jurnal Borneo Administrator* 15, no. 3 : h.313, <https://doi.org/10.24258/jba.v15i3.566>.

¹³ Asbudi Dwi Saputra.2019. “Pencegahan Dan Penindakan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Oleh Bawaslu Kota Palopo Pada Pemilu 2019,” *Jurnal I La Galigo Public Administration Journal* 3, no. 2 (2020): 61–71.

¹⁴ Tri Wahyuni and Rocky Noor Permadi.2018. “Penguatan Kode Etik Organisasi Dalam Mewujudkan Netralitas ASN,” *Jurnal Administrasi Publik* 14, no. 2 : h.151, <https://doi.org/10.52316/jap.v14i2.9>.

pembatasan, maka sangat dimungkinkan asas netralitas hanya menjadi slogan yang minim implementasi¹⁵.

Permasalahan netralitas juga terjadi di Kabupaten Pelalawan di Provinsi Riau yang merupakan salahsatu dari 9 (sembilan) daerah yang melaksanakan Pilkada serentak tahun 2020, yang dalam pelaksanaannya masih terdapat pelanggaran netralitas ASN, berupa keterlibatan oknum ASN yang mendukung maupun mengarahkan masyarakat untuk memilih kandidat tertentu, meskipun sudah diatur dan dilarang oleh peraturan perundang-undangan.

B. Perumusan Masalah

Penelitian ini memfokuskan pada analisa pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada Kabupaten Pelalawan tahun 2020, serta masalah hukum yang ditimbulkannya.

C. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan serangkaian aktivitas ilmiah yang dilakukan dalam rangka memahami permasalahan hukum yang terjadi dan pada akhirnya akan menyimpulkan dan memberikan suatu solusi untuk mengatasi permasalahan hukum¹⁶ dan Suatu penelitian hukum dengan menggunakan langkah-langkah dan tahapan ilmiah yang sistematis, logis dan rasional, menjadikan seluruh proses penulisan ilmiah sebagai suatu penjelasan logika pemikiran yang merupakan proses dialektikan antara teori dan data¹⁷.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis, yakni dengan lebih memfokuskan terhadap persoalan-persoalan yang muncul dan untuk itu peneliti menitik beratkan pembahasan pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam kaitan netralitas ASN dalam Pilkada Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau. Sifat penelitian ini adalah penelitian lapangan atau *field research* merupakan penelitian langsung ke lapangan. Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer, data sekunder, pengumpulan dalam penelitian ini menggunakan alat sebagai berikut: Observasi dan tinjauan kepustakaan. Dalam data penulis mengelompokkan berdasarkan persoalan yang ada, kemudian dilakukan pengolahan data. Selanjutnya data tersebut dianalisis secara kualitatif yang kemudian diungkap dalam bahasa dan kalimat secara deskriptif kualitatif, yakni memberikan penjelasan terhadap permasalahan dan penyelesaian permasalahan yang diajukan secara sistematis dan menyeluruh. Adapun teknik penyimpulan data hasil penelitian digunakan dengan metode induktif, yaitu menarik kesimpulan dari pernyataan yang bersifat khusus kedalam pernyataan yang bersifat umum.

¹⁵ Tedi Sudrajat and Agus Mulya Karsona, "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara," *Jurnal Media Hukum* 23, no. 1 (2016): h.87, <https://doi.org/10.18196/jmh.2015.0070.87-94>.

¹⁶ Kornelius Benuf and Muhamad Azhar.2020 "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Jurnal Gema Keadilan* 7, no. 1 : h.23, <https://doi.org/10.24246/jrh.2019.v3.i2.p145-160>.

¹⁷ F.C. Susila Adiyanta.2019. "Hukum Dan Studi Penelitian Empiris: Penggunaan Metode Survey Sebagai Instrumen Penelitian Hukum Empiris," *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 4 : h.697.

II. PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Netralitas ASN dalam Pilkada Kabupaten Pelalawan

Pelaksanaan Pengawasan Netralitas ASN merupakan bagian dari menjaga jalannya pemerintahan, sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan mesti didasarkan pada peraturan perundang-undangan¹⁸ sebagaimana diatur dalam konsep negara hukum Anglo Saxon yang merupakan unsur dari *rule of law*¹⁹.

Setiap pegawai ASN harus bersikap netral untuk dapat menjalankan tugasnya secara profesional. Untuk menegakkan netralitas ASN, pemerintah telah mengeluarkan sejumlah peraturan perundang-undangan. Namun demikian, tingkat pelanggaran terhadap asas netralitas di kalangan pegawai ASN relatif masih tinggi, terutama menjelang pelaksanaan Pilkada serentak.

Berdasarkan data yang dihimpun Bawaslu hingga 16 November 2020 terdapat 1.038 pelanggaran netralitas ASN yang terdiri dari 934 merupakan temuan Bawaslu sedangkan 104 laporan masyarakat pada Pilkada tahun 2020. Dari data tersebut KASN telah mengeluarkan rekomendasi 938 kasus, 5 kasus telah diproses, dan 95 kasus dinyatakan bukan pelanggaran²⁰.

Ketidaknetralan pegawai ASN dapat menyebabkan terjadinya keberpihakan atau ketidakadilan dalam pembuatan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan yang pada akhirnya akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat secara luas. Terhadap isu netralitas ASN menjadi salah satu obyek pengawasan, tidak hanya oleh Bawaslu, tetapi juga oleh Komisi ASN dan masyarakat pada umumnya. Dasar hukum netralitas ASN, sebagai berikut; *pertama*, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara; *kedua*, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum; *ketiga*, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil; *keempat*, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil; *kelima*, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, namun belum mampu mencegah pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh ASN²¹.

Menurut Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) memberikan kriteria Indeks Kerawanan Pemilu (IKP), menurut Andrian Habibi, bahwa terdapat kerawanan pemilu pada suatu daerah, yaitu: kerawanan hak pilih, adanya sengketa berupa ajudikasi keberatan pemilu, representasi minoritas, partisipasi publik, partisipasi kandidat, pengawasan pemilu, hak gender, kampanye, partisipasi pemilih dan pelaksanaan pemungutan suara²². Sedangkan IKP dalam netralitas ASN, berupa; *pertama*, penggunaan fasilitas dan anggaran negara/daerah; *kedua*, mempengaruhi warga dengan politik uang untuk memilih paslon tertentu;

¹⁸ Tedi Sudrajat and Agus Mulya Karsona.2016. "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara," *Jurnal Media Hukum* 23, no. 1 : h.88, <https://doi.org/10.18196/jmh.2015.0070.87-94>.

¹⁹ Asmaeny Azis Izlindawati, *Constitutional Complaint and Constitutional Question Dalam Negara Hukum* (Jakarta: Kencana, 2019).h.32.

²⁰ Dewi Mustika Sari.2021."Regulasi Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020," *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 05, no. 2 : h.259.

²¹ Tedi Sudrajat and Sri Hartini.2017. "Rekonstruksi Hukum Atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil," *Mimbar Hukum* 29, no. 3 : h.445, <https://doi.org/10.22146/jmh.26233>.

²² Andrian Habibi, "Hati-Hati Intelijen Pemilu," *Adalah* 3, no. 1 (2019): h.7, <https://doi.org/10.15408/adalah.v3i1.10908>.

ketiga, melarang/menghalangi pemasangan alat peraga kampanye paslon tertentu; *keempat*, menyalahgunakan kewenangan dalam merencanakan dan pelaksanaan program pemerintah dan distribusi bantuan sosial; *kelima*, bersikap tidak netral dengan mempengaruhi/mengintimidasi dan memihak kepada pasangan calon; *keenam*, terlibat dalam kampanye (menjadi pembicara/jurkam, menyediakan rumah sebagai tempat kampanye, memobilisasi warga masyarakat untuk menghadiri kampanye); *ketujuh*, terlibat sebagai Tim Kampanye/Tim Sukses Paslon; *kedelapan*, menggerakkan struktur birokrasi, memengaruhi, mengintimidasi para pegawai bawahan di jajaran; *kesembilan*, membuat kebijakan dalam bentuk SK Pegawai Honor, Mutasi, Rotasi yang bersifat politik praktis.

Peristiwa bahwa peserta pemilu/ pilkada yang melakukan pemanfaatan suara pegawai negeri ini jelas sangat mudah bagi kandidat incumbent, dengan iming-iming janji akan diberi jabatan atau perintah untuk mendukung atasannya, mobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada memungkinkan untuk memenangkan calon tertentu dan ini hampir terjadi di semua daerah²³.

Penyebab pelanggaran netralitas ASN bisa disebabkan oleh: *pertama*, Adanya motif untuk mendapatkan/ mempertahankan jabatan/ materi/ proyek; *kedua*, Adanya hubungan kekeluargaan/ kekerabatan dengan calon; *ketiga*, Kurangnya pemahaman aturan/ regulasi tentang netralitas ASN; *keempat*, Adanya intervensi/ tekanan dari pimpinan/ atasan; *kelima*, Kurangnya integritas ASN untuk bersikap netral; *keenam*, ketidaknetralan ASN dianggap sebagai hal lumrah; *ketujuh*, pemberian sanksi lemah; *kedelapan*, terjebak dalam situasi perpolitikan.

Pengawas Pemilu melakukan pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Polri menjadi bagian dari tugas Bawaslu, berkaca dengan temuan Deni Yanuar, bahwa TNI dapat netral dalam pelaksanaan Pemilu/pilkada dipengaruhi oleh sikap dan tindak dari pimpinan (komanda)²⁴, oleh karena itu butuh perhatian terhadap setiap keputusan dan/ atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta Pemilu selama masa Kampanye; dan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa Kampanye. Kegiatan sebagaimana meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan atau pemberian barang kepada pegawai ASN, anggota TNI dan anggota Polri dalam lingkungan unit kerjanya, keluarga dan masyarakat. Namun dalam Pilkada Kabupaten Pelalawan, tidak didapatkan pelanggaran netralitas personil TNI ataupun Polri.

Kegiatan Pengawasan ASN, berupa Pencegahan dalam pencegahan Bawaslu Kabupaten Pelalawan melakukan pencegahan sebagai berikut:

1. Memberikan surat Himbuan kepada OPD dilingkungan Pemerintah Kabupaten Pelalawan dan BUMN di Wilayah Kabupaten Pelalawan. Menghimbau kepada ASN dan Karyawan BUMN/BUMD menjaga netralitas dengan tidak melakukan /melibatkan diri dalam kegiatan yang mengarah

²³ Djoni Gunanto.2020. "Politisasi Birokrasi Dalam Pelaksanaan Pilkada Di Indonesia," *Independen (Jurnal Politik Indonesia Global)* 1, no. 2 (2020): h.87, <https://doi.org/10.24853/independen.1.2.87-94>.

²⁴ Deni Yanuar.2017. "Militer Pada Pemilu Legislatif: Antara Netralitas Dan Profesionalitas," *Al-Ijtimai: International Journal of Government and Social Science* 3, no. 1 : h.93.

kepada keberpihakan terhadap Pasangan Calon Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pelalawan Tahun 2020, baik selama tahapan kampanye maupun sesudah masa kampanye yang meliputi pertemuan ajakan, himbauan, seruan, me-Like Mendsos yang bersifat memihak, atau kegiatan pemberian barang kepada PNS/Karyawan BUMN/BUMD dilingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat yang nantinya akan berakibat menimbulkan permasalahan hukum terhadap ASN dan Karyawan BUMN/BUMD dikemudian hari.

2. Publikasi netralitas ASN. Publikasi netralitas ASN adalah berupa pengumuman dan informasi berbentuk infografis yang disebarluaskan oleh Bawaslu Kabupaten Pelalawan di internet dan media sosial. Tujuannya adalah agar masyarakat luas berpartisipasi dalam mengawasi netralitas ASN di Kabupaten Pelalawan pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pelalawan Tahun 2020.

Tabel 1. Jenis Pelanggaran yang Diawasi Menurut Peraturan

No	Jenis Pelanggaran	Pasal	Peraturan
1	Kampanye/ sosialisasi media sosial (<i>posting, komen, share, like</i>)	Pasal 11 huruf c	Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2004
2	Menghadiri deklarasi pasangan calon		
3	Melakukan foto bersama calon/pasangan calon dengan mengikuti simbol gerakan tangan/ gerakan		
4	Melakukan pendekatan ke partai politik terkait pencalonan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon		
5	Mendeklarasikan diri bakal calon kepala daerah/ wakil kepala daerah		
6	Memasang spanduk/ baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon kepala		
7	Menjadi pembicara/ narasumber dalam kegiatan partai politik		
8	Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan (<i>pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, dan pemberian barang</i>)	Pasal 4 angka 13 huruf b Pasal 4 angka 15 huruf d Pasal 12 angka 9	Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010
9	Ikut sebagai pelaksana kampanye	Pasal 4 angka 12	
10	Terlibat dalam kegiatan	Pasal 4 angka 15	

	kampanye	huruf a	
		Pasal 12 angka 9	
11	Menjadi peserta kampanye dengan memakai atribut partai/ atribut pns	Pasal 4 angka 12 huruf b	
12	Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan pns lain	Pasal 4 angka 12 huruf c	
13	Memberikan dukungan ke caleg DPD/ calon kepala daerah (<i>independen</i>) dengan memberikan foto kopi ktp	Pasal 4 angka 14 Pasal 12 angka 8	
14	Sebagai peserta kampanye dengan fasilitas Negara	Pasal 4 angka 12 huruf d	
15	Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye	Pasal 4 angka 15 huruf b Pasal 13 angka 13	
16	Menjadi anggota dan atau pengurus Partai Politik	Pasal 87 ayat 4 huruf c	Undang-Undang No. 5 Tahun 2014
17	Mencalonkan diri/ dicalonkan menjadi Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati, Walikota/ Wakil Walikota tanpa mengundurkan diri	Pasal 119 (Putusan MK) Pasal 123 ayat 3 (Putusan MK)	
18	Membuat keputusan yang dapat menguntungkan/ merugikan paslon selama masa kampanye	Pasal 4 angka 13 huruf a Pasal 4 angka 15 huruf c Pasal 13	Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010
19	Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan	Pasal 71 ayat 1	Undang-Undang No. 10 Tahun 2016

Sumber: Bawaslu Kabupaten Pelalawan

Pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pelalawan Tahun 2020, Bawaslu Kabupaten Pelalawan melakukan proses penanganan pelanggaran Hukum, berupa pelanggaran Netralitas dan Kode Etik Aparatur Sipil Negara (ASN) sebanyak 6 (*enam*) perkara, dugaan pelanggaran yang berupa temuan hasil pengawasan dan laporan masyarakat terhadap pelanggaran Netralitas ASN.

Tabel 2. Jumlah Pelanggaran Netralitas ASN pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pelalawan Tahun 2020

NO	Jenis Register	Jumlah Registrasi
1	Temuan	5
2	Laporan	1
Total		6

Sumber: Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Pelalawan

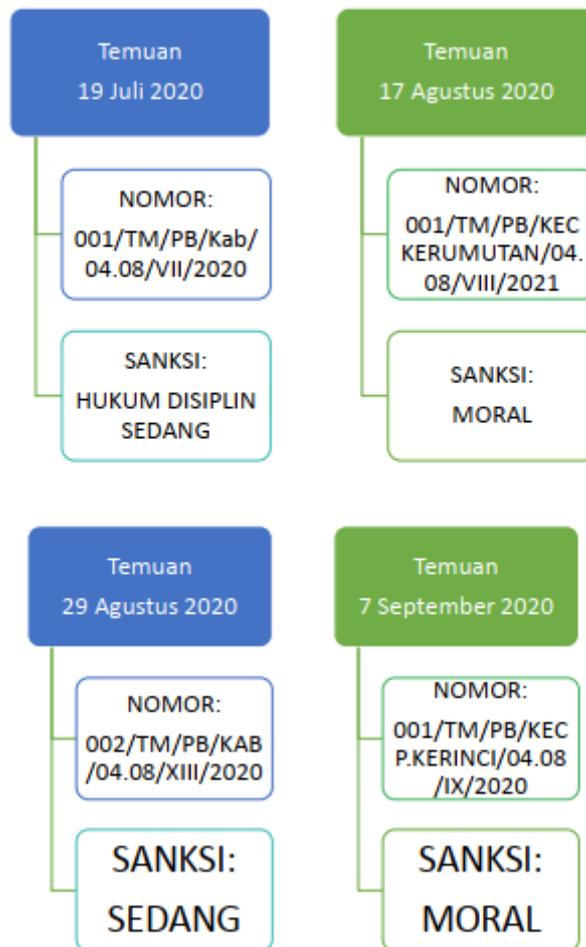
Pelanggaran hukum berupa Netralitas ASN berdasarkan kapasitas penemu/ pelapor, modus pelanggaran, serta hasil tindaklanjut proses penanganan pelanggaran oleh Bawaslu Kabupaten Pelalawan dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Dugaan pelanggaran hukum lainnya berupa netralitas ASN yang ditemukan oleh Bawaslu Kabupaten Pelalawan berdasarkan hasil pengawasan Bustami selaku Anggota/ Kordiv Pengawasan, dengan terlapor/pelaku adalah Muhammad Rais yang merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN) aktif dengan jabatan sebagai Kepala Kementerian Agama Kabupaten Pelalawan, adapun perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh Muhammad Rais adalah menyampaikan pernyataan secara terbuka melalui media pemberitaan yaitu Fix Pekanbaru.com tentang hal yang pada pokoknya menyatakan akan maju pada Pilkada Pelalawan Tahun 2020 dan juga ikut serta menghadiri kegiatan Partai Politik berupa penyerahan SK Dukungan pasangan calon Kepala Daerah dari DPP Partai Golkar. Hasil dari proses penanganan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Pelalawan adalah Muhammad Rais terbukti melakukan pelanggaran Kode Etik Aparatur Sipil Negara yang diatur dalam Pasal 11 Huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, berdasarkan hal tersebut Bawaslu Kabupaten Pelalawan meneruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk ditindaklanjuti. Selanjutnya KASN menindaklanjuti dengan memberikan sanksi hukuman disiplin sedang kepada Muhammad Rais.
2. Dugaan pelanggaran hukum lainnya berupa netralitas ASN yang ditemukan oleh Panwaslu Kecamatan Kerumutan Kabupaten Pelalawan berdasarkan hasil pengawasan Gilang Abi Saputro selaku Ketua/Kordiv Pengawasan, dengan terlapor/ pelaku adalah Husnizal yang merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN) aktif dengan jabatan sebagai Camat Kecamatan Kerumutan Kabupaten Pelalawan, adapun perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh Husnizal adalah menyampaikan kata sambutan sebagai berikut “ Saya berharap Apabila terpagar nanti, kemudian dinaikan sudah ada pengurusnya saya berharap tahun 2021 pak Ketua DPRD menjadi Bupati disini untuk menengok ini, jadi besok tak kuatir lagi. pak bupatinya.... setuju ya? setuju ya? besok pak Edi Sukemi itu bupatinya disini untuk nengok ini setuju ya? a.... itu harapan saya.”. dalam acara Peresmian Kolam Renang di Desa Bukit Lembah Subur Kecamatan Kerumutan. Hasil dari proses penanganan pelanggaran adalah Husnizal terbukti melakukan pelanggaran Netralitas dan Kode Etik ASN yang diatur dalam Pasal 2 huruf f dan pasal 3 huruf b UU

Nomor 5 Tahun 2014, Pasal 11 huruf c PP Nomor 42 Tahun 2004, dan Surat Edaran Bupati Pelalawan Nomor: 800/BKPSDM PEMKA/2020/1108 tanggal 22 Juni 2020, berdasarkan hal tersebut Bawaslu Kabupaten Pelalawan meneruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk ditindaklanjuti. Selanjutnya KASN menindaklanjuti dengan memberikan sanksi moral kepada Husnizal.

3. Dugaan pelanggaran hukum lainnya berupa netralitas ASN yang ditemukan oleh Bawaslu Kabupaten Pelalawan berdasarkan hasil pengawasan Kamal Ruzaman selaku Anggota/Kordiv Penyelesaian Sengketa, dengan terlapor/pelaku adalah Emilia KH yang merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN) aktif dengan jabatan sebagai Kepala Sekolah, adapun perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh Emilia KH adalah pada saat membawa Acara/MC dalam kegiatan silaturahmi antara Kepala Sekolah se-Kabupaten Pelalawan dengan Bupati Pelalawan dan Adi Sukemi (Ketua DPRD Kabupaten Pelalawan) ada menyampaikan atau memperkenalkan bahwa Adi Sukemi sebagai calon Bupati Pelalawan Tahun 2020. Hasil dari proses penanganan pelanggaran oleh Bawaslu Kabupaten Pelalawan adalah Emilia KH terbukti melakukan pelanggaran Kode Etik ASN yang diatur dalam Pasal 11 huruf c PP Nomor 42 Tahun 2004 dan Surat Edaran Bupati Pelalawan Nomor: 800/BKPSDMPEMKA/2020/1108 tanggal 22 Juni 2020, berdasarkan hal tersebut Bawaslu Kabupaten Pelalawan meneruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk ditindaklanjuti. Selanjutnya KASN menindaklanjuti dengan memberikan sanksi sedang kepada Emilia KH.
4. Dugaan pelanggaran hukum lainnya berupa netralitas ASN yang ditemukan oleh Panwaslu Kecamatan Pangkalan Kerinci Kabupaten Pelalawan berdasarkan hasil pengawasan Dedi Firmansyah selaku Ketua/Kordiv Pengawasan, dengan terlapor/pelaku adalah Samsidar yang merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN) aktif dengan jabatan sebagai Kepala Sekolah, adapun perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh Husnizal adalah mengomentari foto kegiatan salah satu bakal calon saat melakukan deklarasi, berdasarkan hal tersebut Penemu langsung melakukan penelusuran dan menemukan dari akun media sosial Facebook atas nama Ferly Azhari pada hari jum'at tanggal 04 September 2020 yang mengunggah foto dokumentasi kegiatan Deklarasi Perubahan Pelalawan Bakal Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Pelalawan Tahun 2020 yaitu H. Zukri dan H. Nasarudin yang unggahan tersebut dikomentari oleh Akun Facebook atas nama Samsidar MPd yang diduga merupakan ASN aktif yang menjabat sebagai Kepala Sekolah dengan isi komentar sebagai berikut "*Sangat sederhana skali Insyah Allah terujud Aamiin*". Hasil dari proses penanganan pelanggaran adalah Samsidar terbukti melakukan pelanggaran Kode Etik ASN yang diatur dalam Pasal 11 huruf c PP Nomor 42 Tahun 2004 dan Surat Edaran Bupati Pelalawan Nomor: 800/BKPSDMPEMKA/2020/1108 tanggal 22 Juni 2020 dan Surat Edaran Bupati Pelalawan Nomor: 800/BKPSDM-PEMKA/2020/1108 tanggal 22 Juni 2020, berdasarkan hal tersebut Bawaslu Kabupaten Pelalawan meneruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk ditindaklanjuti. Selanjutnya KASN menindaklanjuti dengan memberikan sanksi moral kepada Samsidar.

5. Dugaan pelanggaran hukum lainnya berupa netralitas ASN yang dilaporkan oleh Warga Negara Indonesia yang ber KTP-el Kabupaten Pelalawan dengan inisial SY, dengan terlapor/pelaku adalah Hendry Gunawan yang merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN) aktif dengan jabatan sebagai Kepala Dinas KOMINFO Kabupaten Pelalawan dan M.E. Ryan Pratama yang merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN) aktif dengan jabatan sebagai kepala Seksi Laporan Publik dinas KOMINFO Kabupaten Pelalawan, peristiwa bermula dari adanya akun atas nama Pemkab Pelalawan (Facebook) yang dibawah oleh Dinas Komunikasi dan Informasi Kabupaten Pelalawan, Melakukan unggahan informasi publik (*postingan*) dan kemudian menandai akun pribadi salah satu paslon yaitu @adisukemi77 adalah akun yang sudah dilaporkan ke KPU Tentang akun sosial media paslon, disini lain perlu diketahui paslon tersebut adalah anak kandung dari Kepala Daerah Kabupaten Pelalawan dalam hal ini adalah H.M Harris selaku Bupati aktif, jauh dari sebelum Penetapan Calon dan Nomor Urut, pada tanggal *postingan* instagram (16, 26 September 2020) juga melakukan *postingan* dengan menandai akun Adi Sukemi, serta pada tanggal *postingan* facebook (30 september sebanyak 3 *postingan*, 1, 10 Oktober 2020) yang mana sudah menyalahi Tentang Netralitas ASN dan Instansi Dinas Komunikasi dan Informasi Kabupaten Pelalawan, adapun editor narasi dari setiap *postingan* adalah Ryan Pratama dengan nama akun @ryan_abu_fu (Instagram) Ryan Pratama (Facebook) bahkan Kepala Dinas Komunikasi dan Informasi Kabupaten Pelalawan yaitu Hendry Gunawan. Hasil dari proses penanganan pelanggaran oleh Bawaslu Kabupaten Pelalawan adalah Hendry Gunawan dan M.E. Ryan Pratama terbukti melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan lainnya yaitu pelanggaran Kode Etik ASN, berdasarkan hal tersebut Bawaslu Kabupaten Pelalawan meneruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk ditindaklanjuti. Selanjutnya KASN menindaklanjuti dengan memberikan sanksi disiplin tingkat sedang kepada Hendry Gunawan dan M.E. Ryan Pratama.
6. Dugaan pelanggaran hukum lainnya berupa netralitas ASN yang ditemukan oleh Bawaslu Kabupaten Pelalawan berdasarkan hasil pengawasan Mubruur selaku Ketua/Kordiv SDM, dengan terlapor/pelaku adalah Sarifa Perita Musfita yang merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam masa cuti mendampingi suami mencalonkan diri sebagai Bupati Pelalawan Tahun 2020, adapun perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh Sarifa Perita Musfita adalah tindakan atau perbuatan berfoto dan membuat video yang memperagakan simbol empat jari dan ikut melantunkan yel-yel dukungan terhadap calon Bupati dan Wakil Bupati Pelalawan Nomor Urut 4 yaitu Adi Sukemi-HM.Rais. Hasil dari proses penanganan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Pelalawan adalah Sarifa Perita Musfita terbukti melanggar ketentuan Netralitas dan Kode Etik ASN yang diatur dalam Pasal 2 huruf f dan pasal 3 huruf b UU Nomor 5 Tahun 2014 dan Pasal 11 huruf c PP Nomor 42 Tahun 2004, berdasarkan hal tersebut Bawaslu Kabupaten Pelalawan meneruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk ditindaklanjuti. Selanjutnya KASN menyatakan Sarifah Perita Musfita tidak terbukti karena sedang menjalani cuti diluar tanggungan pemerintah.



Dinamika permasalahan tahapan Non Tahapan Pengawasan ASN Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pelalawan Tahun 2020 di Wilayah Kabupaten Pelalawan adalah sebagai berikut:

1. ASN kurang memahami ruang lingkup aturan dan perundangundangan mengenai netralitas ASN. Sejauh mana batasan ASN dalam bersikap netral pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pelalawan Tahun 2020;
2. Terdapat hubungan kekerabatan antara oknum ASN dengan Pasangan Calon;
3. Terdapat kondisi intervensi dari atasan ke bawahan, sehingga ASN dalam situasi yang dilematis untuk bersikap netral;
4. ASN terjebak dalam situasi perpolitikan nasional ASN terbawa arus karena memiliki hak pilih dan sulit menempatkan netralitasnya;
5. Evaluasi Pelaksanaan Pengawasan Non Tahapan Pengawasan ASN Pelanggaran netralitas ASN pada setiap pemilihan mulai dari Pilkada hingga Pemilu Legislatif dan Pemilihan Presiden selalu terjadi, Bawaslu yang memiliki peran untuk melakukan proses penanganan dugaan Pelanggaran baik secara Administrasi maupun Pidana terhadap ASN sebelum diserahkan kepada KASN, perlu meningkatkan kinerja agar angka pelanggaran Netralitas ASN dapat menurun.

III. KESIMPULAN

Pilkada Kabupaten Pelalawan tahun 2020 masih terjadi pelanggaran netralitas ASN, meskipun sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan membatasi dan mengatur sikap dan tindak ASN dalam pelaksanaan pilkada, temuan yang didapati berupa terdapatnya keterlibatan ASN yang mengarahkan dukungan kepada calon tertentu, yang berdinasi sebagai kepala sekolah, camat, maupun ASN yang masih aktif ikut diacara partai politik, mengomentari foto kandidat di media sosial serta terdapat ASN Dinas Kominfo Kabupaten Pelalawan yang mengarahkan dukungan kepada kandidat tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiyanta, F.C. Susila. "Hukum Dan Studi Penelitian Empiris: Penggunaan Metode Survey Sebagai Instrumen Penelitian Hukum Empiris." *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 4 (2019): 697-709.
- Anshar, Sayid. "Konsep Negara Hukum Dalam Perspektif Hukum Islam." *Soumatara Law Review* 2, no. 2 (2019): 235-45.
- Asmaeny Azis Izlindawati. *Constitutional Complaint and Constitutional Question Dalam Negara Hukum*. Jakarta: Kencana, 2019.
- Benuf, Kornelius, and Muhamad Azhar. "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer." *Jurnal Gema Keadilan* 7, no. 1 (2020): 20-33. <https://doi.org/10.24246/jrh.2019.v3.i2.p145-160>.
- Ch. Likadja, Jeffry Alexander. "Memaknai 'Hukum Negara (Law Through State)' Dalam Bingkai 'Negara Hukum (Rechtstaat).'" *Hasanuddin Law Review* 1, no. 1 (2015): 75-86. <https://doi.org/10.20956/halrev.v1n1.41>.
- Delmana, Lati Praja, Aidinil Zetra, and Alfian Miko. "Konstruksi Indikator Dan Formula Penilaian Kualitas Pemilu Di Indonesia." *JPPUMA Jurnal Ilmu Pemerintahan Dan Sosial Politik Universitas Medan Area* 7, no. 1 (2019): 60-70. <https://doi.org/10.31289/jppuma.v7i1.2000>.
- Faedlulloh, Dodi, and Noverman Duadji. "Birokrasi Dan Hoax: Studi Upaya Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara Di Era Post-Truth." *Jurnal Borneo Administrator* 15, no. 3 (2019): 313-32. <https://doi.org/10.24258/jba.v15i3.566>.
- Furqon, Eki. "Kedudukan Komisi Aparatur Sipil Negara Dalam Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Umum 2019 Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Studi Kasus Pada Pemilu 2019 Di Provinsi Banten)." *AJUDIKASI: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2020): 15-28.
- Gunanto, Djoni. "Politisasi Birokrasi Dalam Pelaksanaan Pilkada Di Indonesia." *Independen (Jurnal Politik Indonesia Global)* 1, no. 2 (2020): 87-94. <https://doi.org/10.24853/independen.1.2.87-94>.
- Habibi, Andrian. "Hati-Hati Intelijen Pemilu." *Adalah* 3, no. 1 (2019): 7-12. <https://doi.org/10.15408/adalah.v3i1.10908>.
- Hartini, Sri, Setiajeng Kadarsih, and Tedi Sudrajat. "Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilukada (Studi Di Jawa Tengah)." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 3 (2014): 537-57. <https://doi.org/10.22304/pjih.v1n3.a7>.

- Izlindawti, Asmaeny Azis. *Constitutional Complaint and Constitutional Question dalam Negara Hukum*, Jakarta: Kencana, 2019.
- Jayayanti, Nur Putri. "Netralitas Peran Aparatur Sipil Negara Dalam Kebijakan Publik Dan Pemilihan Umum." *Jurnal Analisis Kebijakan* 3, no. 1 (2019): 101-7.
- Marbun, S.F. "Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia." *Jurnal Hukum UII* 10, no. 5 (1998): 69-77.
- Mokhsen, Nuraida, Septiana Dwiputrianti, Ari Fitriana Dewi, and Rifki Juniarto. *Pengawasan Penegakan Kode Etik Dan Kode Perilaku Pegawai Aparatur Sipil Negara*, 2019.
- Norris, Pippa. "Electoral Integrity in East Asia." *Taiwan Journal of Democracy* 12, no. 1 (2016): 1-25. <https://doi.org/10.4324/9781315733869-25>.
- Pradono, Nuswantoro Setyadi. "Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu 2019, Bisa Netralkah?" *Jurnal Analisis Kebijakan* 3, no. 1 (2019): 48-62.
- Saputra, Asbudi Dwi. "Pencegahan Dan Penindakan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Oleh Bawaslu Kota Palopo Pada Pemilu 2019." *Jurnal I La Galigo Public Administration Journal* 3, no. 2 (2020): 61-71.
- Saragih, Anwar, and Barry Calvin Ginting. "Pemantauan Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu." *Jurnal Bawaslu* 3, no. 3 (2017): 351-62.
- Sari, Dewi Mustika. "Regulasi Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020." *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 05, no. 2 (2021): 259-72.
- Sudrajat, Tedi, and Sri Hartini. "Rekonstruksi Hukum Atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil." *Mimbar Hukum* 29, no. 3 (2017): 445-60. <https://doi.org/10.22146/jmh.26233>.
- Sudrajat, Tedi, and Agus Mulya Karsona. "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." *Jurnal Media Hukum* 23, no. 1 (2016): 87-94. <https://doi.org/10.18196/jmh.2015.0070.87-94>.
- Wahyuni, Tri, and Rocky Noor Permadi. "Penguatan Kode Etik Organisasi Dalam Mewujudkan Netralitas ASN." *Jurnal Administrasi Publik* 14, no. 2 (2018): 151-62. <https://doi.org/10.52316/jap.v14i2.9>.
- Yanuar, Deni. "Militer Pada Pemilu Legislatif: Antara Netralitas Dan Profesionalitas." *Al-Ijtimai: International Journal of Government and Social Science* 3, no. 1 (2017): 85-94.

REFORMULASI PENGATURAN REKRUTMEN POLITIK YANG DEMOKRATIS

Jamaludin Ghafur

FH Universitas Islam Indonesia dan Sekretaris Umum APHTN-HAN DIY
Jl. Kaliurang Km. 14,5, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55584.

Email: jamaludin.ghafur@uii.ac.id

ABSTRAK

Peraturan perundang-undangan mengamanatkan kepada setiap partai politik untuk melaksanakan rekrutmen politik secara demokratis. Namun, undang-undang tidak memberikan penjelasan secara rinci tentang hal ini. Aturan detail diserahkan kepada masing-masing parpol untuk mengatur sesuai kebutuhannya. Alasannya, partai adalah organisasi privat yang perlu diberi keleluasaan mengatur urusan internalnya. Celaknya, banyak partai justru mendesain mekanisme rekrutmen politiknya jauh dari nilai-nilai demokrasi. Tujuan paper ini adalah ingin menjawab pertanyaan: *Pertama*, betulkah parpol adalah organisasi privat?; dan *Kedua*, bagaimana seharusnya pengaturan tentang model rekrutmen politik yang demokratis? Hasil analisis menyimpulkan bahwa tidak tepat mendudukan partai sebagai asosiasi privat sebab keseluruhan fungsi yang diembannya berkaitan dengan urusan publik. Oleh sebab itu, sudah selayaknya negara mengatur urusan internal partai sepanjang hal tersebut berkaitan dengan kepentingan publik. Misalnya, dalam hal pelaksanaan rekrutmen politik. Adapun hal yang perlu diatur secara tegas dalam undang-undang agar rekrutmen politik berlangsung secara demokratis adalah perintah kepada setiap parpol untuk mendesain mekanisme pemilihan kandidat pejabat publik secara “terdesentralisasi” dan “inklusif” dengan mengkombinasikannya melalui mekanisme pemilihan secara bertingkat.

Kata Kunci : Reformulasi, Pengaturan, Rekrutmen Politik yang Demokratis, dan Partai Politik

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di antara sekian banyak tahapan pemilihan umum (pemilu), satu di antaranya yang paling penting adalah soal kandidasi atau pencalonan sebab hakikatnya para calon inilah yang nantinya akan dipilih oleh rakyat dan sebagian dari mereka akan menduduki jabatan dalam pemerintahan. Karena itu, baik tidaknya jalannya pemerintahan, sepenuhnya akan sangat ditentukan oleh kualitas dari para calon pejabat publik yang ikut berkontestasi dalam ajang pemilu. Mengingat begitu krusialnya soal pencalonan ini yaitu akan berkorelasi dengan mutu penyelenggaraan pemerintahan, maka tidak berlebihan bila peraturan perundang-undangan mengamanatkan agar rekrutmen terhadap kandidat pejabat publik harus dilaksanakan secara demokratis. Hal ini untuk

memastikan para kandidat adalah sosok terbaik dan dikenal luas oleh masyarakat.

Institusi utama yang diberi mandat oleh konstitusi dalam hal pencalonan tersebut adalah partai politik (parpol). Berdasar kewenangan ini, parpol diberi kekuasaan dalam meracik menu pilihan dari proses representasi. Sebegitu sentralnya peran ini, tidak berlebihan bila para ahli menyebut fungsi rekrutmen politik adalah identitas kunci yang membedakan parpol dengan organisasi sosial dan politik lainnya. Tentang hal ini misalnya dikemukakan oleh Lester G. Seligman bahwa:

*The recruitment of leadership is one of the principal functions of political parties. It might be said to be almost a minimum function of political parties. Numerous studies, particularly in the postwar years, have been pointing to the shrinking capacity of our parties in various other functions - as ideological agencies, as mobilizers of the electorate, as objects of social identification. The task of selecting candidates and instruments of political mobility remains one of the principal functions of the parties.*¹

Hal serupa juga disampaikan oleh Schattschneider bahwa proses pencalonan (nominasi) dalam pemilu merupakan aktivitas terpenting dan merupakan ciri khas partai politik modern. Jika suatu partai gagal mengajukan calon dalam pemilu, maka ia tidak layak disebut partai.² Karena rekrutmen kandidat politik adalah fungsi dasar dari parpol, maka suatu partai yang tidak mampu memikat para calon potensial dan kemudian tidak dapat mengusung kandidat dalam pemilu berarti telah menyerahkan peluang elementalnya untuk memperoleh kekuasaan.

Mengingat pentingnya peran parpol dalam nominasi kandidat pada jabatan-jabatan publik terutama yang dipilih melalui pemilu (*elected officials*), di era reformasi kewenangan parpol di bidang ini semakin diperkuat dan menjadi lebih strategis karena untuk pertama kalinya dalam sejarah politik nasional, fungsi rekrutmen politik tersebut diintroduksi ke dalam naskah perubahan UUD 1945. Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 berbunyi, "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden **diusulkan oleh partai politik** atau **gabungan partai politik** peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Sementara Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 menyatakan, "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah **partai politik**".

Amanat konstitusi di atas menunjukkan posisi strategis parpol dalam rekrutmen politik, baik untuk jabatan presiden dan wakil presiden maupun anggota legislatif. Bahkan pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah juga harus diusung oleh partai politik dan/atau gabungan partai politik, selain tentu dapat juga diikuti oleh pasangan calon independen atau perseorangan. Itu artinya, hampir semua jabatan publik di lembaga eksekutif dan legislatif ditentukan oleh proses rekrutmen politik yang dilakukan oleh parpol, baik dalam pilpres, pileg, maupun pilkada.

¹ Lester G. Seligman, Party Roles and Political Recruitment.1958.1958. *The Western Political Quarterly*, Vol. 11, No. 2, , h. 360. <http://www.jstor.org/stable/444413>.

² Schattschneider, E. E. *Party Government* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1942), h. 64.

Pada prinsipnya, peraturan perundang-undangan menentukan bahwa rekrutmen politik harus dilakukan secara demokratis. Hal ini termaktub dalam sejumlah pasal dalam berbagai undang-undang. Misalnya Pasal 29 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik berbunyi:

- (1) Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi:
 - a. ...
 - b. bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - c. bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; dan
 - d. bakal calon Presiden dan Wakil Presiden.
- (1a) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan.
- (2) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.

Adapun Pasal 223 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu berbunyi: "Penentuan calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal Partai Politik bersangkutan". Sementara Pasal 241 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu berbunyi: "(1) Partai Politik Peserta Pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; (2) Seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan anggaran dasar, anggaran rumah tangga, dan/atau peraturan internal Partai Politik Peserta Pemilu".

Walaupun berbagai peraturan secara eksplisit mewajibkan setiap parpol melakukan rekrutmen secara demokratis dan terbuka, namun sifat normanya masih sangat umum dan abstrak sehingga tidak bisa dijadikan pedoman secara pasti. Dengan kata lain, undang-undang tidak memberikan parameter sehingga parpol dalam tataran praktik melakukan tafsir sesuai selera subjektifitasnya masing-masing. Keragaman dalam metode seleksi kandidat ini misalnya disampaikan oleh Yuniawan Nugroho dan Irina Dayasih bahwa pada umumnya, ada dua hal penting yang harus diperhatikan dalam proses seleksi kandidat. *Pertama*, siapa yang memilih calon. Berkaitan dengan hal ini, seleksi kandidat di beberapa parpol dilakukan oleh:³ (i) suatu tim atau komite khusus; (ii) pimpinan partai tingkat pusat (DPP); (iii) pimpinan partai regional atau lokal; (iv) kongres partai; (v) pemilihan melalui *primaries*; dan/atau (vi) menggunakan survei. *Kedua*, apa saja persyaratan yang harus dipenuhi oleh kandidat. Hal inipun juga sangat variatif, yaitu parpol memilih kandidat yang:⁴ (i) sudah lama aktif di dalam partai dan kerja keras untuknya; (ii) berpengalaman di legislatif atau eksekutif; (iii) mempunyai pendidikan tinggi; (iv) dapat membiayai kampanye sendiri; (v) dapat memobilisasi massa; (vi) mempunyai jaringan dan koneksi politik yang

³ Yuniawan Nugroho dan Irina Dayasih (editor).2006. *Konsolidasi Demokrasi* . Forum Politisi, Jakarta, h. 80.

⁴ *Ibid.*

kuat; dan/atau (vii) mempunyai kemampuan tertentu (orasi, organisasi, atau yang lain).

Uraian di atas mengkonfirmasi bahwa dalam hal rekrutmen calon pejabat publik, peraturan perundang-undangan menyerahkan sepenuhnya kepada tiap-tiap partai untuk merumuskannya sendiri. Kewenangan penuh partai untuk menentukan metode dan mekanisme rekrutmen ini secara mandiri sebenarnya bukan merupakan hal yang baru. Menurut Leon Epstein sejak lama seleksi calon pejabat publik dianggap sebagai urusan privat dan urusan domestik masing-masing partai, meskipun ada peraturan hukum yang mengaturnya.⁵ Di kebanyakan negara, parpol diberi kebebasan untuk menentukan aturan pemilihan kandidat. Amerika Serikat adalah pengecualian karena sistem hukumnya secara luas mengatur bagaimana seharusnya parpol melakukan proses pemilihan kandidat. Sementara Finlandia, Jerman, Selandia Baru, dan Norwegia (hingga 2002), sistem hukum hanya menetapkan kriteria umum dalam hal rekrutmen pejabat publik.⁶ Konsekuensinya, seringkali mekanismenya menjadi tidak standar dan sebagian besar tidak diatur secara jelas.

Indonesia termasuk negara yang tidak mengatur proses rekrutmen calon pejabat oleh parpol secara mendetail. Peraturan perundang-undangan hanya memberikan rambu-rambu yaitu dilakukan melalui mekanisme yang "terbuka dan demokratis". Namun tidak ada penjabaran secara lebih spesifik indikator dari seleksi calon yang demokratis dan terbuka tersebut. Sehingga sejauh ini proses seleksi masih menjadi urusan dapur partai. Celaknya menurut Syamsuddin Haris, pedoman internal yang dibuat oleh partai-partai pada umumnya jauh dari prinsip terbuka dan demokratis. Masyarakat bahkan tak pernah memperoleh akses dan kesempatan, bukan hanya untuk menjadi caleg, melainkan juga kesempatan untuk ikut menilai kualitas para caleg yang disusun dan diajukan oleh parpol.⁷

Kecenderungan sebagaimana dikemukakan di atas terjadi terutama karena proses pencalonan legislatif berlangsung secara intern dalam partai dan bersifat "tertutup" bagi publik. Akibatnya, proses pencalonan hanya menjadi kesibukan partai-partai di satu pihak, dan KPU yang melakukan verifikasi administratif, di lain pihak, tanpa adanya partisipasi dan keterlibatan publik. Masyarakat hanya membaca atau mendengar laporan media massa, ada sekian caleg yang gagal lolos karena ijazah mereka palsu dan aspal (asli tapi palsu), ada sekian caleg yang ternyata sakit jiwa, dan seterusnya.⁸ Lebih parahnya lagi, proses pencalonan didominasi oleh pemenuhan aspek-aspek teknis-administratif ketimbang kualifikasi dan kualitas para calon.⁹

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Yuyun Dwi Puspitasari terhadap rekrutmen calon anggota legislatif oleh 16 parpol peserta Pemilu 2019 juga menyimpulkan hal yang sama bahwa hanya Partai Demokrat dan PSI yang

⁵ Leon D. Epstein.1967. *Political Parties in Western Democracies* . Praeger, New York, h. 201.

⁶ Reuven Y. Hazan and Gideon Rahat.2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford University Press, Oxford, h. 4.

⁷ Syamsuddin Haris.2005. "Proses Pencalonan Legislatif Lokal: Pola Kecenderungan, dan Profil Caleg", dalam *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*, ed. Syamsuddin Haris Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 9.

⁸ *Ibid*, h. 9-10.

⁹ *Ibid*.

membuka pendaftaran bacaleg secara online dengan disertai informasi pedoman pendaftaran dan prosedur seleksi bacaleg. PBB dan Partai Garuda membuka pendaftaran serupa namun tanpa pedoman yang lengkap. Sekalipun rata-rata parpol telah mempublikasikan dokumen AD/ART yang di dalamnya terdapat ketentuan umum mengenai rekrutmen dan seleksi bacaleg, namun mekanisme rigid mengenai seleksi bacaleg hanya dilakukan oleh PSI. Begitu juga dengan transparansi parpol dalam seleksi bacaleg masih rendah karena hanya PSI dan Partai Demokrat yang terdapat pemberitaan yang masif mengenai informasi seleksi bacaleg.¹⁰

Secara elaboratif, Lili Romli, dkk mengemukakan beberapa permasalahan dalam rekrutmen kandidat pejabat publik yang umum terjadi dalam parpol di Indonesia, yaitu:

Pertama, partai belum memiliki prosedur rekrutmen yang mapan, baik dalam tataran konsep maupun implementasi. Persoalan inilah yang melatarbelakangi sebagian partai melakukan rekrutmen politik secara instan, antara lain dengan memasukkan kalangan tertentu, khususnya *public figure*, pejabat atau mantan pejabat, dan kalangan pengusaha tanpa kriteria dan prosedur yang jelas; *Kedua*, partai masih terlalu mengandalkan model rekrutmen konvensional, terutama bergantung pada basis dukungan lama, yang seringkali telah mengalami pergeseran; *Ketiga*, kurang memperhatikan aspek kinerja dari bakal calon. Seleksi kandidat seringkali mengesampingkan terhadap kapasitas, integritas, pengalaman, dan penugasan yang dimiliki bakal calon.¹¹

Salah satu alasan yang sering dikemukakan dibalik pemberian kewenangan dan kebebasan bagi partai untuk memutuskan sendiri metode pemilihan kandidat yang akan digunakan adalah karena partai dianggap sebagai organisasi sukarela (*voluntary organization*) atau organisasi privat. Karena itu, partai harus diberi keleluasaan memilih kandidat mereka dengan berbagai cara yang mereka sukai. Efek negatif dari kebijakan ini telah memberi peluang kepada pemegang otoritas tertinggi dalam partai untuk meng “otak-atik” aturan main demi memberi keuntungan terhadap satu kandidat tertentu yang hal tersebut tentu merugikan bagi kandidat lainnya. Akibatnya, demokratis tidaknya penyelenggaraan seleksi kandidat sangat ditentukan oleh kemauan politik (*political will*) dari masing-masing elit partai yang berkuasa. Meskipun penyesuaian dan perubahan terhadap aturan pemilihan mungkin diperlukan untuk menemukan formula yang terbaik, tetapi perubahan aturan secara terus-menerus dapat merusak integritas proses pemilihan, terutama bila perubahan tersebut dilakukan untuk menguntungkan kandidat tertentu.¹²

¹⁰ Yuyun Dwi Puspitasari, “Derajat Transparansi Partai Politik dalam Seleksi Bacaleg Pemilu 2019”, *Jurnal Pemilu & Demokrasi*, Yayasan Perludem, h. 19-20.

¹¹ Lili Romli, dkk.2008. *Kerangka Penguatan Partai Politik di Indonesia*. Pusat Kajian Politik Fisip UI, Jakarta, h. 50-51.

¹² Beberapa aturan pemilihan yang seringkali dirubah dan dimanipulasi oleh elit partai untuk memenangkan calon tertentu, di antaranya adalah: *Pertama*, soal waktu. Tidak jarang para elite partai merancang skenario batas waktu penyerahan syarat pencalonan dan dokumen pendukung lainnya dalam waktu yang sangat pendek dan mendadak. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa hanya calon yang diunggulkan yang dapat memenuhi batas waktu untuk secara resmi mendaftar sebagai calon. Atau bisa juga sebaliknya yaitu mengulur-ulur waktu untuk memberi kesempatan kepada calon tertentu untuk melengkapi persyaratan yang diperlukan. *Kedua*, syarat pemilih. Hal ini bahkan diklaim lebih umum dilakukan daripada mengubah waktu pemilihan. Syarat kelayakan pemilih ini salah satunya

Oleh karena itu, aturan tentang seleksi kandidat pejabat publik dalam UU harus direvisi dan diformulasi ulang. Undang-undang jangan lagi memberi “cek kosong” kepada parpol untuk menafsirkan makna ‘demokratis dan terbuka’ tanpa ada panduan yang jelas. Proses penentuan daftar calon tidak cukup disebut bersifat ‘terbuka dan demokratis’, tetapi harus dijabarkan secara operasional dalam undang-undang.¹³ Negara memiliki tanggungjawab untuk memberikan parameter-parameter seleksi kandidat yang ‘terbuka dan demokratis’ dan harus dipatuhi oleh seluruh parpol. Pengaturan yang terlalu umum sehingga membuka peluang interpretasi yang sangat luas merupakan ciri dari produk hukum yang berkarakter otoriter dan ortodok, dan bukan karakter hukum yang demokratis dan responsif.¹⁴

Bagaimanapun, pemilihan kandidat pejabat publik oleh parpol merupakan aspek penting dalam demokrasi pada umumnya dan bagi partai pada khususnya. Karena itu, menurut Reuven Y. Hazan dan Gideon Rahat, negara harus mampu mendorong partai-partai untuk secara sukarela menerapkan metode pemilihan yang demokratis dan inklusif yang salah satu caranya adalah dengan memberikan penghargaan dan insentif kepada parpol yang menerapkan metode demokratis secara sempurna. Adapun jenis insentif yang bisa diberikan misalnya dengan mengalokasikan bantuan dana lebih besar bagi parpol tersebut.¹⁵

Selain cara sukarela, negara juga dapat memberlakukan kebijakan yang sifatnya memaksa parpol untuk melaksanakan rekrutmen calon pejabat publik secara demokratis dengan mengaturnya secara rigid dan detail dalam peraturan perundang-undangan. Artinya, bagaimana mekanisme dan prosedur pemilihan yang demokratis, tidak lagi sepenuhnya diserahkan kepada masing-masing parpol, tetapi terdapat ketentuan yang jelas yang diatur dalam undang-undang. Hal ini penting dilakukan mengingat fakta yang terjadi, pandangan yang selama ini memosisikan partai sebagai asosiasi privat dengan kebebasan membuat dan mengubah peraturan tentang pemilihan internal semaunya, telah memunculkan kesewenang-wenangan dari para elit dan pemimpin partai.

berkaitan dengan ketentuan berapa lama seseorang harus menjadi anggota partai sebelum ia diberi hak suara. Mengubah ketentuan tentang masa pengabdian untuk menentukan berhak tidaknya anggota parpol untuk memiliki hak pilih tidak boleh dilihat sebagai masalah teknis semata sebab hal ini akan sangat menentukan keterpilihan seorang kandidat. Di satu sisi mungkin akan ada kandidat yang diuntungkan bila pemilih hanya diperuntukkan bagi anggota partai dengan masa pengabdian yang lama, sementara bagi kandidat lain justru akan memperoleh manfaat bila masa pengabdiannya tidak dibuat terlalu lama sebab kandidat tersebut mungkin memiliki kemampuan untuk merekrut anggota baru dalam jumlah besar. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika perdebatan tentang aturan hak pilih ini menjadi sangat sentral karena akan menjadi salah satu faktor penting dalam menentukan kesuksesan seseorang terpilih sebagai kandidat partai untuk selanjutnya diusung sebagai calon resmi partai dalam pemilu. *Ketiga*, di beberapa negara, anggota partai yang akan terlibat sebagai pemilih dalam proses seleksi kandidat oleh parpol diharuskan melunasi biaya keanggotaan atau dikenai biaya partisipasi. Oleh karena itu, cara lainnya untuk memanipulasi aturan pemilihan berkaitan dengan kenaikan atau penurunan biaya keanggotaan atau biaya partisipasi. Kenaikan biaya yang sangat tinggi dapat menguntungkan atau merugikan kepentingan kandidat tertentu. Ofer Kenig and Scott Pruyers, “The Challenges of Inclusive Intra-party Selection Methods”, dalam *Democratizing Candidate Selection: New Methods, Old Receipts?*, eds. Guillermo Cordero and Xavier Collier (Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018), h. 34-35.

¹³ Ramlan Surbakti. 2016. *Pembaruan Parpol Lewat UU*, Kompas.

¹⁴ Moh. Mahfud MD menjelaskan, salah satu karakter produk hukum ortodok adalah rumusan materi hukumnya berifat pokok-pokoknya saja sehingga rumusan materi tersebut dapat diinterpretasikan oleh badan yang diberi mandat untuk mengaturnya lebih lanjut sesuai dengan kehendaknya sendiri. Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), h. 31-32.

¹⁵ Reuven Y. Hazan and Gideon Rahat, *Democracy within Parties*, h. 178.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, ada dua permasalahan pokok yang ingin dijawab dalam tulisan ini yaitu: *Pertama*, betulkah partai politik merupakan asosiasi privat sehingga harus diberikan kebebasan penuh untuk mengatur urusan internalnya seperti dalam menentukan mekanisme dan prosedur rekrutmen bakal calon pejabat publik?; dan *Kedua*, bagaimana seharusnya pengaturan model rekrutmen bakal calon pejabat publik yang demokratis oleh partai politik?

C. Metode Penelitian

Adapun jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif dengan pendekatan interpretasi hukum.

II. PEMBAHASAN

A. Partai Politik: Badan Privat atau Publik?

Hasil kajian sejumlah pakar menyimpulkan adanya kemuskilan untuk menetapkan secara pasti status badan hukum parpol. Bila melihat pada tujuan pembentukannya yaitu sebagai wadah bagi individu-individu untuk berkumpul dan membentuk kelompok kepentingan politik yang didasarkan pada kesamaan visi dan misi, maka parpol jelas merupakan lembaga privat. Partai dengan demikian merupakan alat bagi artikulasi kepentingan masyarakat demokratis. Akan tetapi, jika tinjauannya adalah fungsi yang dijalankan oleh parpol yang kesemuanya berkaitan dengan fungsi-fungsi kenegaraan, maka jelas ia adalah lembaga publik. Karena itu, posisi partai dekat dengan masyarakat, sekaligus dekat dengan negara.

Oleh sebab itu, jawaban atas pertanyaan bagaimana memposisikan parpol secara tepat di tengah perdebatan ia sebagai organisasi privat atau publik? Jawabannya adalah posisi partai tidak dapat dijelaskan secara pasti. Dilihat dari latar belakang dan karakteristik organisasi mereka, partai adalah asosiasi warga negara yang khas yaitu termasuk dalam lingkup masyarakat sipil (privat). Namun demikian, ketika partai memenangkan pemilu, tujuan utama mereka adalah untuk mendapatkan akses ke dalam kekuasaan pemerintahan. Partai yang mengendalikan mesin pemerintah akan menjadi penentu terhadap isi berbagai kebijakan publik. Dalam konteks ini, partai adalah badan publik. Akibatnya, dalam pandangan Lipset, Mainwaring dan Scully, partai dianggap sebagai institusi yang berada di zona transisi antara negara (publik) dan masyarakat sipil (privat).¹⁶

Praktik dan pengalaman dari berbagai negara menunjukkan setidaknya ada 3 (tiga) konsepsi tentang kedudukan parpol yaitu: (i) partai di tempatkan sebagai badan privat, (ii) partai sebagai badan publik, dan (iii) partai diposisikan antara

¹⁶ Lauri Karvonen.2007. "Legislation on Political Parties: A Global Comparison", *Party Politics*, Vol 13 . No. 4 , h. 438, <https://doi.org/10.1177/1354068807077955>.

badan privat dan sekaligus badan publik.¹⁷ Parameter untuk menentukan kedudukan parpol dalam suatu negara apakah sebagai badan publik, privat atau berada di posisi pertengahan antara privat dan publik adalah bagaimana negara ikut campur dalam mengatur parpol melalui instrumen legislasi negara. Bagi negara-negara yang sama sekali tidak mengatur parpol dan menyerahkan sepenuhnya ke internal mereka, dikategorikan sebagai negara yang menempatkan parpol sebagai badan privat. Sebaliknya, negara yang melakukan intervensi terhadap urusan eksternal dan internal parpol dengan cara mengaturnya sedemikian rupa baik dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga aktifitas parpol sepenuhnya terikat terhadap regulasi negara, merupakan indikasi parpol diposisikan sebagai badan publik. Sementara negara yang mengatur urusan eksternal parpol, dan memberikan kekuasaan serta keleluasaan bagi parpol untuk mengurus sisi internalnya untuk diatur secara mandiri, dikategorikan sebagai negara yang menempatkan parpol di posisi tengah-tengah yaitu antara badan publik dan privat.

Namun demikian, terlepas dari perdebatan teoritik status partai antara badan publik atau privat, jika melihat pada perkembangan di berbagai negara di dunia secara umum, ada fenomena untuk meletakkan partai sebagai lembaga publik yang berkonsekuensi pada semakin intensnya negara mengatur urusan internal maupun eksternal partai. Sebagaimana diungkapkan oleh Anika Gauja:

*Political parties ...have traditionally been given the legal status of 'voluntary associations' – free to organise and conduct their internal affairs in any manner they wish, subject to the laws of contract, associations and administration. Although many political parties would like to keep their 'internal affairs' beyond the reach of the law, the trend over the last century is for parties to be viewed more as public entities rather than private organisations and consequently to treat intra-party disputes as justiciable.*¹⁸

Terdapat beberapa alasan dibalik semakin diposisikannya parpol sebagai badan hukum publik, di antaranya adalah: *Pertama*, partai adalah institusi penting bagi demokrasi; *Kedua*, hubungan partai dengan rakyat semakin menjauh, sementara hubungan parpol dengan negara semakin menguat; dan *Ketiga*, partai politik menerima bantuan dana publik.

B. Partai Politik Merupakan Pilar Utama Demokrasi Perwakilan.

Eksistensi parpol telah lama ada dalam setiap sistem pemerintahan, namun parpol yang berfungsi sebagai kontrol terhadap jalannya pemerintahan merupakan sebuah fenomena baru. Pada masa demokrasi Yunani kuno, keberadaan parpol dianggap tidak penting karena dengan konsep bernegara yang sangat sederhana memungkinkan setiap warga negara secara langsung dapat berpartisipasi dalam pemerintahan (demokrasi langsung). Namun, saat ini karena rumitnya menjalankan roda pemerintah dan meningkatnya populasi penduduk, parpol sebagai "pialang ide-ide" (*brokers of ideas*) dan aktor

¹⁷ Gary Johns.1999. "Political Parties: From Private to Public", *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol.37, No.2 , h. 90-91, <https://doi.org/10.1080/14662049908447791>.

¹⁸ Anika Gauja.2008. "State Regulation and the Internal Organisation of Political Parties: The Impact of Party Law in Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom", *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 46, No. 2 , h. 253, <https://doi.org/10.1080/14662040801990264>.

pemerintahan telah menjadi sangat diperlukan.¹⁹ Oleh karena itu, menurut teori demokrasi moderen, parpol dipandang sebagai sarana kelembagaan utama untuk menjembatani hubungan antara masyarakat dengan pemerintah.

Di era modern saat ini, sulit untuk membayangkan demokrasi perwakilan tanpa partai politik sebagai fitur organisasi yang mendasar.²⁰ Pentingnya parpol dalam proses demokrasi dapat diamati dari fungsi mereka dalam suatu sistem politik yaitu sebagai lembaga perantara, yang tidak hanya membantu mengorganisir berbagai kekuatan di parlemen yang berbeda-beda, tetapi juga merupakan sumber dan mekanisme utama dalam rekrutmen kandidat dan agregasi kepentingan dan, lebih jauh lagi, mereka menjalankan fungsi perwakilan yang menghubungkan pemilih dengan negara.²¹ Singkat kata, aktivitas pemerintahan tidak mungkin bisa dilepaskan dari peran parpol sebagai entitas yang memberi jaminan atas keberlangsungan pemerintahan di sepanjang masa.

Meskipun akhir-akhir ini ada pertanyaan besar tentang keberlanjutan atas peran penting parpol sebagai organ penghubung antara masyarakat dan lembaga pemerintah di tengah semakin menipisnya kepercayaan publik atas kinerja parpol, namun hal ini tidak menyebabkan diabaikannya sama sekali fungsi dan peran penting parpol dalam negara demokrasi. Parpol tetap menjadi subyek penting analisis politik dan ketatanegaraan karena mereka masih melakukan fungsi-fungsi vital melalui suatu cara yang efisien. Diakui atau tidak, partai masih menjadi sarana utama dalam pembentukan pemerintahan, mengartikulasikan berbagai preferensi publik serta memobilisasi kegiatan politik. Setidaknya menurut beberapa ahli sebagaimana dikutip oleh Danny Rye, parpol masih memerankan beberapa fungsi penting, yaitu: (i) mengartikulasikan dan mengagregasi kepentingan, (ii) memobilisasi dan mengintegrasikan masyarakat, (ii) memfasilitasi pemilihan umum dan melakukan kontrol terhadap pemerintahan, dan (iv) merekrut kandidat dan elit politik serta mengorganisir pemerintahan dan oposisi.²²

Oleh sebab itu, Peter Mair menegaskan, dalam demokrasi modern, baik negara demokrasi yang sudah lama atau negara demokrasi baru, politik adalah tentang politik partai; dengan kata lain, abad ke-20 bukan hanya abad demokratisasi, tetapi juga abad demokrasi partai.²³ Singkatnya, apresiasi secara gradual atas kontribusi positif yang diperankan partai dalam negara demokrasi menandakan perubahan dramatis dalam konsepsi hubungan normatif partai dan demokrasi. Partai dengan berbagai fungsi publik yang dilekatkan kepada dirinya, tidak mungkin lagi diposisikan sebagai perkumpulan privat.

¹⁹ Sushil Chandra Singh and Shushil Chandra Singh, "Role of Political Parties", *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 11, No. 2 (1950), h. 20, <http://www.jstor.org/stable/42743830>.

²⁰ Yael Shomer, Gert-Jan Put, and Einat Gedalya-Lavy, "Intra-Party Politics and Public Opinion: How Candidate Selection Processes Affect Citizens' Satisfaction with Democracy", *Political Behavior*, Volume 38, Number 3, (2016), h. 510, <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9324-6>.

²¹ Benjamin von dem Berge, et al., *Measuring Intra-Party Democracy: A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Examples from Hungary, Slovakia and Romania* (New York: Springer, 2013), h. 1.

²² Danny Rye, *Political Parties and the Concept of Power: A Theoretical Framework* (London: Palgrave Macmillan, 2014), h. 9.

²³ Peter Mair, "Political Parties, Popular Legitimacy and Public Privilege", *West European Politics*, vol. 18, Issue 3 (1995), h. 40-41, <https://doi.org/10.1080/01402389508425090>.

C. Hubungan Partai Politik dengan Masyarakat Semakin Menjauh, Sementara Hubungannya dengan Negara Semakin Erat.

Bukti lain bahwa parpol telah bergeser dari badan privat menjadi badan publik yaitu terjadinya kemerosotan dalam hubungan dengan rakyat, tetapi semakin menguat perannya dalam negara. Seperti disampaikan oleh Paul Whiteley bahwa, ada dua temuan penting dari penelitian komparatif terhadap parpol di negara demokrasi yaitu: di satu sisi partai semakin dekat dengan negara, dan telah menjadi bagian dari kartel yang disponsori (didanai) negara. Pada sisi yang lain, partai telah kehilangan corak organisasi sukarela mereka dengan semakin sedikitnya jumlah anggota dan aktivis.²⁴ Saat peran partai di masyarakat menunjukkan penurunan yang sangat signifikan, justru wajah publik partai, dan terutama peran partai di pemerintahan, menjadi lebih kuat dan sekaligus menikmati berbagai keuntungan yang signifikan dari posisi tersebut. Hal ini telah menjadi sumber kontradiksi dalam parpol di mana secara sosiologis, dan dalam hal peran perwakilan mereka, parpol dianggap tidak lagi relevan seiring dengan terus merosotnya kualitas pelaksanaan berbagai peran dan fungsi pentingnya. Di sisi lain, yaitu dalam pemerintahan, kedudukan partai justru menjadi lebih istimewa dibandingkan periode-periode sebelumnya.

Terjadinya kemerosotan relasi parpol dan masyarakat terlihat dari sikap dan perasaan keterikatan masyarakat dengan partai (*party identification*) yang semakin longgar. Selain itu, retaknya hubungan partai dan masyarakat juga tercermin dalam tren penurunan keanggotaan partai. Mayoritas masyarakat tidak lagi memiliki ketertarikan untuk bergabung ke dalam parpol. Bahkan, sekalipun partai tertentu mampu mempertahankan dan bahkan menaikkan jumlah keanggotaannya, hal tersebut tidak sebanding dengan rasio jumlah pemilih dalam pemilu. Dengan kata lain, walaupun jumlah total anggota tetap sama, atau bahkan meningkat, rasio keanggotaan parpol terhadap jumlah pemilih dalam pemilu tetaplah rendah.

Pergeseran posisi partai dari sebelumnya sebagai asosiasi masyarakat sipil, dan saat ini berpindah menjadi lebih dekat kepada institusi negara dapat dilihat sebagai bagian dari proses adaptasi partai jangka panjang yaitu sebagai bagian dari strategi di mana partai secara sadar berusaha untuk memastikan kelangsungan hidup mereka sendiri. Bagaimanapun, jumlah anggota yang terus menurun telah berkonsekuensi pada merosotnya pendapatan parpol dari iuran suka rela anggota. Karena itu, untuk menutupi kerugian tersebut dan guna memastikan roda organisasi tetap jalan, mau tidak mau parpol beralih dengan menguasai sumber-sumber pembiayaan dari negara. Dengan kata lain, hubungan parpol dengan masyarakat sipil yang semakin terkikis telah dikompensasi oleh parpol dengan membangun hubungan yang semakin intim dengan negara.

Dengan demikian, penilaian klasik atas partai yang dipahami sebagai organisasi yang memiliki hubungan “permanen” dengan masyarakat (*permanent linkage with society*) dan hubungan “temporal” dengan negara (*temporal linkage with the state*) sehingga partai dianggap sebagai entitas yang tidak bergantung

²⁴ Paul Whiteley.2014. “Does Regulation Make Political Parties More Popular? A Multi-Level Analysis of Party Support in Europe”, *International Political Science Review*, Vol. 35, Issue 3 , h. 376-377, <https://doi.org/10.1177/0192512114526426>.

pada sumber daya negara dan tidak boleh dikendalikan oleh negara, telah banyak ditinggalkan. Saat ini, partai tidak bisa lagi hanya dipahami dalam hubungannya dengan masyarakat, yang justru relasinya menjadi semakin longgar, kontingen dan temporal, tetapi partai harus dipahami lebih dalam terkait hubungan mereka dengan negara, yang telah menjadi semakin penting baik dalam hal legitimasi dan sumber daya organisasi. Dengan kata lain, partai saat ini mungkin paling baik dan tepat untuk dipahami sebagai organisasi yang memiliki hubungan “temporal” dengan masyarakat (*temporal linkage with society*) dan hubungan yang lebih “permanen” dengan negara (*permanent linkage with the state*).²⁵

D. Partai Politik Menerima Bantuan dari Dana Publik

Sebagai konsekuensi ditetapkannya parpol menjadi lembaga dan pilar utama demokrasi dengan fungsi pokok sebagai mesin profesional pemilu dan kendaraan utama bagi calon-calon pejabat publik sehingga tidak bisa lagi mengklaim dirinya sebagai organisasi yang sepenuhnya mengurus kepentingan-kepentingan privat, maka negara merasa perlu untuk campur tangan dengan memberikan bantuan keuangan secara langsung guna memastikan keberlanjutan eksistensi partai, menciptakan medan kompetisi yang setara antar partai, dan untuk mencegah bentuk pembiayaan partikularistik dalam partai. Saat ini, parpol telah menerima dana dari pembayar pajak dan dari berbagai sumber selain dari iuran anggotanya. Dengan demikian, alasan lain mengapa parpol diposisikan sebagai badan publik karena mereka telah menerima bantuan langsung dari keuangan negara.

Secara tradisional, parpol sangat bergantung pada dana yang bersumber dari masyarakat (anggota, kontribusi dari donor individu, bisnis swasta atau asosiasi terafiliasinya). Pendanaan parpol dari uang publik (APBN) dengan demikian merupakan fenomena baru baik di negara demokrasi yang sudah mapan maupun di negara demokrasi baru, yaitu terjadi setelah periode pasca-perang dunia kedua. Namun hari ini, hampir semua negara telah memberikan bantuan langsung kepada parpol. Bahkan, dalam konteks Eropa Barat, subsidi langsung dari negara telah menjadi sumber daya yang sangat penting sehingga tidak mengherankan bila hasil observasi dari GRECO (*The Group of States against Corruption*) yang dibentuk oleh Dewan Eropa menyimpulkan bahwa ketergantungan keuangan partai pada negara sangat tinggi. Saat ini subsidi langsung dari negara telah menjadi sumber daya yang jauh lebih penting, bahkan merupakan hal yang prinsip bagi sebagian besar partai.²⁶

Pengenalan pendanaan negara secara langsung telah membuat partai semakin tergantung pada uang publik dan dukungan negara. Meskipun hal ini tidak berarti bahwa sumber daya keuangan lainnya telah menjadi sama sekali tidak relevan, namun pengenalan subsidi negara merupakan titik balik dalam pembiayaan partai politik yang menyebabkan terjadinya perubahan mendasar

²⁵ Ingrid van Biezen and Peter Kopecky.2007. “The State And The Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies”, *Party Politics*, Vol. 13, Issue. 2 , h. 237, <https://doi.org/10.1177/1354068807073875>.

²⁶ Ingrid Van Biezen.2008. “State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties”, *European Review*, Vol. 16, Issue. 3 , h. 346, doi:10.1017/S106279870800029X.

pada karakter partai, dari yang sebelumnya dianggap sebagai asosiasi swasta beralih menjadi entitas semi-publik.²⁷ Dengan demikian, subsidi negara telah berkontribusi pada proses di mana partai semakin dipandang sebagai barang publik yang penting untuk demokrasi dan bukan lagi sebagai asosiasi sukarela swasta (privat) yang merupakan instrumen masyarakat sipil.

Kecenderungan meningkatnya campur tangan negara-negara modern dalam keuangan parpol menyiratkan dua perkembangan utama yang harus ditekankan secara khusus: di satu sisi, partai telah menjadi lebih bergantung pada negara. Ketersediaan secara luas dana negara menggarisbawahi bahwa konsepsi demokrasi yang dominan saat ini adalah konsep di mana partai diperlukan secara prosedural dan institusi yang diinginkan oleh demokrasi, bahkan di tengah meningkatnya persepsi bahwa pelaksanaan peran dan fungsinya mungkin tidak selalu berkontribusi pada kualitas representasi demokratis. Luasnya dana publik dengan sendirinya dapat dianggap sebagai indikasi meningkatnya ketergantungan finansial partai pada negara.

Di sisi lain, partai semakin dikelola (diatur) oleh negara melalui hukum publik dan konstitusi. Negara-negara demokratis telah menunjukkan kecenderungan yang meningkat untuk ikut campur tangan terhadap partai di mana kegiatan, perilaku dan struktur organisasi internal partai semakin didefinisikan atau ditentukan oleh peraturan eksternal dan hukum negara. Banyak negara telah memulai secara formal mengkodifikasikan peraturan partai dalam konstitusi dan mengadopsi undang-undang khusus tentang partai dan/atau undang-undang tentang keuangan partai. Dengan demikian undang-undang tidak hanya menentukan secara formal definisi partai, syarat untuk dapat mengikuti pemilu, dan syarat untuk mendapat subsidi publik, tetapi juga telah mengatur jenis kegiatan dan perilaku yang diperbolehkan dan perilaku yang dilarang serta menentukan struktur organisasi partai dan prosedur internalnya. Selama paruh kedua abad ke-20, kita dapat mengamati kodifikasi aturan partai secara progresif dalam hukum publik, sampai-sampai Katz menyatakan, struktur partai kini telah menjadi objek sah peraturan negara hingga taraf yang jauh melebihi apa yang biasanya dapat diterima untuk asosiasi swasta dalam masyarakat liberal.²⁸

Meningkatnya keterlibatan negara dalam mengatur urusan internal partai dapat dimaknai bahwa partai telah menjadi subyek kerangka peraturan negara sehingga memberikan mereka status resmi sebagai bagian dari elemen penting negara. Hal ini kemudian berkontribusi pada perubahan organisasi partai dari asosiasi privat ke institusi publik (*public utility*).

1. Merancang Prosedur Rekrutmen Politik yang Demokratis

Implikasi dari aturan yang tidak jelas adalah ia akan gagal untuk mengarahkan suatu perilaku tertentu agar sesuai dengan apa yang diinginkan oleh peraturan itu sendiri. Dalam arti lain, peraturan dengan kualitas yang seperti itu tidak akan mampu mencapai tujuan hakiki yang diinginkan.

²⁷ *Ibid*, h. 347.

²⁸ Ingrid van Biezen and Gabriela Borz.2012. "Models of Party Democracy: Patterns of Party Regulation in Post-War European Constitutions", *European Political Science Review*, Volume 4, Issue 03 , h. 331, <https://doi.org/10.1017/S1755773911000294>.

Pertanyaan pentingnya adalah, pengaturan yang seperti apa yang harus dirumuskan dalam UU agar dapat dijadikan panduan yang jelas bagi partai-partai dalam melaksanakan rekrutmen politik secara demokratis? Untuk menjawab pertanyaan ini, berikut akan dikemukakan model seleksi calon pejabat publik yang demokratis.

Secara konseptual, prosedur pemilihan kandidat pejabat publik oleh parpol dapat dikelompokkan ke dalam dua dimensi, yaitu: *Pertama*, sentralisasi vs desentralisasi. Pada sistem yang sangat tersentralisasi, pengurus pusat akan menjadi penentu pemilihan calon tanpa melibatkan peran dari pengurus partai di tingkat lokal atau daerah. Sebaliknya, metode desentralisasi merupakan sistem pemilihan di mana pengurus partai lokal akan sepenuhnya menentukan tanpa perlu persetujuan dari pengurus tingkat nasional.

Namun demikian, dalam praktik aktual biasanya sistem pemilihan akan berada di antara dua ekstrem tersebut yaitu calon akan diseleksi oleh pengurus partai tingkat lokal dengan tetap melibatkan peran serta pengurus partai tingkat nasional (DPP) walaupun dengan kadar pengaruh yang berbeda-beda. Pengaruhnya bisa bersifat netral yaitu DPP sekedar berperan memberi pertimbangan (rekomendasi), dan/atau memberi panduan/petunjuk serta syarat-syarat tertentu tentang profil calon yang ideal. Bisa juga peran DPP bersifat "negatif" dalam arti dimilikinya hak untuk memveto kandidat yang ditetapkan oleh pengurus partai tingkat lokal. Dengan peran yang kedua ini, pengurus pusat akan memberi instruksi yang bersifat memaksa terhadap pengurus partai di tingkat daerah untuk hanya menetapkan kandidat tertentu yang direstui oleh pengurus pusat.

Kedua, inklusif vs eksklusif yaitu merujuk pada tinggi rendahnya atau luas sempitnya tingkat partisipasi pemilih. Akan disebut sebagai model pemilihan dengan partisipasi yang sangat rendah/sempit (eksklusif) jika yang berwenang memutuskan adalah segelintir elit dan pimpinan partai. Sementara akan disebut metode dengan tingkat partisipasi yang tinggi/luas (inklusif) jika sebagian besar anggota partai diberi kewenangan memutuskan tanpa adanya intervensi dari pemimpin atau elit partai.²⁹

Merujuk pada dua komponen metode pemilihan tersebut di atas, pemilihan secara "desentralisasi dan inklusif" yang melibatkan banyak partisipan dan memberdayakan pengurus partai di masing-masing tingkatan adalah metode yang dianggap paling relevan untuk diterapkan saat ini seiring dengan meluasnya demokratisasi dalam kehidupan masyarakat. Parpol sebagai pilar demokrasi tentu secara internal dituntut untuk dikelola secara demokratis agar ia dapat berfungsi secara maksimal dalam mengawal demokrasi secara luas. Sementara metode "sentralisasi dan eksklusif", adalah mekanisme yang tidak sejalan dengan nilai-nilai demokrasi karena selain dihegemoni oleh kekuasaan pengurus pusat, juga partisipan yang dilibatkan sebagai pemilih hanya berasal

²⁹ Model pemilihan secara inklusif dengan tingkat partisipasi yang tinggi dapat diamati dari praktik yang terjadi di Amerika Serikat, di mana para anggota (atau di beberapa negara bagian, semua pemilih terdaftar) dapat memilih kandidat partai melalui suara langsung dalam pemilihan pendahuluan. Pemilihan dilakukan untuk para kandidat yang terdaftar, dan prosesnya berlangsung di bawah pengawasan pemerintah - sebagian besar di luar kendali organisasi partai. Pemerintah mengawasi untuk memastikan bahwa yang memenangkan pemilihan pendahuluan adalah orang yang akan diusung secara resmi sebagai calon yang mewakili partai dalam pemilu.

dari golongan elit yang terbatas. Dengan demikian, untuk memberi kepastian hukum atas implementasi rekrutmen calon pejabat publik secara demokratis, maka undang-undang perlu mengatur dua hal ini secara tegas sehingga apapun model yang didesain oleh masing-masing parpol dalam melaksanakan rekrutmen politik, pada prinsipnya tidak boleh keluar dari spirit “desentralisasi dan inklusifitas” tersebut.

Namun demikian, sekalipun metode pemilihan kandidat yang “terdesentralisasi dan inklusif” dianggap yang paling ideal, tidak berarti metode ini tanpa catatan dan kritik. Sebabnya adalah, menurut kalangan sebagian ahli, demokrasi bukan hanya sekedar soal partisipasi (*participation*). Ada elemen fundamental lainnya di luar partisipasi yang juga merupakan dasar dari gagasan demokrasi secara umum dan demokrasi intra-partai pada khususnya, yaitu: representasi (*representation*), persaingan (*competition*), dan daya tanggap (*responsiveness*) adalah beberapa elemen yang juga tidak kalah pentingnya bagi stabilitas dan memastikan mutu sistem demokrasi tetap baik. Para teoritis demokrasi menyampaikan bahwa partisipasi dan persaingan adalah dua norma dasar yang menjadi bagian dari definisi demokrasi yang paling minimal.³⁰ Sementara representasi dan daya tanggap adalah dua luaran (*outputs*) terkait dari sistem demokrasi. Dari sudut pandang ini, negara demokrasi yang baik akan berusaha memenuhi sebanyak mungkin beberapa elemen berikut sekaligus, yaitu: (i) tingkat partisipasi politik yang berarti dan substansial; (ii) representasi kekuatan sosial yang signifikan dan mewakili berbagai aspirasi; (iii) persaingan sejati untuk mendapatkan posisi dalam berbagai jabatan internal partai atau kursi dalam daftar kandidat partai; dan (iv) hubungan elektoral yang layak yang akan memberi tekanan kepada (para) calon terpilih untuk responsif terhadap kebutuhan dan tuntutan publik.³¹

Terkait dengan hal tersebut, metode pemilihan yang sangat inklusif justru dipandang dapat mengancam terciptanya representasi, persaingan, dan daya tanggap. Kesimpulan dari beberapa hasil penelitian terbaru menunjukkan bahwa dalam hal pelaksanaan demokratisasi internal partai, pemenuhan norma partisipasi yang sangat inklusif dapat mengakibatkan penurunan kemampuan untuk menyeimbangkan representasi, menghasilkan pemilihan yang kurang kompetitif, dan menciptakan distorsi dalam pola responsivitas. Bahkan, konsekuensi lebih jauh dari diadopsinya mekanisme pemilihan yang sangat inklusif dapat memperlemah atau menghilangkan otonomi partai.

Adapun penjelasan lebih detail terkait implikasi diterapkannya metode pemilihan yang sangat inklusif terhadap pelemahan atas representasi, persaingan, dan daya tanggap dijabarkan sebagai berikut:³² Pertama, representasi. Ada satu dugaan bahwa semakin inklusif pemilih, perwakilan kandidat terpilih cenderung hanya akan berasal dari satu kalangan kelompok

³⁰ Tiga ciri utama demokrasi adalah: *Pertama*, kompetisi yang luas dan bermakna; *Kedua*, partisipasi yang inklusif; dan; *Ketiga*, kebebasan politik dan sipil. Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, “Preface”, dalam *Democracy in Developing Countries: Latin America*, eds. Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1989), hlm. xvi.

³¹ Reuven Y. Hazan, “Candidate Selection: Implication and Challenges for Legislative Behaviour”, dalam *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, eds. Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (Oxford: Oxford University Press, 2014), h. 3-4.

³² *Ibid*, h. 4-5.

tertentu. Hasil akhir seleksi tidak akan menggambarkan keterwakilan dari berbagai kelompok yang heterogen yang seharusnya juga perlu diwakili. Berbagai kelompok rentan seperti golongan perempuan, kelompok minoritas, dan kandidat dengan status sosial yang lemah akan lebih sulit untuk terpilih ketika selektorat/pemilih sangat inklusif. Justru, kandidat yang berasal dari kelompok dominan akan dengan mudah memenangkan sebagian besar tiket pencalonan. Sebaliknya, pemilih yang terdiri dari kalangan terbatas (eksklusif), dianggap mampu menyeimbangkan komposisi daftar kandidat sehingga penetapan kandidat oleh partai menjadi lebih representatif dalam arti dapat mewakili semua golongan termasuk golongan minoritas.

Logika yang mendasari argumen ini adalah semakin banyak dan luas para pemilih yang dilibatkan dalam menentukan daftar calon pejabat publik yang akan diusung oleh parpol dalam pemilu, hal ini sepenuhnya akan ditentukan oleh suara terbanyak. Dengan demikian, kelompok rentan dan minoritas memiliki peluang yang sangat kecil untuk dapat mengirimkan wakilnya. Sementara kelompok mayoritas akan mengambil keuntungan. Sebaliknya, bila otoritas pengambilan keputusan atas siapa yang akan ditetapkan sebagai kandidat terpilih mewakili partai diserahkan kepada pemilih yang terbatas, maka potensi untuk memilih perwakilan dari kelompok minoritas terbuka luas peluangnya sebab hal ini dapat dikompromikan melalui kebijakan di antara para elit pemegang hak suara.

Memang, pada akhirnya harus diakui bahwa sekalipun ada potensi penggunaan metode demokratis dapat menyebabkan rendahnya tingkat representasi/keterwakilan kelompok-kelompok minoritas, namun tidak mudah untuk mencari bukti titik-tautnya secara pasti sebab terdapat fakta lain yaitu arus demokratisasi justru telah mendorong peningkatan keterwakilan kelompok minoritas seperti keterwakilan perempuan misalnya melalui kebijakan *affirmative action*.³³

Kedua, persaingan. Komposisi pemilih yang terbatas yang hanya terdiri dari kalangan elit partai, akan membuka peluang yang sama untuk dipilihnya calon dari *incumbent* maupun mereka yang belum pernah berpengalaman menduduki jabatan di lembaga legislatif atau eksekutif. Namun, ketika pemilih melibatkan banyak pihak misalnya seluruh anggota partai, dukungan akan cenderung lebih banyak dimenangkan oleh calon yang berpengalaman dan/atau sedang menduduki jabatan publik, sebaliknya bagi calon yang belum berpengalaman, peluang untuk terpilih akan sangat kecil. Hal ini tentu dapat dipahami sebab sebagai pejabat publik, petahana akan lebih populer di mata pemilih akibat seringnya diekspos oleh pemberitaan media dan sekaligus memiliki kemampuan untuk menunjukkan sikap responsif terhadap tuntutan kelompok kepentingan dan para donor. Dengan demikian, semakin inklusif pemilih, semakin tinggi tingkat keberhasilan *incumbent* dalam upaya mereka untuk dicalonkan kembali

³³ Pasal 173 ayat (2) huruf e UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu menyatakan bahwa syarat untuk menjadi calon peserta pemilu, partai politik menyertakan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat. Pasal 245 berbunyi: Daftar bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota yang diusulkan oleh partai politik memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30%.

dibandingkan dengan calon pendatang baru.³⁴ Jika ini terjadi, maka calon hanya akan datang dari golongan atau orang-orang yang sama pada setiap kontestasi pemilu sehingga tidak terdapat kompetisi.

Ketiga, responsifitas. Ada pendapat bahwa pemilih/selektorat yang terbatas (eksklusif) akan mendorong para kader partai yang duduk di jabatan publik akan lebih responsif terhadap kebijakan partai, sementara pada selektorat yang lebih besar (inklusif), para politisi akan lebih tanggap terhadap berbagai elemen di luar partai. Dasar argumentasinya yakni motif utama para politisi adalah keinginan mereka untuk terpilih kembali, dan tidak ada cara lain untuk mewujudkan ambisi ini kecuali mereka harus tanggap (responsif) terhadap tuntutan para pemilihnya. Ketika pemilih hanya berasal dari kalangan terbatas—yaitu sepenuhnya dimiliki oleh pemimpin partai, beberapa pimpinan partai, atau sekelompok kecil delegasi partai - politisi tentu akan menunjukkan tingkat loyalitas kepada partai yang cukup tinggi. Tujuannya adalah untuk memuaskan atau menyenangkan segelintir oligark yang memiliki kekuasaan untuk memilih mereka kembali. Akan tetapi ketika pemilihnya bersifat inklusif dengan melibatkan banyak pihak - yakni anggota partai - maka para politisi akan dihadapkan pada berbagai tekanan dan aspirasi yang terkadang saling bertentangan. Upaya untuk merespon berbagai tekanan silang semacam itu dapat menyebabkan politisi bertindak menyimpang dari program dan garis kebijakan partai. Artinya, nilai keterikatan dan loyalitas politisi terhadap partai akan sangat lemah karena mereka memilih untuk lebih responsif terhadap tuntutan konstituennya yang memegang kendali pencalonan. Dengan kata lain, metode yang sangat inklusif akan berdampak terhadap melemahnya kontrol partai atas perilaku para politisinya.

Padahal, ketika para politisi menghadapi pemilih yang besar dan cair, mereka akan responsif terhadap mereka yang dapat menyediakan sumber daya, suara, dan akses ke pemilih semacam itu. Daya tanggap dan perhatian tidak mungkin ditujukan kepada semua pemilih secara perorangan, karena akan terlalu mahal investasi yang harus dikeluarkan oleh para kandidat untuk secara langsung membangun hubungan dengan para pemilih yang besar, tidak stabil, dan tidak tetap. Oleh karena itu, para politisi akan responsif terhadap para mediator yang dapat memfasilitasi hubungan mereka dengan pemilih yang begitu luas - seperti media massa atau kelompok kepentingan. Para mediator ini dapat mempromosikan berbagai kepentingan - bahkan yang bertentangan dengan kebijakan dan ideologi partai. Singkat kata, perilaku yang demikian akan menyebabkan kohesivitas atau persatuan dalam partai sulit untuk dibangun.³⁵

³⁴ Pengalaman AS memberikan bukti keuntungan yang diperoleh *incumbent* dalam pemilihan pendahuluan. Petahana yang ingin dicalonkan kembali di DPR dan Senat jarang dapat dikalahkan dalam forum pemilihan pendahuluan partai, tetapi lebih banyak petahana kalah dalam pemilihan umum.

³⁵ Tentu catatannya adalah pengaruh demokratisasi internal terhadap kohesi partai dalam praktiknya mungkin saja akan berbeda antar satu negara dengan negara lainnya sebab tradisi politik dan kondisi sosial akan sangat menentukan. Bisa jadi, untuk negara tertentu demokratisasi akan menyebabkan perpecahan dan mengganggu kohesi parpol karena masing-masing kandidat merasa memiliki legitimasi yaitu dipilih langsung oleh konstituen sehingga merasa tidak perlu mengikat kesetiaan terhadap keputusan atau kebijakan resmi yang dibuat partai. Namun bisa juga demokratisasi akan semakin memperkuat persatuan dalam partai sebab setiap orang diposisikan secara sama dan setara sehingga konflik apapun yang muncul bisa diselesaikan secara egaliter.

Berdasarkan uraian di atas di mana bangunan demokrasi bukan hanya sekedar berkaitan dengan pentingnya partisipasi, tetapi juga soal representasi, persaingan, dan daya tanggap. Maka, cara terbaik dalam merancang metode pemilihan kandidat tidak boleh hanya berfokus pada bagaimana melibatkan sebanyak mungkin orang sebagai pemilih atau sekedar berorientasi pada tingginya tingkat partisipasi. Akan tetapi yang dibutuhkan adalah terciptanya keseimbangan antara partisipasi, representasi, persaingan, dan daya tanggap. Untuk mewujudkan hal ini, maka diusulkan beberapa penataan sebagai berikut:³⁶ *Pertama*, penataan pada aspek pencalonan. Prinsip penting demokrasi kontemporer adalah bahwa pada prinsipnya setiap warga negara berhak untuk dipilih. Tetapi ini tidak berarti bahwa setiap warga negara semuanya diijinkan untuk bersaing memperebutkan tiket pencalonan dalam jabatan publik. Pencalonan harus dibatasi secara moderat, yaitu hanya warga negara dengan aspirasi politik yang serius yang perlu diberi kesempatan untuk bersaing. Batasan moderat dapat membantu mengurangi jumlah pesaing sehingga calon dengan jumlah yang terbatas tetapi memiliki keseriusan saja yang perlu diijinkan untuk ikut dalam kontestasi memperebutkan tiket pencalonan dalam partai. Batasan semacam itu diharapkan dapat membangun dan menumbuhkan daya tanggap yang tinggi, karena metode ini cenderung menghasilkan sekelompok kandidat yang memiliki visi, misi dan nilai yang sama, dan dengan demikian dapat diharapkan berfungsi membangun kohesivitas. Pada saat yang sama masih mentolerir - dalam batas-batas tertentu - bagi para kandidat untuk memiliki persepsi yang berbeda tentang kepentingan dan nilai partai. Aturan pencalonan yang moderat juga bermanfaat untuk menjaga organisasi partai tetap sehat karena metode ini tidak membiarkan partai menjadi wadah kosong, hanya sekedar alat untuk mempromosikan aspirasi pribadi orang perorangan.

Kedua, penataan pada aspek pemilih. Berdasarkan tingkat inklusivitasnya, dapat dibedakan empat jenis selektorat/pemilih dari yang paling rendah tingkat inklusivitasnya yaitu hanya terdiri dari elit partai (*Party elite*) hingga selektorat dengan inklusivitas paling tinggi yaitu oleh konstituen partai (*voters*). Dari empat dimensi demokrasi yang diusulkan (partisipasi, representasi, persaingan dan daya tanggap), maka pilihan terhadap jenis selektorat tertentu akan menentukan kadar atas masing-masing nilai dari 4 dimensi demokrasi tersebut. Misalnya, jika partisipasi yang luas adalah prioritas utama, maka pilihannya adalah menggunakan pemilih/selektorat yang paling inklusif. Akan tetapi hal ini akan berkonsekuensi pada rendahnya representasi, tingkat persaingan yang tidak akan maksimal, dan partai akan kehilangan kendali terhadap aktor non-partai. Sebaliknya, pilihan atas selektorat secara eksklusif dan terbatas yaitu terdiri dari para elit partai atau bahkan oleh seorang pemimpin tunggal, mungkin akan menjamin terciptanya representasi, kompetisi, dan daya tanggap. Namun penggunaan jenis selektorat ini secara terus-menerus akan menghasilkan efek negatif dari sudut pandang demokrasi dan organisasi yaitu dapat menumbuhkan praktik korupsi, hubungan patron-klien, atau kurangnya penghormatan terhadap pluralisme di bawah kekuasaan elit yang berpikiran konservatif.

³⁶ Reuven Y. Hazan and Gideon Rahat, *Democracy within Parties*, h. 168-173.

Idealnya, dalam menentukan selektorat mana yang akan dipakai, parpol harus mampu menjamin tercapainya keseimbangan ke empat nilai demokrasi dan harus menghindari untuk hanya berfokus pada satu aspek demokrasi saja sehingga mengabaikan tercapainya unsur yang lain. Untuk menggapai tujuan agar dalam pelaksanaan seleksi kandidat dapat memenuhi 4 unsur sekaligus yang dicita-citakan oleh demokrasi yaitu: partisipasi, representasi, persaingan dan daya tanggap, maka proses pemilihan kandidat perlu melibatkan lebih dari satu jenis pemilih/selektorat. Mengkombinasi beberapa selektorat dengan tingkat inklusivitas yang berbeda dapat membantu partai mengatasi kelemahan spesifik dari selektorat tertentu, karena kekuasaan akan disebarluaskan dan tidak ada satu pun selektorat yang memiliki kendali penuh. Dengan metode ini, responsivitas kandidat terpilih akan secara seimbang tertuju pada partai dan individu. Melibatkan beberapa pemilih akan berkontribusi pada gagasan bahwa kekuasaan harus dipencar dan tidak boleh terpusat hanya pada satu subjek. Selain itu, partai akan dapat melibatkan pemilih secara luas (inklusif), dan pada saat yang sama mampu memberikan insentif yang memadai kepada para aktivisnya yang telah loyal pada partai dengan memberi mereka peran yang lebih besar daripada anggota biasa pada umumnya yang kebanyakan bersifat pasif dan tidak militan.

Ketiga, penataan pada aspek persebaran kekuasaan dalam partai (desentralisasi). Salah satu hal penting guna mendemokratiskan metode pemilihan kandidat pejabat publik oleh parpol adalah dengan melakukan desentralisasi kewenangan. Pengurus pusat tidak boleh mendominasi pencalonan sehingga pengurus partai di level provinsi dan kota dipaksa untuk menerima saja apa yang menjadi keputusan pusat. Arti penting desentralisasi kekuasaan adalah untuk memastikan bahwa para kandidat terpilih betul-betul memiliki basis dukungan dari masyarakat dan konstituennya sehingga hal ini akan menguatkan representasi kepentingan dan nilai-nilai lokal.

Namun demikian, sekalipun desentralisasi teritorial dapat menghasilkan calon yang merepresentasikan perwakilan regional dan lokal, hal ini juga berpotensi mengganggu upaya untuk memenuhi jenis representasi lain yaitu representasi sosial seperti kesetaraan gender dan representasi bagi kelompok-kelompok sosial minoritas lainnya. Salah satu kebijakan yang dapat diambil untuk memastikan bahwa kelompok perempuan dan minoritas lainnya tetap dapat terwakili, bisa digunakan kebijakan kuota. Mekanisme kuota dapat membantu memenuhi tujuan demokratis dari representasi sosial. Walaupun sekilas hal ini bertentangan dengan nilai demokrasi karena memberi kekhususan kepada kelompok tertentu, namun mekanisme tersebut tetap dapat dibenarkan secara demokratis selama tidak dimaksudkan untuk diberlakukan secara permanen tetapi hanya sementara waktu yaitu sampai kondisi kesetaraan sosial dianggap telah tercapai.

Selain itu, ketika konsekwensi dari desentralisasi dapat memperkuat *bargaining* pemilih lokal, itu berarti desentralisasi akan melemahkan kemampuan untuk mempromosikan program dan kebijakan partai tingkat nasional. Partai harus mencari formula yang tepat untuk mewujudkan responsivitas calon yang seimbang di antara berbagai level kepentingan yaitu nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Karena itu, pilihannya mungkin bukan

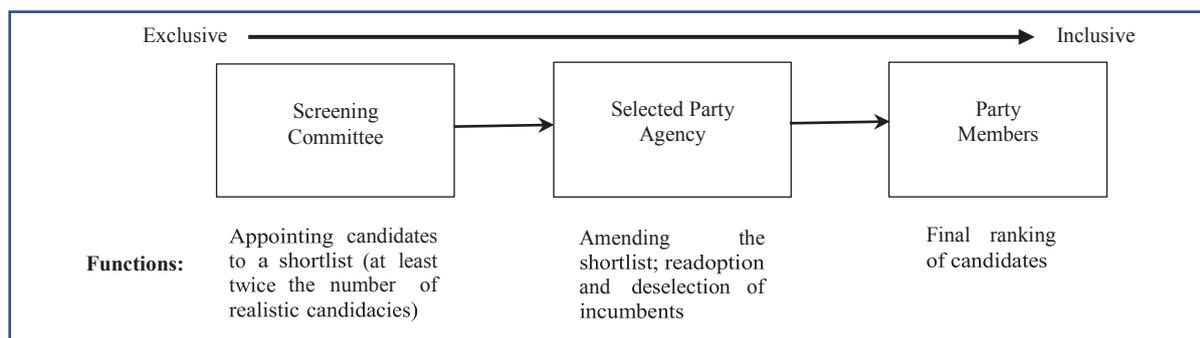
pada memilih antara sentralisasi atau desentralisasi, tetapi mengkombinasi keduanya dengan melibatkan pemilih regional dan nasional secara proporsional sehingga keseimbangan dimaksud dapat tercapai.

Keempat, penataan mekanisme pemberian suara yaitu antara penunjukan dan voting. Salah satu kelebihan dari cara penunjukan adalah mekanisme ini menjamin terwujudnya suasana kondusif internal di antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam partai. Namun dilihat dari perspektif demokrasi, mekanisme pemungutan suara (*voting*) jelas merupakan prosedur yang lebih demokratis karena memungkinkan partisipasi secara luas dan bermakna serta memungkinkan terciptanya persaingan secara demokratis di antara para kontestan. Kelemahannya, pemungutan suara dianggap dapat menyulitkan partai untuk menyeimbangkan representasi. Karena itu tampaknya demokrasi akan terlayani secara optimal apabila menggunakan kedua sistem tersebut secara kombinasi, yaitu: pada tahap pertama dilakukan oleh pemilih yang eksklusif dengan menggunakan mekanisme penunjukan untuk membuat daftar pilihan calon yang mewakili berbagai kepentingan; dan tahap kedua menggunakan pemungutan suara oleh pemilih yang lebih inklusif dengan kewenangan memberi/menyusun peringkat atas daftar calon yang tersedia dari hasil seleksi oleh pemilih eksklusif di tahap pertama tadi.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa tidak ada metode tunggal yang dapat memenuhi tiga tujuan ideal secara sekaligus, yaitu: terimplementasikannya norma-norma demokrasi secara sempurna (inklusifitas), menyebarnya kekuasaan politik dalam partai (desentralisasi), dan terciptanya organisasi partai yang kuat (kohesivitas). Singkatnya, setiap metode pemilihan kandidat memiliki kelemahan dan kelebihan masing-masing. Oleh karena itu, sistem yang harus dicari bukanlah sistem yang ideal tetapi sistem yang secara optimal dapat menyeimbangkan semua tujuan ini secara bersamaan.

Adapun usulan konkrit dalam rangka memastikan proses rekrutmen politik berlangsung secara demokratis dan sekaligus memastikan keseluruhan nilai-nilai demokrasi dapat tercapai, hal ini dapat diimplementasikan ke dalam prosedur pemilihan yang disebut dengan istilah “sistem bertingkat (*multistage*)”. Sistem bertingkat yang usulkan melibatkan beberapa selektorat di mana seleksi kandidat dimulai dari selektorat paling eksklusif dan diakhiri oleh pemilih yang inklusif dengan pertimbangan bahwa secara legitimasi, urutan selektorat semacam ini lah yang benar. Publik tentu akan lebih menyetujui di mana tahap penyaringan kandidat dilakukan oleh pemilih eksklusif sebelum keputusan akhir ditetapkan oleh pemilih yang lebih inklusif, daripada urutan sebaliknya yaitu keputusan akhir ditetapkan oleh pemilih eksklusif yang hal ini dapat bertentangan dengan hasil pilihan sebelumnya dari selektorat yang lebih inklusif.

Gambar: Metode Pemilihan Kandidat Tiga Tahap³⁷



Pada tahap pertama, pemilih eksklusif menyaring kandidat yang memenuhi syarat administratif dengan mengusulkan daftar pilihan (kandidat) yang jumlahnya minimal dua kali jumlah kandidat partai yang dibutuhkan. Artinya, peran panitia (*Screening Committee*) hanya untuk menyaring - menyingkirkan calon-calon yang potensial dianggap merugikan partai - tetapi sifat keputusannya tidak final. Panitia penyaringan ini harus terdiri dari orang-orang yang memiliki afiliasi yang kuat dengan partai tetapi tidak memiliki konflik kepentingan, seperti tokoh dan politisi partai yang sudah pensiun, dan juga harus mencakup anggota-anggota partai yang dipilih secara acak, serta melibatkan perwakilan arus utama berbagai kubu dalam partai untuk memastikan hasilnya memuaskan banyak pihak. Proses penyaringan harus dilakukan secara terkoordinasi sehingga baik pengurus di tingkat lokal maupun nasional dapat memberikan masukan yang signifikan.

Pada tahap kedua, pemilih yang lebih inklusif yang diperankan oleh perwakilan terpilih. Fungsi utamanya meliputi dua hal, yaitu: *Pertama*, berwenang mengubah/merevisi secara terbatas daftar kandidat yang diusulkan oleh komite penyaringan; *Kedua*, menyetujui atau menolak pencalonan kembali petahana. Selektorat ini dapat berasal dari perwakilan berbagai elemen partai yang dipilih melalui konvensi atau kongres yang diselenggarakan secara periodik untuk menangani masalah yang berkaitan dengan kepentingan partai secara umum, atau untuk tujuan khusus pemilihan kandidat.

Tahap terakhir adalah saat pemilih yang paling inklusif (anggota partai), memutuskan kandidat terbaik di antara para calon yang lolos seleksi administratif pertama dan lolos dari seleksi di termin kedua. Komposisi pemilih oleh para anggota partai ini perlu diperketat dan dibatasi dengan syarat-syarat tertentu seperti telah menjadi anggota partai dalam durasi waktu tertentu, telah membayar iuran keanggotaan untuk jangka waktu tertentu, dll. Pada tahap seleksi akhir ini, metode pemungutan suaranya direkomendasikan menggunakan non-mayoritas (proporsional).

Metode kombinasi ini dapat menghasilkan seleksi dengan tingkat partisipasi yang luas yang melibatkan banyak kalangan dalam partai, sekaligus pada saat yang sama memberikan hak khusus (tetapi terbatas) kepada aktivis partai yang loyal dan militan sebagai bentuk penghargaan atas dedikasinya pada partai.

³⁷ *Ibid.*, h. 174.

Metode ini akan memungkinkan terjadinya persaingan di mana petahana tidak akan otomatis terpilih kembali karena akan diseleksi ditahap kedua, serta memberi kesempatan bagi pendatang baru yang memenuhi kualifikasi. Dalam hal daya tanggap, metode ini memberi keseimbangan pencolanan yang berpusat pada partai dan kandidat secara sekaligus. Hal ini pada akhirnya akan menciptakan keseimbangan pengaruh antara aktor-aktor dalam partai yang berbeda dan berbagai aktor dari luar partai. Dengan kata lain, menggabungkan beberapa selektorat (kelompok pemilih) akan memaksa para calon menjadi agen dari banyak prinsipal dan harus tanggap/responsif terhadap kepentingan berbagai pihak. Penyebaran kekuasaan di antara beberapa pemilih yang beragam akan melembagakan konflik dalam partai, yang hal ini adalah lebih baik bagi demokrasi daripada menciptakan kondusifitas dalam partai sebagai hasil dari konsentrasi kekuasaan di tangan satu selektorat. Singkat kata, metode pemilihan kandidat tiga tahap sebagaimana diuraikan di atas tidak hanya melibatkan selektorat (pemilih) yang sangat inklusif, tetapi diimbangi oleh pemilih lain yang lebih eksklusif demi mengurangi dampak negatif dari inklusifitas pemilih terhadap kualitas demokrasi secara keseluruhan.

Jika metode pemilihan calon tiga tahap sebagaimana diusulkan di atas, karena suatu alasan tertentu tidak mungkin diterapkan oleh suatu partai, maka ada dua hal penting yang perlu dipertimbangkan: *Pertama*, metode dua tahap masih jauh lebih baik daripada metode satu tahap. *Kedua*, jika hanya memungkinkan dua tahap, salah satu yang wajib ada adalah tahap ketiga, yaitu melibatkan anggota partai.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa dengan merujuk kepada peran dan fungsi yang diemban oleh partai politik yang kesemuanya berkaitan dengan kepentingan publik dan negara, maka sudah tidak pada tempatnya untuk mendudukan parpol sebagai organisasi privat. Ia lebih tepat untuk diposisikan sebagai badan hukum publik sehingga negara perlu ikut campur untuk mengatur tidak hanya dimensi eksternalnya (persaingan antar partai), tetapi juga aspek internal seperti ketika partai menyeleksi kandidat calon pejabat publik. Hal ini untuk memastikan amanat UU tentang keharusan bagi setiap parpol untuk melaksanakan rekrutmen politik secara demokratis dapat terwujud secara sempurna.

Adapun hal yang perlu diatur secara tegas dalam UU mengenai hal tersebut adalah perintah kepada setiap parpol untuk mendesain mekanisme pemilihan kandidat pejabat publik secara “terdesentralisasi” dan “inklusif” dengan mengkombinasikannya melalui mekanisme pemilihan secara bertingkat (*multistage*), baik itu tiga tingkat atau dua tingkat dengan ketentuan seleksi kandidat dimulai dari selektorat paling eksklusif dan diakhiri oleh pemilih yang inklusif dengan pertimbangan bahwa secara legitimasi, urutan selektorat semacam ini lah yang benar. Publik tentu akan lebih menyetujui penyaringan pendahuluan oleh pemilih eksklusif sebelum keputusan akhir ditetapkan oleh pemilih yang lebih inklusif daripada urutan sebaliknya di mana keputusan akhir ditetapkan oleh pemilih eksklusif yang hal ini dapat bertentangan dengan hasil pilihan sebelumnya dari selektorat yang lebih inklusif.

DAFTAR PUSTAKA

- Anika Gauja, "State Regulation and the Internal Organisation of Political Parties: The Impact of Party Law in Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom", *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 46, No. 2 (2008): 244-261, <https://doi.org/10.1080/14662040801990264>.
- Benjamin von dem Berge, et al., *Measuring Intra-Party Democracy: A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Examples from Hungary, Slovakia and Romania*. New York: Springer, 2013.
- Danny Rye, *Political Parties and the Concept of Power: A Theoretical Framework*. London: Palgrave Macmillan, 2014.
- Gary Johns, "Political Parties: From Private to Public", *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol.37, No.2 (1999): 89-113, <https://doi.org/10.1080/14662049908447791>.
- Guillermo Cordero and Xavier Coller, eds. *Democratizing Candidate Selection: New Methods, Old Receipts?*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.
- Ingrid van Biezen and Gabriela Borz, "Models of Party Democracy: Patterns of Party Regulation in Post-War European Constitutions", *European Political Science Review*, Volume 4, Issue 03 (2012): 327-359, <https://doi.org/10.1017/S1755773911000294>.
- Ingrid van Biezen and Peter Kopecky, "The State And The Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies", *Party Politics*, Vol. 13, Issue. 2 (2007): 235-254, <https://doi.org/10.1177/1354068807073875>.
- Ingrid Van Biezen, "State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties", *European Review*, Vol. 16, Issue. 3 (2008): 337-353, doi:10.1017/S106279870800029X.
- Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, eds. *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1989.
- Lauri Karvonen, "Legislation on Political Parties: A Global Comparison", *Party Politics*, Vol 13 . No. 4 (2007): 437-455, <https://doi.org/10.1177/1354068807077955>.
- Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger, 1967.
- Lester G. Seligman, *Party Roles and Political Recruitment*, *The Western Political Quarterly*, Vol. 11, No. 2, 1958): 359-361, <http://www.jstor.org/stable/444413>.
- Lili Romli, dkk, *Kerangka Penguatan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Kajian Politik Fisip UI.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Paul Whiteley, "Does Regulation Make Political Parties More Popular? A Multi-Level Analysis of Party Support in Europe", *International Political Science Review*, Vol. 35, Issue 3 (2014): 376-399, <https://doi.org/10.1177/0192512114526426>.

- Peter Mair, "Political Parties, Popular Legitimacy and Public Privilege", *West European Politics*, vol. 18, Issue 3 (1995): 40-57, <https://doi.org/10.1080/01402389508425090>.
- Ramlan Surbakti, *Pembaruan Parpol Lewat UU*, Kompas, 29 November 2016.
- Reuven Y. Hazan and Gideon Rahat, *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Schattschneider, E. E. *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1942.
- Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm, eds. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Sushil Chandra Singh and Shushil Chandra Singh, "Role of Political Parties", *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 11, No. 2 (1950): 20-29, <http://www.jstor.org/stable/42743830>.
- Syamsuddin Haris, ed. *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Yael Shomer, Gert-Jan Put, and Einat Gedalya-Lavy, "Intra-Party Politics and Public Opinion: How Candidate Selection Processes Affect Citizens' Satisfaction with Democracy", *Political Behavior*, Volume 38, Number 3, (2016): 509-534, <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9324-6>.
- Yuniawan Nugroho dan Irina Dayasih. eds, *Konsolidasi Demokrasi*. Jakarta: Forum Politisi, 2006.
- Yuyun Dwi Puspitasari, "Derajat Transparansi Partai Politik dalam Seleksi Bacaleg Pemilu 2019", *Jurnal Pemilu & Demokrasi*, Yayasan Perludem.

REGULASI PELAPORAN DANA KAMPANYE DAN KEPUTUSAN PEMBATALAN PARPOL PESERTA PEMILU (POTRET BERHUKUM PEMILU YANG BELUM TERTIB)

Aminuddin Kasim^{1*}, Supriyadi²

*Fakultas Hukum Universitas Tadulako

Jalan: Soekarno Hatta Km.9 Palu – Sulawesi Tengah

*Email: aminkashukum@gmail.com

ABSTRAK

Untuk meniaga kemandirian Parpol dan calon anggota legislatif (terpilih) dari pengaruh uang yang disetor oleh para pendumbang, maka perlu pengaturan dana kampanye, termasuk pengaturan pelaporan dana kampanye. Pembahasan paper ini bertolak dari rumusan masalah: (1) Bagaimana perumusan norma hukum terkait dengan laporan dana kampanye Parpol dalam UU No. 7 Tahun 2017? (2) Adakah kerancuan norma hukum dalam Keputusan KPU mengenai pembatalan Parpol sebagai peserta Pemilu anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019? Analisis terhadap masalah tersebut menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Lalu, hasil analisis menyimpulkan: (a) Bahwa tata kelola penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 masih diwarnai dengan problema regulasi. Rumusan norma dalam Pasal 338 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang ketentuan pembatalan Parpol peserta Pemilu menunjukkan adanya kerancuan jika dikaitkan dengan ketentuan LADK dalam Pasal 334 ayat (2) dan ketentuan LPPDK dalam Pasal 335 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017. (b). Bahwa selain Pasal 338 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017, problema regulasi yang menyertai tata kelola penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, juga tampak pada Keputusan KPU Nomor: 744/PL.01.6-Kpt/03/KPU/III/2019 tentang Pembatalan Parpol Sebagai Peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019. (c). Bahwa simpulan pada angka 1 dan angka 2 di atas menguatkan kesan bahwa Indonesia belum tertib dalam ber hukum Pemilu.

Kata Kunci : **Pemilu, Parpol, Dana Kampanye, KPU, Pembatalan.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Umum (Pemilu) 2019 adalah Pemilu pertama kali yang mensementakan Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota (Pemilu Legislatif) dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu 2019 memiliki banyak perbedaan dengan Pemilu 2014. Perbedaan Pemilu 2019 dengan Pemilu 2014 antara lain tampak pada jumlah surat suara yang dicoblos (ditandai) oleh pemilih ketika berada di bilik suara. Pemilu Serentak 2019 dapat kita disebut sebagai Pemilu 5 (lima) kotak. Didik Supriyanto,

menyebut Pemilu 5 kotak sebagai Pemilu yang paling rumit di dunia.¹ Sementara Titi Anggraini (Anggota Dewan Pembina Perludem). menyebut karakteristik Pemilu di Indonesia termasuk Pemilu yang paling kompleks dan rumit di dunia. Bahkan tergolong Pemilu satu hari terbesar di dunia (*the biggest one-day election in the world*).² Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 itu merupakan konsekuensi dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 14/PUU-XI/2013. tertanggal 23 Januari 2014.³

Penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD pada Tahun 2019 berbeda dengan penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD pada Tahun 2014. Perbedaannya tidak hanya bertolak dari regulasi yang mendasari penyelenggaraan Pemilu,⁴ tetapi juga berbeda dari sisi sebaran jumlah Daerah Pemilihan (Dapil) untuk Pemilu calon anggota DPR,⁵ perbedaan dari sisi svarat ambang batas perolehan suara minimal Partai Politik (Parpol) untuk ikut dalam penentuan perolehan kursi di DPR⁶ (parliamentary threshold),⁷ perbedaan dari sisi metode mengkonversi suara menjadi kursi,⁸ serta perbedaan dari sisi

¹ Didik Supriyanto.2017. "Pemilu Paling Rumit Di Dunia Dan Akhirat," <http://perludem.org/2017/09/16/pemilu-paling-rumit-di-dunia-dan-akhirat/>.

² Perludem.2022. "Karakteristik Pemilu Indonesia Paling Rumit Di Dunia," <https://perludem.org/2022/01/02/perludem-karakteristik-pemilu-indonesia-paling-rumit-di-dunia/>.

³ Bayu Dewi Anggono.2017. "Pemilu Serentak Di Indonesia: Kajian Sejarah Dan Original Intent Pembentukan Undang-Undang Dasar," *Jurnal Majelis: Media Aspirasi Konstitusi* Edisi Nomo (, <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/84310> ; A Amirulloh, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Terhadap Pemilihan Umum 2019," *Al-Balad: Journal of Constitutional Law* 1, no. 1 (2019), <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad/article/view/519>; Rubian Ariviani, Hasyim Asy'ari, and Untung Sri Hardjanto, "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Berkaitan Dengan Pemilihan Umum Serentak Di Indonesia," *Diponegoro Law Journal* 5, no. 4 (2016): 1-11; Sholehudin Zuhri, "Resultan Politik Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14 / PUU- XI / 2013 Dalam Politik Hukum Pemilu (Politics Resultant and Decision of PUU-XI / 2013 in the Political Law of Elections)," *Jurnal Konstitusi* 15, no. 2 (2018): 327-47.

⁴ Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD pada Tahun 2014 didasarkan pada UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Sedangkan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD pada Tahun 2019 didasarkan pada UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁵ Pada Pemilu 2014, jumlah Dapil untuk calon anggota DPR adalah sebanyak 77 (tujuh puluh tujuh). Sedangkan pada Pemilu 2019, jumlah Dapil untuk anggota DPR adalah sebanyak 80 (delapan puluh).

⁶ Pada Pemilu 2014, angka Parliamentary Threshold (PT) untuk penentuan kursi di DPR adalah 3,5 persen (Pasal 208 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012). Sedangkan Pemilu 2019, angka Parliamentary Threshold (PT) untuk penentuan kursi di DPR, naik menjadi 4 persen (Pasal 414 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017). Simak juga: Sunny Ummul Firdaus, "Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Guardian of The Election (Penjaga Pemilu Pasca Ditetapkannya Pemilu Serentak)," *Jurnal Etika dan Pemilu*, Volume 3, No. 3 September, 2017., h. 77. Muh. Risnain, "Rezim Parleментарy Threshold Dalam UU No. 7 Tahun 2017: Antara Kedaulatan Rakyat dan Penyederhanaan Partai Politik," *Jurnal Etika dan Pemilu*, Volume 3, No. 4 Desember, 2017., h. 40. Susi Dian Rahayu, "Parliemntary Threshold Sebagai Upaya Penyederhanaan Sistim Multipartai", *Artikel dalam Jurnal Etika dan Pemilu*, Volume 3, No. 4 Desember, 2017., h. 57.

⁷ Sunny Ummul Firdaus, "Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Guardian of The Election (Penjaga Pemilu Pasca Ditetapkannya Pemilu Serentak)," *Jurnal Etika Dan Pemilu* Volume 3, (2017); Muh. Risnain, "Rezim Parleментарy Threshold Dalam UU No. 7 Tahun 2017: Antara Kedaulatan Rakyat Dan Penyederhanaan Partai Politik," *Jurnal Etika Dan Pemilu* Volume 3, (2017); Susi Dian Rahayu, "Parliemntary Threshold Sebagai Upaya Penyederhanaan Sistim Multipartai," *Jurnal Etika Dan Pemilu* Volume 3, (2017).

⁸ Pada Pemilu 2014, cara mengkonversi suara Parpol menjadi kursi anggota DPR dan DPRD menggunakan metode bilangan pembagi pemilih (metode Quote Hare). Sedangkan pada Pemilu 2019, cara mengkonversi perolehan suara Parpol menjadi kursi anggota DPR dan DPRD menggunakan metode Sainte Lague, yakni metode yang didasarkan pada perolehan suara Parpol yang memenuhi

dengaturan batas maksimal penggunaan dana kampanye calon anggota DPR dan DPRD baik yang berasal dari sumbangan perseorangan maupun dana kampanye yang berasal dari sumbangan badan usaha non-pemerintah (korporasi).

Pada Pemilu 2014, penggunaan dana kampanye yang berasal dari sumbangan perseorangan adalah maksimal Rp1.000.000.000.00 (satu miliar rupiah), dan penggunaan dana kampanye yang berasal dari sumbangan badan usaha non-pemerintah adalah maksimal Rp7.500.000.000.00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah).⁹ Lalu, pada Pemilu 2019, ketentuan batas maksimal penggunaan dana kampanye yang berasal dari sumbangan perseorangan adalah sebanyak Rp2.500.000.000.00 (dua miliar lima ratus juta rupiah), sedangkan penggunaan dana kampanye yang berasal dari sumbangan badan usaha non-pemerintah adalah maksimal Rp25.000.000.000.00 (dua puluh lima miliar rupiah).¹⁰ Menurut Titi Anggraini, bahwa pengaturan batasan sumbangan dana kampanye di Indonesia termasuk yang paling tinggi di dunia.¹¹

Lebih dari itu, perbedaan Pemilu 2019 dengan Pemilu 2014 juga terlihat dari jumlah Parpol yang dinyatakan lolos sebagai peserta Pemilu. Pada Pemilu 2014, jumlah Parpol yang dinyatakan lolos sebagai peserta Pemilu Legislatif adalah sebanyak 12 (dua belas) Parpol nasional, dan 3 (tiga) Parpol lokal di Aceh. Sedangkan pada Pemilu 2019, peserta Pemilu Legislatif diikuti sebanyak 16 (enam belas) Parpol nasional, dan 4 (empat) Parpol lokal di Aceh. Jadi, pada Pemilu 2019, ada penambahan 4 (empat) Parpol nasional sebagai peserta Pemilu Legislatif, dan penambahan 1 (satu) Parpol lokal di Aceh sebagai peserta Pemilu Legislatif (untuk pengisian anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota).

Dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, UU No. 7 Tahun 2017 bukan satu-satunya regulasi yang menjadi dasar hukum bagi KPU dalam menata kelola penyelenggaraan seluruh tahapan Pemilu. Selain UU No. 7 Tahun 2017, Komisi Pemilihan Umum (KPU) juga menetapkan beberapa Peraturan KPU dalam menyelenggarakan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. UU No. 7 Tahun 2017 memang memuat beberapa pasal yang berisi perintah (pendelegasian) kepada KPU untuk menetapkan regulasi Pemilu berupa Peraturan KPU,¹² dan Keputusan KPU.¹³

Salah satu keputusan KPU yang sempat dijadikan obyek sengketa (sengketa proses) di Bawaslu RI pada Pemilu 2019 adalah Keputusan KPU No: 744/PL.01.6-Kpt/03/KPU/III/2019 tentang Pembatalan Partai Politik Sebagai Peserta Pemilihan Umum Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019. Lewat Keputusan KPU tersebut, maka tercatat sebanyak 11 (sebelas) Parpol

ambang batas, yakni diawali dengan bilangan pembagi 1 (satu) dan diikuti dengan bilangan ganjil (3, 5, 7, dan seterusnya).

⁹ Pasal 131 ayat (1) dan (2) UU No. 8 Tahun 2012.

¹⁰ Pasal 331 ayat (1) dan (2) UU No. 7 Tahun 2017.

¹¹ Perludem, "Karakteristik Pemilu Indonesia Paling Rumit Di Dunia."

¹² Simak: Pasal 9 ayat (4), Pasal 75 ayat (1), Pasal 167 ayat (8), Pasal 174 ayat (3), Pasal 178 ayat (4), Pasal 202 ayat (3), Pasal 205 ayat (3), Pasal 218 ayat (3), Pasal 238 ayat (5), Pasal 257 ayat (3), Pasal 266 ayat (4), Pasal 277 ayat (6), Pasal 281 ayat (3), Pasal 297, Pasal 298 ayat (5), Pasal 345 ayat (6), Pasal 350 ayat (5), Pasal 356 ayat (3), Pasal 367 ayat (2), Pasal 381 ayat (3), Pasal 386 ayat (4), Pasal 387 ayat (4), Pasal 433 (4), Pasal 450 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

¹³ Simak: Pasal 26 ayat (2), Pasal 30 ayat (5), Pasal 34 ayat (3), Pasal 75 ayat (1), Pasal 343, Pasal 378 ayat (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

nasional (dari 16 Parpol nasional) yang dinvatakan batal (didiskualifikasi) sebagai peserta Pemilu anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019.

Keputusan KPU yang membatalkan 11 (sebelas) Parpol sebagai peserta Pemilu anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota melalui Keputusan KPU No: 744/PL.01.6-Kpt/03/KPU/III/2019 merupakan sanksi administratif atas ketidak-patuhan pengurus Parpol dalam menvampaikan "*laporan dana kampanye*" sesuai batas waktu yang ditetapkan dalam UU. No. 7 Tahun 2017.

B. Perumusan Masalah

Pembahasan paper ini bertolak dari rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perumusan norma hukum terkait dengan laporan dana kampanye Parpol dalam UU No. 7 Tahun 2017?
2. Adakah kerancuan norma hukum dalam Keputusan KPU mengenai pembatalan Parpol sebagai peserta Pemilu anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019?

II. PEMBAHASAN

A. Kerancuan Regulasi Laporan Dana Kampanve Parpol

Dana kampanye Parpol memiliki arti penting dalam penyelenggaraan Pemilu. Untuk meraih dukungan suara dalam Pemilu, setiap Parpol pasti membutuhkan dana kampanye. Bahkan kunci sukses Parpol dalam memenangkan Pemilu sangat tergantung dari ketersediaan dana kampanye. Namun, untuk meniaga kemandirian Parpol dan calon anggota legislatif (terpilih) dari pengaruh uang yang disetor oleh para penyumbang, maka perlu pengaturan dana kampanye, termasuk pengaturan pelaporan dana kampanye.

Arti penting pengaturan pelaporan dana kampanye adalah bertolak dari adanya fakta bahwa uang telah menjadi medium penting untuk menguasai sumber daya. Uang dapat dipindahkan dan dipertukarkan tanpa meninggalkan jejak tentang sumbernya. Hal ini bisa dimanfaatkan oleh partai politik dan/atau anggota legislatif untuk menukarkan uang sumbangan yang diterimanya dengan kebijakan dan keputusan yang diambil. Namun, uang juga dapat menjadi petunjuk untuk memelajari perilaku pejabat publik atas kebijakan dan keputusan yang mereka ambil, sehingga masyarakat bisa memastikan apakah partai politik, anggota legislatif dan pejabat eksekutif yang mereka pilih melalui Pemilu lebih mengutamakan kepentingan masyarakat, atau hanya mengikuti kehendak para penyumbang, baik penyumbang perseorangan maupun badan hukum.¹⁴

UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu memuat banyak rangkaian norma berupa pernyataan yang menggambarkan adanya hubungan kausalitas (sebab dan akibat). Salah satu diantaranya adalah kewajiban Parpol peserta Pemilu untuk menyampaikan *Laporan Awal Dana Kampanye* (LADK) sesuai batas waktu yang telah ditetapkan. Lalu, jika kewajiban untuk menyampaikan LADK dilanggar oleh Parpol, maka berakibat pada pembatalan Parpol sebagai peserta Pemilu. Dengan kata lain, karena ada kewajiban yang dilanggar oleh Parpol (sebab),

¹⁴ Didik Supriyanto dan Lia Wulandari.2013. *Basa-Basi Dana Kampanye Pengabaian Prinsip Transparansi Dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*. Yayasan Perludem, Jakarta.

sehingga ada konsekuensi hukum yang timbul, yakni akibat hukum berupa pembatalan Parpol sebagai peserta Pemilu.

Terkait dengan kewajiban Parpol untuk menyampaikan LADK, dan kaitannya dengan sanksi administratif berupa pembatalan Parpol sebagai peserta Pemilu, perlu dicermati rumusan Pasal 334 ayat (2), Pasal 335 ayat (2), dan Pasal 338 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

Pasal 334 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017 menegaskan sebagai berikut:

“Partai Politik Peserta pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sesuai dengan tingkatannya **wajib** memberikan **laporan awal dana Kampanye** Pemilu dan **rekening khusus dana Kampanye** Pemilu kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota **paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan Kampanye Pemilu dalam bentuk rapat umum**”.

Lalu, Pasal 335 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017 menegaskan sebagai berikut:

“**Laporan dana kampanye** Partai politik peserta Pemilu yang meliputi **penerimaan dan pengeluaran wajib disampaikan kepada kantor akuntan publik** yang ditunjuk oleh KPU **paling lama 15 (lima belas) hari sesudah hari pemungutan suara**”.

Dengan mencermati ketentuan di atas, maka tampak jelas adanya perbedaan substansi norma. LADK yang tersebut dalam Pasal 334 ayat (2) wajib disampaikan oleh Parpol kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sedangkan Laporan Dana kampanye (yang meliputi penerimaan dan pengeluaran) yang tersebut dalam Pasal 335 ayat (2) wajib disampaikan kepada Kantor Akuntan Publik. Selanjutnya, soal Kantor Akuntan Publik ini juga terbaca dalam Pasal 336 UU No. 7 Tahun 2017, yakni hanya berhubungan dengan ketentuan Pasal 335 UU No. Tahun 2017, dan tentu saja salah satu muatannya adalah soal Laporan Dana Kampanye yang meliputi penerimaan dan pengeluaran (ayat 2).

Lalu, waktu penyampaian LADK yang tersebut dalam Pasal 334 ayat (2) adalah **14 (empat belas) hari**. Sedangkan penyampaian Laporan Dana Kampanye (yang meliputi penerimaan dan pengeluaran) sebagaimana terbaca dalam Pasal 335 ayat (2) adalah **15 (lima belas) hari**. Selanjutnya, waktu penyampaian 14 (empat belas) hari dokumen LADK adalah **sebelum** hari pertama jadwal pelaksanaan Kampanye Pemilu dalam bentuk rapat umum. Sedangkan waktu penyampaian Laporan Dana Kampanye (yang meliputi penerimaan dan pengeluaran) adalah **sesudah** hari pemungutan suara.

Dengan merujuk pada ajaran (teori) tentang batas-batas kuasa berlakunya hukum¹⁵, maka tampak jelas perbedaan substansi norma dalam Pasal 334 ayat (2) dengan substansi norma dalam Pasal 335 ayat (2) baik dari segi kuasa substansi (*zaken gebied*) maupun dari segi kuasa waktu (*tijd gebied*) dan dari segi kuasa tempat/ruang (*ruimte gebied*). Dari sisi kuasa substansi (*zaken gebied*), Pasal 334 ayat (2) hanya khusus mengatur LADK, sedangkan Pasal 335 ayat (2) hanya khusus mengatur Laporan Dana Kampanye (yang meliputi penerimaan dan pengeluaran). Lalu, dari sisi kuasa waktu (*tijd gebied*), Pasal 334 ayat (2)

¹⁵ Abubakar Busroh dan Abu Daud Busro.1991. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Penerbit: Ghalia Indonesia, Jakarta. Ghalia Indonesia, Jakarta.

menyebut **14** (*empat belas*) hari, sedangkan Pasal 335 ayat (2) menyebut **15** (*lima belas*) hari. Selanjutnya dari sisi kuasa tempat/ruang (*ruimte gebied*), Pasal 334 ayat (2) menyebut KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sedangkan Pasal 335 ayat (2) menyebut Kantor Akuntan Publik (bersesuaian dengan Pasal 336 ayat (1)).

Tabel 1. Perbedaan Substansi Norma Pasal 334 Ayat (2) Dengan Substansi Norma Pasal 335 Ayat (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017

No	Sisi Perbedaan	Pasal 334 Ayat (2)	Pasal 335 Ayat (2)
1.	Nomenklatur/Substansi Laporan (Zaken Gebied)	Laporan Awal Dana Kampanye (LADK).	Laporan Dana Kampanye (laporan <i>penerimaan</i> dan <i>pengeluaran</i> = LPPDK)
2.	Sifat/Jangkauan Substansi Laporan.	Khusus (spesifik).	Luas (genus).
3.	Batas Waktu Pelaporan (Tijd Gebied).	14 (empat belas) hari.	15 (lima belas) hari.
4.	Lingkup dan Masa Penyampaian Laporan.	Sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan Kampanye Pemilu dalam bentuk rapat umum.	Sesudah hari pemungutan suara.
5.	Tempat Laporan Disampaikan (Ruimte Gebied).	KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.	Kantor Akuntan Publik.

Setelah mencermati perbedaan substansi norma dalam Pasal 334 ayat (2) dan Pasal 335 ayat (2), maka saatnya menyimak substansi norma dalam Pasal 338 ayat (1) UU No.7 Tahun 2017 yang memuat sanksi administratif berupa pembatalan Parpol sebagai peserta Pemilu. Pasal 338 ayat (1) tersebut menegaskan sebagai berikut:

“Dalam hal pengurus partai politik peserta Pemilu tingkat pusat, tingkat provinsi, dan tingkat kabupaten/kota tidak menyampaikan laporan awal dana kampanye Pemilu kepada **KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota** sampai batas waktu sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 335 ayat (2)**, partai politik yang bersangkutan dikenai sanksi berupa pembatalan sebagai peserta pemilu pada wilayah yang bersangkutan”.

Jika dicermati secara seksama ketentuan Pasal 338 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017, maka tampak kerancuan dengan menyebut Pasal 335 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017). Pada hal ketentuan Pasal 335 ayat (2) hanya berhubungan dengan Pasal 338 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017. Kerancuan norma tersebut semakin tampak jika dilihat dari pendekatan interpretasi gramatikal (penafsiran menurut bahasa), yakni metode menafsirkan kata-kata dalam undang-undang sesuai kaidah bahasa atau kaidah hukum tata bahasa¹⁶

¹⁶ Jazim Hamidi.2005. *Hermeneutika Hukum*. UII Press, Yogyakarta; Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia* (Yogyakarta: FH-UII, 2004); Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum* (Yogyakarta, 1993).

Dari perspektif teknik perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*),¹⁷ perumusan norma “laporan dana kampanye” Partai Politik (Parpol) peserta Pemilu dalam Pasal 334 ayat (2) dan kaitannya dengan rumusan Pasal 335 ayat (2) dan Pasal 338 ayat (1), juga menyalahi salah satu asas dalam pembentukan perundang-undangan, yakni asas “kejelasan rumusan” (Pasal 5 huruf f UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Makna istilah atau konsep “*Laporan Awal Dana Kampanye*” (LADK) dalam Pasal 334 ayat (2) dan LADK dalam Pasal 338 ayat (1) berbeda (dan harus dibedakan) dengan makna dari istilah “*Laporan Dana Kampanye*” (yang mencakup *penerimaan* dan *pengeluaran*) dalam Pasal 335 ayat (2). Perbedaan itu semakin jelas jika mencermati batas waktu penyampaiannya dan subjek (lembaga) yang dituju untuk menyampaikan dokumen laporan itu. Batas waktu bagi Parpol untuk menyampaikan dokumen LADK adalah 14 (empat belas) hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye Pemilu dalam bentuk rapat umum, dan dokumen LADK itu hanya khusus ditujukan (disampaikan) kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sedangkan batas waktu bagi Parpol untuk menyampaikan dokumen “*Laporan Dana Kampanye*” (yang mencakup *penerimaan* dan *pengeluaran*) adalah 15 (lima belas) hari sesudah hari pemungutan suara, dan “*Laporan Dana Kampanye*” (yang mencakup *penerimaan* dan *pengeluaran*) itu hanya khusus ditujukan (disampaikan) kepada Kantor Akuntan Publik. Jadi, ketentuan Pasal 338 ayat (1) UU No.7 Tahun 2017 menunjukkan adanya kerancuan norma, yakni ketika menyebut ketentuan Pasal 335 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017). Idealnya, pasal yang harus termuat dalam ketentuan Pasal 338 ayat (1) UU No.7 Tahun 2017 adalah Pasal 334 ayat (2).

Terkait dengan kerancuan norma dalam Pasal 338 ayat (1) UU No.7 Tahun 2017, menarik untuk dirujuk pendapat Ian Mc Leod tentang prinsip *Contextualism* dalam interpretasi. Salah satu asas dalam prinsip *Contextualism* tersebut adalah asas “*Expressio Unius Exelusio Alterius*”, artinya; kalau satu konsep digunakan untuk satu hal, maka berarti tidak berlaku untuk hal yang lain¹⁸. Asas ini masih terabaikan dalam rumusan Pasal 338 ayat (1) UU.No.7 Tahun 2017, karena pada satu sisi menggunakan konsep LADK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 334 ayat (2), sementara Pasal yang ditunjuk adalah Pasal 335 ayat (2), yakni pasal yang menggunakan konsep “*Laporan Dana Kampanye*” (yang mencakup *penerimaan* dan *pengeluaran*) yang batas waktu penyampaiannya adalah 15 (lima belas) hari sesudah hari pemungutan suara. Dengan meminjam pendapat Bruggink tentang istilah *bermakna ganda*, maka rumusan Pasal 338 ayat (1) adalah teks/frasa yang tidak jelas dan bermakna ganda. Bagi Bruggink¹⁹, ketidak-jelasan suatu istilah (konsep) lebih tinggi lagi pada lawan dari suatu *sinonim*.

¹⁷ Maria Farida Indrati S.2007. *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)* Kanisius, Yogyakarta..

¹⁸ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati.2017. *Argumentasi Hukum*.Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

¹⁹ J.J.H Bruggink.1999 *Refleksi Tentang Hukum (Dialih-Bahasakan Oleh Arief Sidharta)*. PT.Citra Aditya Bakti,Bandung.

Untuk mendukung argumentasi tentang adanya perbedaan antara konsep LADK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 334 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017 dengan konsep “Laporan Dana Kampanye” (yang mencakup *penerimaan* dan *pengeluaran*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 335 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017, perlu dilakukan penafsiran sistimatis dengan menghubungkan ketentuan Pasal 334 ayat (2), Pasal 335 ayat (2), dan Pasal 338 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 dengan Peraturan KPU yang terkait dengan pengaturan Dana Kampanye Pemilu dan konsekuensi hukumnya jika ketentuan itu dilanggar oleh Parpol.

Menurut Bagir Manan,²⁰ bahwa penafsiran sistimatik (*sistematische interpretatie*) bertolak dari prinsip bahwa hukum adalah sebuah sistem. Untuk menemukan arti atau pengertian suatu norma atau istilah, perlu dilakukan dengan cara menghubungkan suatu ketentuan dengan ketentuan lain, baik dalam peraturan perundang-undangan yang sama maupun dengan peraturan perundang-undangan atau kaidah hukum lain. Atas dasar ini, untuk mendukung argumentasi tentang adanya perbedaan antara konsep LADK dengan konsep “Laporan Dana Kampanye” (yang mencakup *penerimaan* dan *pengeluaran*), maka perlu disimak Peraturan KPU No. 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilu sebagaimana telah diubah dengan Peraturan KPU No. 29 Tahun 2018.

Peraturan KPU No. 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilu sebagaimana telah diubah dengan Peraturan KPU No. 29 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilu, membedakan antara Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) dengan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK). Dalam Pasal 1 angka 22 Peraturan KPU No. 24 Tahun 2018 disebutkan batasan pengertian LADK, sebagai berikut:

“Laporan Awal Dana Kampanye yang selanjutnya disingkat **LADK** adalah pembukuan yang memuat informasi RKDK, sumber perolehan saldo awal atau saldo pembukaan, rincian perhitungan penerimaan dan pengeluaran yang diperoleh sebelum pembukaan RKDK, dan penerimaan sumbangan yang bersumber dari Pasangan Calon, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, Calon Anggota DPD atau pihak lain”.

Selanjutnya, LPPDK disebutkan dalam Pasal 1 angka 24 Peraturan KPU No. 24 Tahun 2018, sebagai berikut:

“Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye yang selanjutnya disingkat **LPPDK** adalah pembukuan yang memuat seluruh penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye”.

Frasa Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 24 Peraturan KPU No. 24 Tahun 2018 pada dasarnya bersesuaian dengan frasa yang tercantum dalam Pasal 338 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017. Untuk lebih jelas, kutip sebagai berikut:

“Dalam hal pengurus Partai Politik peserta Pemilu tingkat pusat, tingkat provinsi, dan tingkat kabupaten/kota tidak menyampaikan **laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye Pemilu** kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU sampai batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 335 ayat (2), partai politik yang bersangkutan dikenai sanksi berupa tidak ditetapkannya calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota

²⁰ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*.

menjadi calon terpilih”. Lebih dari itu, perbedaan antara dokumen LADK dengan LPPDK, juga dapat disimak pada Lampiran Peraturan KPU No. 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilu. Dalam Peraturan KPU tersebut, tampak jelas perbedaan formulir dan substansi LADK dengan formulir dan substansi LPPDK. Formulir dan substansi LADK tercantum pada Lampiran I huruf B Peraturan KPU No. 24 Tahun 2018, yakni terdiri atas 7 (tujuh) formulir dan 3 (tiga) Surat Pernyataan, seperti tampak pada Tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2. Nama Formulir dan Substansi Formulir LADK

No	Nama Formulir	Substansi/Isi Formulir
1.	Formulir Model LADK1-PARPOL	Laporan Awal Dana Kampanye.
2.	Formulir Model LADK2-PARPOL	Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye.
3.	Formulir Model LADK3-PARPOL	Daftar Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye.
4.	Formulir Model LADK4-PARPOL	Daftar Aktivitas Pengeluaran Dana Kampanye.
5.	Formulir Model LADK5-PARPOL	Daftar Saldo Dana Kampanye.
6.	Formulir Model LADK6-PARPOL	Surat Pernyataan Tanggung Jawab atas Laporan Awal Dana Kampanye.
7.	Formulir Model LADK7-PARPOL	Pencatatan Penerimaan dan Pengeluaran Calon Legislatif.
8.	Surat Pernyataan Penyumbang Pihak Lain Perseorangan.	
9.	Surat Pernyataan Penyumbang Pihak Lain Kelompok.	
10.	Surat Pernyataan Penyumbang Pihak Lain Badan Usaha Non Pemerintah.	

Sedangkan formulir dan substansi LPPDK tercantum pada Lampiran III huruf B Peraturan KPU No. 24 Tahun 2018, yakni terdiri 7 (tujuh) formulir dan 3 (tiga) Surat Pernyataan, seperti tampak pada Tabel 3 berikut ini.

Tabel 3: Nama Formulir dan Substansi Formulir LPPDK

No	Nama Formulir	Substansi/Isi Formulir
1.	Formulir Model LPPDK1- PARPOL	Asersi atas Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye.
2.	Formulir Model LPPDK2- PARPOL	Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye.
3.	Formulir Model LPPDK3- PARPOL	Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye.
4.	Formulir Model LPPDK4- PARPOL	Daftar Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye.
5.	Formulir Model LPPDK5- PARPOL	Daftar Aktivitas Pengeluaran Dana Kampanye.
6.	Formulir Model LPPDK6- PARPOL	Daftar Saldo Dana Kampanye.

7.	Formulir Model LPPDK7- PARPOL	Pencatatan Penerimaan dan Pengeluaran Calon Legislatif.
8.	Surat Pernyataan Penyumbang Pihak Lain Perseorangan.	
9.	Surat Pernyataan Penyumbang Pihak Lain Kelompok.	
10.	Surat Pernyataan Penyumbang Pihak Lain Badan Usaha Non Pemerintah.	

Terkait dengan batas waktu penyampaian laporan, LADK tunduk pada ketentuan Pasal 334 ayat (2), yakni 14 (empat hari) sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan Kampanye Pemilu dalam bentuk rapat umum. Dengan merujuk pada Lampiran Peraturan KPU No.10 Tahun 2019 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019), maka jadwal kampanye rapat umum dimulai pada tanggal 24 Maret 2019 dan berakhir pada tanggal 13 April 2019. Dengan demikian, batas waktu pemasukan LADK adalah jatuh pada tanggal 10 Maret 2019. Sedangkan LPPDK tunduk pada ketentuan Pasal 335 ayat (2) dan Pasal 338 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017, yakni 15 (lima belas) hari sesudah hari pemungutan suara (*voting day*). Dengan mencermati Lampiran Peraturan KPU No.10 Tahun 2019, maka tenggang waktu 15 (lima belas) hari sesudah hari pemungutan suara adalah bersamaan dengan tenggang waktu penyelesaian sengketa hasil Pemilu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Selain perbedaan yang disebutkan di atas, juga terdapat perbedaan dari sisi akibat hukum jika terjadi pelanggaran, yakni berupa ancaman sanksi administratif bagi Parpol yang terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 334 ayat (2) dan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 335 ayat (2). Ketentuan Pasal 338 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017 sudah bersesuaian dengan pasal yang tunjuk yaitu Pasal 335 ayat (2). Sanksi administratif atas pelanggaran Pasal 335 ayat (2) adalah *tidak ditetapkannya calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota menjadi calon terpilih*. Jadi, sanksi administratif ini bersifat personal (calon anggota legislatif), sedangkan sanksi administratif dalam Pasal 334 ayat (2) bersifat institusional, yakni ditujukan kepada Parpol (sanksi pembatalan) sebagai peserta Pemilu di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

B. Keputusan Pembatalan Parpol Peserta Pemilu.

Dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 yang lalu, tepatnya pada tanggal 21 Maret 2019, KPU pernah menetapkan beberapa Parpol batal mengikuti Pemilu Anggota DPRD kabupaten/kota pada 27 (dua puluh tujuh) provinsi di Indonesia. Hal itu didasarkan pada Keputusan KPU Nomor: 744/PL.01.6-Kpt/03/KPU/III/2019 tentang Pembatalan Partai Politik Sebagai Peserta Pemilihan Umum Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019. Berdasarkan Keputusan KPU ini, maka sebanyak 11 (sebelas) Parpol nasional (dari 16 Parpol nasional) yang dinyatakan batal (didiskualifikasi) untuk mengikuti Pemilu anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019.

NO	NAMA PARTAI POLITIK	PEMBATALAN/DISKUALIFIKASI			SEBARAN PEMBATALAN
		PROVINSI	KABUPATEN	KOTA	
1.	PKB	-	6	3	6 Provinsi
2.	Partai GARUDA	1	110	20	26 Provinsi
3.	Partai BERKARYA	-	27	1	11 Provinsi
4.	PKS	-	8	1	6 Provinsi
5.	Partai PERINDO	-	2	2	4 Provinsi
6.	PPP	-	19	1	9 Provinsi
7.	PSI	-	43	6	19 Provinsi
8.	PAN	-	5	2	2 Provinsi
9.	Partai HANURA	-	7	1	6 Provinsi
10.	PBB	-	57	1	18 Provinsi
11.	PKPI	-	90	16	24 Provinsi

Pada bagian konsideran *Menimbang* Keputusan KPU tersebut dinyatakan bahwa dasar pembatalan Parpol adalah merujuk pada Pasal 334 ayat (2) dan Pasal 338 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017. Meski rumusan norma pada dua ketentuan tersebut *tidak bersesuaian*, karena kerancuannya terletak dalam Pasal 338 ayat (1), namun KPU tidak menganggap *ketidak-sesuaian* norma hukum itu sebagai suatu permasalahan hukum yang mendasar. KPU terkesan menutup mata atau permisif terhadap *ketidak-sesuaian norma hukum* tersebut.

Meski tafsir KPU itu terkesan dipaksakan, namun tidak tertutup kemungkinan banyak pihak memaklumi dan permisif terhadap tafsir KPU itu dengan berlindung pada alasan "*demi menjaga kelancaran penyelenggaraan Pemilu 2019*". Alasan itu bisa saja diterima, namun dari perspektif teori dan ilmu peraturan perundang-undangan, tafsir KPU seperti di atas menyalahi asas kepastian hukum. Lebih dari itu, dengan menggunakan Pasal 334 ayat (2) dan Pasal 338 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 sebagai dasar konsideran *menimbang* dari Keputusan KPU Nomor: 744/PL.01.6-Kpt/03/KPU/III/2019, maka KPU secara melakukan tafsir hukum terhadap ketentuan Pasal 334 ayat (2) dan Pasal 338 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017. Pada hal lembaga yang berwenang untuk melakukan tafsir (*judicial review*) terhadap pasal-pasal dalam suatu Undang-Undang adalah Mahkamah Konstitusi (MK).

Sisi lain yang menarik dicermati pada Keputusan KPU Nomor: 744/PL.01.6-Kpt/03/KPU/III/2019 adalah alasan pembatalan Parpol berdasarkan tiga kategori. Hal itu terbaca pada Diktum Kesatu sebagai berikut:

1. Partai Politik yang memiliki kepengurusan, mengajukan Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota tetapi tidak menyampaikan Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) sampai dengan tenggat waktu sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 334 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
2. Partai Politik yang memiliki kepengurusan, tidak mengajukan Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan tidak menyampaikan Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) sampai dengan tenggat waktu sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 334 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum; dan

3. Partai Politik yang tidak memiliki kepengurusan, tidak mengajukan calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan tidak menyampaikan Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) sampai dengan tenggat waktu sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 334 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Jika dicermati substansi diktum-diktum Keputusan KPU Nomor: 744/PL.01.6-Kpt/03/KPU/III/2019 tentang Pembatalan Parpol Sebagai Peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019, maka tampak kerancuan yuridis dan kontradiktif. Pada Diktum Kesatu khususnya kategori Parpol pada angka 1 dan angka 2, dasar pembatalan Parpol sebagai peserta Pemilu adalah tidak menyampaikan LADK yang merujuk pada Pasal 334 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017. Sementara Diktum KEDUA yang menunjuk Diktum KESATU sebagai dasarnya, memuat ketentuan bahwa Parpol yang dikenai sanksi pembatalan sebagai peserta Pemilu Anggota DPRD dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019, tidak diikutkan dalam penghitungan perolehan kursi di seluruh Daerah Pemilihan di wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Kedua Diktum itu kontradiktif, karena tidak relevan mengaitkan pelanggaran Pasal 334 ayat (2) dengan frasa “tidak diikutkan dalam penghitungan perolehan kursi di seluruh Daerah Pemilihan di wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang bersangkutan”.

Frasa “tidak diikutkan dalam penghitungan perolehan kursi di seluruh Daerah Pemilihan di wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang bersangkutan” pada Diktum KEDUA tersebut sebenarnya frasa dalam ketentuan Pasal 338 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017. Pasal ini akan terpenuhi unsurnya jika terbukti ada pelanggaran terhadap Pasal 335 ayat (2) UU No.7 Tahun 2017, yakni jika Parpol tidak menyampaikan LPPDK kepada Kantor Akuntan Publik yang ditunjuk oleh KPU paling lama 15 (lima belas) sesudah hari pemungutan suara. Jadi, tampak jelas kekacauan logika pada muatan Peraturan KPU Nomor: 744/PL.01.6-Kpt/03/KPU/III/2019. Artinya, tidak ada relevansi antara pelanggaran Pasal 334 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017 (Parpol tidak menyampaikan LADK) dengan ancaman sanksi administratif dalam Pasal 338 ayat (3) UU No.7 Tahun 2017.

Selanjutnya, masih pada Diktum Kesatu khususnya kategori Parpol pada angka 3, yakni Parpol yang tidak memiliki kepengurusan, tidak mengajukan calon Anggota DPRD, dan tidak menyampaikan LADK. Pada Diktum Kesatu ini, selain kontradiktif dengan Diktum Kedua karena mengaitkan pelanggaran Pasal 334 ayat (2) dengan frasa “tidak diikutkan dalam penghitungan perolehan kursi di seluruh Daerah Pemilihan di wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang bersangkutan”, juga terkesan mengacaukan logika. Terkait dengan kategori Parpol pada Diktum Kesatu angka 3, karena Parpol tidak memiliki kepengurusan di tingkat kabupaten/kota, maka sejatinya tidak pernah melakukan perbuatan hukum baik berupa pengajuan calon anggota DPRD maupun berupa kewajiban dalam menyampaikan LADK kepada KPU kabupaten/kota. Lalu, karena tidak pernah melakukan perbuatan hukum (mengajukan calon DPRD dan menyampaikan LADK), maka tidak relevan dikaitkan dengan pengenaan sanksi administratif, terlebih sanksi administratif dalam Pasal 338 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017, yakni “tidak diikutkan dalam

penghitungan perolehan kursi di seluruh Daerah Pemilihan di wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang bersangkutan”, Jadi, karena tidak ada perbuatan hukum yang dilakukan oleh pengurus Parpol (faktor penyebab), maka tidak ada pelanggaran yang terjadi. Lalu, karena tidak ada pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Parpol, maka tentu saja tidak ada konsekuensi hukum terjadi (akibat) yakni penganan sanksi administratif berupa pembatalan Parpol sebagai peserta Pemilu.

Ibarat seorang mahasiswa Fakultas Hukum, karena tidak memprogramkan mata kuliah Hukum Parpol dan Pemilu (dalam Kartu Rencana Studi atau KRS), maka tentu saja tidak berhak mengikuti kuliah Hukum Parpol dan Pemilu. Lalu, karena tidak pernah ikut kuliah Hukum Parpol dan Pemilu, maka tentu saja tidak ada hasil ujian akhir yang bisa dinilai oleh Dosen. Seperti inilah gambaran pembatalan Parpol peserta Pemilu dalam Keputusan KPU Nomor: 744/PL.01.6-Kpt/03/KPU/III/2019 tentang Pembatalan Parpol Sebagai Peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019.

Terkait dengan Parpol yang tidak mengajukan calon anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, sejatinya sejak awal sudah batal sebagai peserta Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota. Jadi, keputusan KPU terkait dengan sanksi pembatalan kepada Parpol yang terbukti melanggar ketentuan Pasal 334 ayat (2), sesungguhnya membatalkan sesuatu yang memang sudah batal sejak awal. Lalu, karena sejak awal membatalkan diri sebagai peserta Pemilu di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka status hukumnya tidak relevan lagi dikaitkan dengan sanksi pembatalan sebagai peserta Pemilu, terlebih lagi jika Parpol itu dikenakan sanksi administratif berupa “*tidak diikuti dalam penghitungan perolehan kursi di seluruh Daerah Pemilihan di wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang bersangkutan*”.

Dengan adanya kerancuan norma dalam dalam kandungan Keputusan KPU Nomor: 744/PL.01.6-Kpt/03/KPU/III/2019 tentang Pembatalan Parpol Sebagai Peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019, maka memberi kesan bahwa kita (Indonesia) belum tertib dalam ber hukum Pemilu.²¹

III. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, maka ditarik simpulan sebagai berikut:

1. Bahwa tata kelola penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 masih diwarnai dengan problema regulasi. Rumusan norma dalam Pasal 338 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang ketentuan pembatalan Parpol peserta Pemilu menunjukkan adanya kerancuan jika dikaitkan dengan ketentuan LADK dalam Pasal 334 ayat (2) dan ketentuan LPPDK dalam Pasal 335 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017.
2. Bahwa selain Pasal 338 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017, problema regulasi yang menyertai tata kelola penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, juga tampak pada Keputusan KPU Nomor: 744/PL.01.6-Kpt/03/KPU/III/2019 tentang Pembatalan Parpol Sebagai Peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019.

²¹ Aminuddin Kasim.2019. “Pembatalan Parpol: Potret Berhukum Pemilu Yang Tidak Tertib, Opini Pada Harian Radar Sulteng.

3. Bahwa simpulan pada angka 1 dan angka 2 di atas menguatkan kesan bahwa Indonesia belum tertib dalam ber hukum Pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- Abubakar Busroh dan Abu Daud Busro. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Penerbit: *Ghalia Indonesia, Jakarta*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991.
- Amirulloh, A. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Terhadap Pemilihan Umum 2019." *Al-Balad: Journal of Constitutional Law* 1, no. 1 (2019). <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad/article/view/519>.
- Ariviani, Rubian, Hasyim Asy'ari, and Untung Sri Hardjanto. "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Berkaitan Dengan Pemilihan Umum Serentak Di Indonesia." *Diponegoro Law Journal* 5, no. 4 (2016): 1-11.
- Bagir Manan. *Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta: FH-UUI, 2004.
- Bayu Dewi Anggono. "Pemilu Serentak Di Indonesia: Kajian Sejarah Dan Original Intent Pembentukan Undang-Undang Dasar." *Jurnal Majelis: Media Aspirasi Konstitusi Edisi Nomo* (2017). <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/84310> .
- Bruggink, J.J.H. *Refleksi Tentang Hukum (Dialih-Bahasakan Oleh Arief Sidharta)*. Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1999.
- Didik Supriyanto. "Pemilu Paling Rumit Di Dunia Dan Akhirat," 2017. <http://perludem.org/2017/09/16/pemilu-paling-rumit-di-dunia-dan-akhirat/> .
- Jazim Hamidi. *Hermeneutika Hukum*. Yogyakarta.: UII Press, 2005.
- Kasim, Aminuddin. "Pembatalan Parpol: Potret Berhukum Pemilu Yang Tidak Tertib, Opini Pada Harian Radar Sulteng." *Edisi Kamis Dan Jumat*, 4 Dan 5 April, 2019.
- Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum*. Yogyakarta, 1993.
- Muh. Risnain. "Rezim Parleментарy Threshold Dalam UU No. 7 Tahun 2017: Antara Kedaulatan Rakyat Dan Penyederhanaan Partai Pilitik." *Jurnal Etika Dan Pemilu Volume 3*, (2017).
- Perludem. "Karakteristik Pemilu Indonesia Paling Rumit Di Dunia," 2022. <https://perludem.org/2022/01/02/perludem-karakteristik-pemilu-indonesia-paling-rumit-di-dunia/>.
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017.
- Sunny Ummul Firdaus. "Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Guardian of The Election (Penjaga Pemilu Pasca Ditetapkannya Pemilu Serentak)." *Jurnal Etika Dan Pemilu Volume 3*, (2017).
- Susi Dian Rahayu. "Parliemetary Threshold Sebagai Upaya Penyederhanaan Sistim Multipartai." *Jurnal Etika Dan Pemilu Volume 3*, (2017).
- Wulandari, Didik Supriyanto dan Lia. *Basa-Basi Dana Kampanye Pengabaian Prinsip Transparansi Dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*. Jakarta: Yayasan Perludem, 2013.

Zuhri, Sholehudin. "Resultan Politik Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14 / PUU- XI / 2013 Dalam Politik Hukum Pemilu (Politics Resultant and Decision of PUU-XI / 2013 in the Political Law of Elections)." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 2 (2018): 327-47.

UNIFIKASI PEMILIHAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH MELALUI PEMILIHAN SERENTAK REGIONAL

Gunawan A. Tauda

Universitas Khairun

Jl. Jusuf Abdurahman, Kampus II Gambesi, Ternate

*Email : gunawan.tauda@unkhair.ac.id

ABSTRAK

Pemaknaan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah sekaligus mitra sejajar (*joint partner*) kepala daerah merupakan realitas praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah kontemporer, dan ditambah penyelenggaraan Pemilu 2019 lalu yang membawa dampak teknis implementatif yang berat bagi penyelenggara pemilu, membuka ruang secara konseptual untuk menggagas pola alternatif pengisian jabatan anggota DPRD melalui mekanisme pemilihan serentak bersama kepala daerah (pemilihan serentak regional). Rasionalitas unifikasi Pemilihan Anggota DPRD dan Kepala Daerah melalui Pemilihan Serentak Regional diantaranya dapat ditemukan melalui: a. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang memperluas pemaknaan pemilihan umum meliputi pula pemilihan kepala daerah; b. terdapat kerancuan konseptual bila institusi yang sama-sama berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah ini dipisahkan mekanisme pengisian jabatannya; dan c. meminimalisir dampak teknis implementatif yang berat bagi penyelenggara pemilu. Karena itu, pola alternatif pelaksanaan pemilihan umum pasca 2024 atau tahun 2029 nanti sebaiknya dilaksanakan ke dalam dua bentuk yaitu: (1) pemilu nasional untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, dan anggota DPD (Pemilu 3 Kotak) di awal tahun; dan (2) pemilihan serentak regional untuk memilih kepala daerah dan anggota DPRD (Pemilihan 4 Kotak). Upaya unifikasi pengisian jabatan anggota DPRD dan Pilkada tersebut lebih kompatibel dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pada aspek tata kelola pemilu, terdapat sejumlah hal positif yang diraih dari pelaksanaan pemilihan serentak regional. Karena itu, upaya perubahan terhadap UU Pemilu yang akomodatif terhadap unifikasi dimaksud dapat menjadi solusi bagi Pemerintah dan DPR.

Kata Kunci : Pemilu, Pemilihan, DPRD, Kepala Daerah, Pemilihan Serentak Regional.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹ mengatur bahwa: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Selanjutnya, pengaturan yang serupa dalam konteks pengisian jabatan anggota DPRD, ditemukan pula pada Pasal 22E UUD 1945 yang mengatur bahwa: “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Pengaturan tersebut secara tegas memosisikan pengisian jabatan anggota DPRD melalui mekanisme pemilihan umum, yang berarti pengisian jabatan anggota DPRD dikategorikan sebagai rezim pemilu.

Pengaturan di atas secara konsisten diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah², Pasal 314 dan Pasal 363, yang mengatur: “DPRD provinsi, kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum”, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah³, Pasal 94 dan Pasal 147, yang mengatur: “DPRD provinsi, kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum”, dan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum⁴, Pasal 1 angka 1, yang mengatur: “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.”

Patut dimaknai bahwa UU Pemda di atas, mencabut dan menyatakan tidak berlaku semua ketentuan tentang DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota yang ada pada UU MD3, dengan demikian segala ketentuan tentang DPRD wajib mengacu pada UU Pemda, termasuk formulasi pengisian jabatannya yang dilaksanakan melalui mekanisme pemilihan umum. Hal ini berkonsekuensi bahwa pembentuk undang-undang secara sengaja tidak memaknai DPRD sebagai sebuah lembaga legislatif daerah, melainkan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.⁵ Selanjutnya, pemaknaan tersebut diperkuat dengan pendefinisian mengenai “pemerintahan daerah”, yang diartikan sebagai: “penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah

¹ Selanjutnya disebut UUD 1945.

² Sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Selanjutnya disebut UU MD3.

³ Sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, selanjutnya disebut UU Pemda.

⁴ Selanjutnya disebut UU Pemilu.

⁵ Pasal 1 angka 4 UU Pemda menentukan: “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.”

[...]”.⁶ Karena itu, kedudukan DPRD dimaknai sebagai mitra sejajar (*joint partner*) kepala daerah.⁷ Pemaknaan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah ini menarik untuk dicermati, mengingat selain merupakan realitas praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah kontemporer, juga membuka ruang secara konseptual untuk menggagas pola alternatif pengisian jabatannya melalui mekanisme pemilihan serentak bersama kepala daerah (pemilihan serentak regional) dalam konteks sebagai *ius constituendum*.

Disamping itu, terdapat sejumlah perkembangan signifikan terkait pemaknaan “Pemilihan Umum”. Sebagaimana diutarakan Galang Asmara, dengan ditetapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, pemahaman mengenai Pemilihan Umum mengalami pergeseran, dalam artian Pemilihan Umum tidak lagi dimaknai sebatas pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD dan Pemilihan Presiden/Wakil Presiden sebagaimana dimaksudkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 melainkan juga Pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota).⁸ Untuk menindaklanjuti Putusan dimaksud, Pemerintah dan DPR sempat merencanakan untuk melakukan perubahan UU Pemilu, dengan salah satu materi muatan perubahannya adalah penggabungan Pemilihan Anggota DPRD dan Kepala Daerah. Namun, melalui sejumlah pertimbangan, melalui penarikan RUU Pemilu dari Prolegnas Prioritas Legislasi 2021, wacana ini dihentikan atau dibekukan sementara hingga pasca pelaksanaan Pilkada serentak 27 November 2024 nanti. Kondisi ini, sekali lagi membuka ruang secara konseptual untuk menggagas pola alternatif pengisian jabatan anggota DPRD mekanisme pemilihan serentak bersama kepala daerah (pemilihan serentak regional).

Uraian dimaksud selanjutnya membuka ruang diskursus mengenai bagaimana sebaiknya pelaksanaan Pemilu Serentak ke depannya, terutama pasca pelaksanaan Pemilu dan Pilkada Serentak 2024? Apakah perlu tetap dipertahankan atautkah diubah mekanismenya? Hal ini kemudian menimbulkan gagasan untuk mereformulasi pola alternatif pelaksanaan pemilihan umum tahun 2029 nanti ke dalam dua bentuk yaitu: (1) pemilu nasional untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, dan anggota DPD di awal tahun; dan (2) pemilihan regional secara serentak untuk memilih kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) dan anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota di akhir tahun. Pola alternatif ini dimaksudkan untuk mereformulasi mekanisme pelaksanaan pemilihan umum anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota, yang sebelumnya dilaksanakan secara serentak dengan pemilu nasional, kemudian dilaksanakan secara serentak pada hari yang sama dengan pemilihan kepala daerah. Hal ini memungkinkan untuk dilaksanakan, mengingat terbukanya ruang konstitusional melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. Dalam putusan dimaksud, Mahkamah Konstitusi memberikan 6

⁶ Pasal 1 angka 2 UU Pemda.

⁷ Gunawan A. Tauda, Amirudin Umasangaji, Nam Rumkel, Nurul Istiqamallah, “Insitutional Design of The Regional House of Representatives (DPRD): Legal Political Study on Indonesia’s Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government”, *Jurnal Hukum dan Peradilan* 11, no. 1 (2022): h.4, doi: <https://doi.org/10.25216/jhp.11.1.2022.1-20>

⁸ Galang Asmara, “Pemilihan Umum Serentak Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan Impilkasinya terhadap Perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia,” *Jurnal APHTN-HAN* 1, no. 1 (2022): h.138-139.

(enam) alternatif model pemilu serentak yang sesuai dengan UUD 1945, salah satunya alternatif keempat yakni: “Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak regional untuk memilih anggota DPRD Provinsi anggota DPRD Kabupaten/Kota disertai pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota.”

B. Rumusan Masalah

Artikel ini berpijak pada anggapan dasar (postulat) bahwa pola alternatif pelaksanaan pemilihan umum dan Pilkada pasca 2024 atau pada tahun 2029 nanti perlu dilaksanakan ke dalam dua bentuk yaitu pemilu nasional dan pemilihan serentak regional. Karena itu, artikel ini berupaya berkontribusi untuk menyediakan tinjauan komprehensif tentang anggapan dasar dimaksud, dan bagaimana manfaat yang dapat dicapai dengan pelaksanaan pemilihan regional secara serentak, serta mengapa hal ini penting. Karena itu, artikel ini berupaya untuk menjawab pertanyaan mengenai apasajakah alasan-alasan hukum atau rasionalitas diperlukannya unifikasi Pemilihan Anggota DPRD dan Kepala Daerah melalui Pemilihan Serentak Regional, dan bagaimanakah pengaturan hukum yang diperlukan untuk mewujudkan gagasan pelaksanaan pemilihan serentak regional? Hasil kajian ini diharapkan menjadi saran kebijakan (*policy advice*) kepada Pemerintah & DPR Republik Indonesia, dan pemangku kepentingan terkait tata kelola pemilihan umum dan Pilkada di Indonesia.

C. Metode Penelitian

Adapun jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif dengan pendekatan interpretasi hukum.

II. PEMBAHASAN

A. Rasionalitas Unifikasi Pemilihan Anggota DPRD & Kepala Daerah melalui Pemilihan Serentak Regional

1. Distingsi Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah

Secara konseptual, Pemilihan Umum di Indonesia merupakan suatu mekanisme pemilihan orang-orang yang nantinya akan mengisi berbagai jabatan politik tertentu dan akan menjabat selama lima tahun, mulai dari jabatan presiden, wakil presiden, kepala daerah, hingga wakil-wakil rakyat. Mereka yang terpilih nantinya akan menduduki jabatan pemerintahan baik itu pemerintah pusat, propinsi, hingga di kabupaten/kota. Pemaknaan pemilu secara demikiam menandakan bahwa sejatinya tidak ada perbedaan antara “pemilihan umum” dengan “pemilihan kepala daerah”. Kedua-duanya secara materil merupakan instrumen pelaksanaan kedaulatan rakyat. Namun, berdasarkan pengaturannya pada UUD 1945, dikenal dua bentuk/rezim pemilihan umum, yaitu: (1) rezim pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945; dan (2) rezim pemerintahan daerah (pemilihan kepala daerah) sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Rezim pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Secara garis besarnya, pemilu di Indonesia terbagi menjadi: (1) pemilu anggota lembaga perwakilan (DPR, DPD, dan DPRD) dan (2) pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sebagai peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, Pemerintah dan DPR membentuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Patut dicatat, dalam Pasal 22E UUD 1945, ditentukan bahwa pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan dan eksekutif dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Dalam ketentuan ini, sama sekali tidak diatur mengenai keharusan pelaksanaan pemilu anggota DPRD untuk dilaksanakan secara serentak dengan pemilu Anggota DPR dan DPD. Karena itu, keserentakan pelaksanaan pemilu anggota DPRD bersama anggota DPR dan DPD hanya diatur melalui Undang-Undang Pemilu. Hal ini kemudian membuka ruang untuk pengaturan kembali pemilu anggota DPRD melalui mekanisme perubahan Undang-Undang Pemilu, tanpa harus merubah UUD 1945.

Rezim pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 diselenggarakan untuk memilih gubernur pada tingkatan provinsi, dan bupati/walikota pada tingkatan kabupaten/kota. Sebagai peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang menentukan bahwa: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Pemerintah dan DPR membentuk Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020. Patut dicatat, dalam Pasal 18 ayat (3) ditentukan bahwa: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum".

Penegasan pemilihan Anggota DPRD yang sebelumnya diatur dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menandakan bahwa keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dimaknai sebagai bagian integral dari pemerintahan daerah di Indonesia bersama-sama dengan kepala daerah sebagai kepala pemerintahan daerah. Hal ini kemudian membuka ruang untuk pengaturan kembali pemilu anggota DPRD melalui mekanisme perubahan Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, tanpa harus merubah UUD 1945.

Terlebih, bila ditelusuri *original intent* pengubah UUD NRI 1945 pada saat amandemen konstitusi dalam rentang waktu tahun 1999–2002 lalu, terdapat 7 (tujuh) varian pemilihan yang dirumuskan. Di dalam varian-varian tersebut, memang terlihat bahwa pemilu serentak lima kotak, tidak menjadi satu-satunya pilihan untuk penyelenggaraan pemilu, dan juga tidak ada perbedaan antara rezim pemilu dan pilkada, karena terdapat variabel keempat yang menjadikan pemilihan gubernur dan bupati, serta walikota di dalam pemilihan umum di Indonesia. Sepanjang varian pemilihan bermuara kepada penguatan sistem

presidensial, pilihan-pilihan waktu penyelenggaraan pemilu sangat mungkin untuk dilakukan.⁹

2. Kompleksitas Penyelenggaraan Pemilu Lima Kotak

Pemilihan umum 2019 di Indonesia termasuk paling rumit dan paling kompleks di dunia karena skalanya yang besar dan dilaksanakan dalam satu hari saja (*the largest election ever held in one day in the world*).¹⁰ Dengan jumlah pemilih sebanyak 193 juta orang, pemilu ini merupakan yang terbesar di dunia dalam hal memilih presiden secara langsung. Sedangkan jumlah total calon anggota legislatif yang bersaing sebanyak 245.000 orang yang memperebutkan sekitar 20.500 kursi yang ada di 34 provinsi dan sekitar 500 kabupaten kota. Pemungutan suara dilaksanakan di 809.500 tempat pemungutan suara (TPS), di mana setiap TPS melayani sekitar 200 hingga 300 orang pada saat hari pencoblosan. Pada hari yang sama, pemilu di Indonesia menjalankan lima pemilihan bersamaan yaitu pemilihan Presiden-Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Pada pemilu legislatif, sebanyak 575 orang anggota legislatif akan dipilih dari 16 partai peserta pemilu. Satu hal yang juga dipandang unik adalah penggunaan paku secara manual untuk mencoblos atau membuat lubang pada kertas suara. Di berbagai negara, pemilu dilakukan dengan menggunakan perangkat elektronik atau e-voting, atau setidaknya dengan alat tulis seperti pulpen. Penghitungan juga dilakukan secara manual membuat pemilu di Indonesia termasuk unik dan paling kompleks di dunia.¹¹

Akan tetapi, Pemilu 2019 lalu menjadi tantangan bagi para penyelenggara di tingkat bawah karena baru untuk pertama kalinya mereka harus menangani lima kertas suara sekaligus. Pemilu serentak dengan lima surat suara yang membutuhkan waktu lama ini menjadi catatan sejarah negara Indonesia yang paling berharga. Pemilu paling rumit di dunia tersebut menyimpan kompleksitas dan membutuhkan tenaga cukup ekstra dalam menjalankannya. Faktor kesiapan dan profesionalitas penyelenggara pemilu menjadi hal fundamental dalam mengawal integritas pemilu. Bahkan, perjuangan penyelenggara pemilu sampai menyebabkan korban jiwa baik dari jajaran KPU maupun Bawaslu dalam bertugas mengawal Pemilu, yang terutama terjadi pada tahapan pemungutan dan penghitungan serta rekapitulasi surat suara.¹² Tercatat, jumlah secara keseluruhan petugas yang tewas mencapai 554 orang, baik dari pihak Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) maupun personel Polri.¹³ Sedangkan sebanyak 4.310 petugas KPPS dinyatakan sakit.¹⁴ Bandingkan

⁹ Perludem. Implikasi Putusan MK Terhadap Desain Sistem Pemilu Serentak yang Konstitusional. Perludem.org. 2020. <http://perludem.org/2020/02/27/implikasi-putusan-mk-terhadap-desain-sistem-pemilu-serentak-yang-konstitusional/>.

¹⁰ Komisi Pemilihan Umum, *Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019* (Jakarta: KPU, 2019), h.2.

¹¹ Lowy Institute. *Indonesia's Incredible Elections*. Lowyinstitute.org. 2019. <https://interactives.lowyinstitute.org/features/indonesia-votes-2019/>.

¹² Bawaslu. *Sukses Pemilu 2019, Abhan: Sinergi dan Regulasi Tingkatkan Partisipasi Masyarakat*. Bawaslu.go.id. 2019. <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/sukses-pemilu-2019-abhan-sinergi-dan-regulasi-tingkatkan-partisipasi-masyarakat>.

¹³ CNN Indonesia. *Total 554 Orang KPPS, Panwas, dan Polisi Tewas di Pemilu 2019*. CNNIndonesia.com. 2019. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190507084423-32-392531/total-554-orang-kpps-panwas-dan-polisi-tewas-di-pemilu-2019>.

dengan jumlah petugas yang tewas pada Pemilu di tahun 2014 lalu sejumlah 144 orang, saat itu masih menggunakan 4 surat suara untuk DPR, Regional DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota.¹⁵ Hal ini berarti, pada dasarnya pengaturan pemilu serentak membawa dampak teknis implementatif yang berat bagi penyelenggara pemilu.

Di sisi lain, pada Pemilu serentak lalu, berdasarkan data KPU, jumlah total permohonan sengketa yang masuk ke Mahkamah Konstitusi adalah 341. Terdiri atas satu permohonan sengketa hasil pemilu presiden dan wakil presiden (pilpres), dan 340 permohonan sengketa hasil pemilu legislatif. Ke-341 sengketa hasil pemilu tersebut, kemudian diregistrasi menjadi 261 perkara, karena untuk pemilu legislatif Mahkamah Konstitusi menggabungkan beberapa permohonan yang berasal dari satu provinsi.¹⁶ Begitu pula Bawaslu yang dalam penyelesaian sengketa proses pemilu, tercatat, secara keseluruhan jumlah penyelesaian sengketa proses pemilu yang diajukan oleh pemohon berjumlah 816 perkara.¹⁷ Hal ini diperburuk dengan rekapan data KPU yang menyebutkan terdapat 17.503.953 suara tidak sah dalam pemilu legislatif (pileg). Jika dibandingkan dengan total jumlah pengguna hak pilih dalam pileg 157.475.213 suara, persentase suara tidak sah itu terbilang sangat besar, yakni 11,21 persen.¹⁸ Banyaknya jumlah gugatan perselisihan hasil pemilu dan pengajuan penyelesaian sengketa proses pemilu di atas, ditambah dengan banyaknya korban jiwa baik dari jajaran KPU maupun Bawaslu dalam bertugas mengawal Pemilu, serta persentase suara tidak sah yang terbilang sangat besar, menandakan, pada aspek desain pelaksanaan Pemilu Indonesia masih menyisakan sejumlah persoalan yang perlu diatasi. Persoalan tersebut dapat diatasi, salah satunya dengan melakukan perubahan Undang-Undang Pemilu.

3. Kemitraan Sejajar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) & Kepala Daerah

Keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah diatur dengan jelas pada Pasal 18 ayat (3) dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan ini menjadi suatu dasar hukum terhadap keberadaan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Lembaga DPRD berdasarkan UU Pemda mengalami peningkatan posisi yang strategis sebagai lembaga penampung, penyalur sekaligus representasi aspirasi masyarakat di daerah. UU Pemda menyatakan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang

¹⁴ Suara. Bantah Fahri Hamzah, KPU: 144 Petugas KPPS Meninggal Dunia di Pemilu 2014. Suara.com. 2019. <https://www.suara.com/news/2019/05/07/183524/bantah-fahri-hamzah-kpu-144-petugas-kpps-meninggal-dunia-di-pemilu-2014>.

¹⁵ News Detik. KPU Jawab Fahri Hamzah: Ada 144 Petugas KPPS Meninggal di Pileg 2014. Detik.com. 2019. <https://news.detik.com/berita/d-4539483/kpu-jawab-fahri-hamzah-ada-144-petugas-kpps-meninggal-di-pileg-2014>.

¹⁶ Komisi Pemilihan Umum, *op. cit.*, h.388.

¹⁷ Bawaslu, *Laporan Kinerja 2019* (Jakarta: Bawaslu, 2019), h.364.

¹⁸ Keputusan Komisi Pemilihan Umum 987/PL.01.8-Kpt/06/KPU/V/2019 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Secara Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.

berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sementara itu, dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, menyatakan secara eksplisit bahwa DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan yang anggotanya terdiri atas anggota partai politik.

Penempatan DPRD dalam komposisi penyelenggara pemerintahan di daerah memberikan penjelasan bahwa dikotomi yang mengarah pada oposisi peran antara kepala daerah dan DPRD mulai dihindari. Hubungan antara DPRD dengan pemerintah daerah dalam otonomi daerah sebenarnya tidak sulit untuk dipahami, karena dengan memperhatikan fungsi-fungsi DPRD saja sudah ditemukan pola hubungan kemitraan yang terbangun. Apalagi jika dilihat dari sudut yang lebih politis dan ideologis, yakni DPRD sebagai representasi rakyat dan pemerintah daerah yang melaksanakan tugas pelayanan publik, maka hubungan antara kedua institusi ini menjadi sebuah keharusan dalam negara demokrasi, di samping kedudukannya sebagai deskripsi akan sistem kemitraan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Karena itu, menimbulkan kerancuan bila institusi yang sama-sama berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah ini dipisahkan mekanisme pengisian jabatannya.

Selama ini, sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan mitra sejajar kepala daerah, pola pengisian jabatan anggota DPRD melalui rezim pemilihan umum berbeda secara diametral dengan pola pengisian jabatan kepala daerah yang dilaksanakan melalui pemilihan kepala daerah (rezim pemerintahan daerah). Hal ini berpotensi menyebabkan terabaikannya isu-isu strategis daerah, atau paling tidak, tidak terdapat panggung politik yang memadai untuk pembahasan mengenai isu-isu dimaksud. Pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD serta DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, dan Presiden dan Wakil Presiden (Pemilu 5 Kotak) menyebabkan isu-isu daerah terpinggirkan oleh kampanye pemilu nasional, sehingga pemilih cenderung menggunakan pertimbangan nasional untuk memilih anggota DPRD. Akibatnya, banyak calon yang tidak menguasai isu-isu strategis lokal dan tidak memiliki kepekaan terhadap permasalahan strategis daerah saat menduduki kursi DPRD. Padahal, dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, pemahaman dan sensitifitas terhadap isu-isu strategis daerah merupakan sebuah hal yang wajib dikuasai.

4. Keuntungan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Anggota DPRD secara Kongruen dalam Pemilihan Serentak Regional

Pelaksanaan pemilu nasional dan pemilihan serentak regional dapat mengatasi problem efektivitas pemerintahan dalam negeri, baik secara horizontal antara Pemerintah dan Legislatif, maupun secara vertikal antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Selama ini yang terjadi, pada sejumlah kasus, gubernur, bupati, walikota terpilih tidak dalam satu koalisi partai politik pendukung Presiden terpilih. Akibatnya, kebijakan Pemerintah terkadang tidak sejalan dengan kepentingan strategis pemerintah daerah. Jika pemilu nasional

dikuti pemilihan serentak regional enam bulan sesudahnya, koalisi partai politik di tingkat pusat cenderung bertahan pada pemilihan regional di daerah. Demikian juga *coattail effect* pemilu nasional juga akan berpengaruh terhadap hasil pemilihan serentak regional di setiap daerah.

Selain itu, keuntungan pelaksanaan pemilihan serentak regional diproyeksikan sebagai berikut:

1. Memperkuat *checks and balances* dan konsep kemitraan strategis antara Kepala Daerah dan DPRD. Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri dari lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh kepala daerah dan DPRD yang masing-masing direkrut melalui proses pemilihan. Kepala daerah dipilih rakyat melalui proses pemilihan kepala daerah sedangkan anggota DPRD dipilih rakyat melalui proses pemilihan umum. Penyatuan proses pemilihan kedua unsur penyelenggara pemerintahan daerah tersebut secara serentak memberikan legitimasi politik yang kuat pada masing-masing institusi untuk menyelenggarakan otonomi daerah.
2. Keterpenuhan panggung politik yang memadai bagi isu-isu strategis daerah. Pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD serta DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, dan Presiden dan Wakil Presiden (Pemilu 5 Kotak) potensial menyebabkan isu-isu daerah terpinggirkan oleh kampanye pemilu nasional, sehingga pemilih cenderung menggunakan pertimbangan nasional untuk memilih anggota DPRD. Akibatnya, banyak calon yang tidak menguasai isu-isu strategis lokal dan tidak memiliki kepekaan terhadap permasalahan strategis daerah saat menduduki kursi DPRD.
3. Mempermudah penyelenggaraan Pemilu Nasional yang hanya terdiri dari 3 (tiga) kotak. Hal ini jelas *self-evidence*, penyelenggaraan pemilu nasional yang hanya menggunakan 3 (tiga) surat suara jelas berkonsekuensi positif terhadap teknis implementatif penyelenggaraan pemilu bagi penyelenggara pemilu. Dengan penyelenggaraan pemilu nasional yang tidak terlalu kompleks, kesiapan dan profesionalitas penyelenggara pemilu akan lebih baik, dalam artian pemilu nasional tidak akan menguras tenaga dan tidak membutuhkan waktu tambahan dalam menjalankannya.
4. Mempermudah pemilih untuk menggunakan hak pilihnya. Penyelenggaraan pemilu nasional yang hanya menggunakan 3 (tiga) surat suara, dan pemilihan serentak regional yang menggunakan 4 (empat) surat suara:
 - a. calon gubernur dan wakil gubernur;
 - b. calon bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota;
 - c. calon anggota DPRD Provinsi; dan
 - d. calon anggota DPRD kabupaten/kota,Jelas berkonsekuensi positif terhadap kemudahan pencoblosan surat suara oleh pemilih. Hal ini diharapkan dapat mengurangi surat suara tidak sah, terutama pada tingkatan pemilu nasional.

B. Pengaturan Hukum yang Diperlukan untuk Mewujudkan Pelaksanaan Pemilihan Serentak Regional

Pemilihan umum merupakan bentuk perwujudan kedaulatan rakyat, dan merupakan indikator telah diwujudkannya demokrasi.¹⁹ Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis.²⁰ Pada konteks Indonesia, ketentuan mengenai pemilu diatur di dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Dalam Pasal 22E tersebut di antaranya disebutkan bahwa: (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali; (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (3) dan ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Penyelenggaraan pemilu pada awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR, DPRD, dan DPD. Pasca amandemen ke-IV UUD 1945 pada 2002, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yang semula dilakukan oleh MPR, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat sehingga Pilpres pun dimasukkan ke dalam rezim pemilu. Tahun 2004, Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPRD, dan DPD dipilih langsung oleh rakyat pada waktu yang terpisah. Pada pemilu yang telah dilaksanakan di tahun 2014 lalu, dilaksanakan terlebih dahulu pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD, selanjutnya pada waktu yang berbeda, tiga bulan berikutnya, dilaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.²¹ Untuk pertama kalinya, pada tahun 2019 lalu dilaksanakan pemilu serentak untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPR, DPD, dan DPRD secara kongruen pada hari yang sama di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini berarti, para pemilih telah mencoblos lima surat suara sekaligus di bilik suara. Lima surat suara itu untuk memilih anggota DPRD tingkat kabupaten/kota, anggota DPRD tingkat provinsi, anggota DPR, anggota DPD, serta calon Presiden dan Wakil Presiden.

Dasar pelaksanaan Pemilu Serentak di tahun 2019 bersumber pada Putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-XI/2013, yang merupakan hasil pengujian Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Beberapa pasal tersebut mengatur ketentuan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Presiden yang dilaksanakan terpisah, namun berdasar putusan Mahkamah Konstitusi ketentuan beberapa pasal tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Implikasi dari pembatalan tersebut adalah dilaksanakannya "Pemilihan Umum Nasional Serentak" atau Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan

¹⁹ Kris Dunn, "Voice and trust in parliamentary representation," *Electoral Studies* 31, no. 2 (2012): h.393, doi: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.01.006>

²⁰ Nanik Prasetyoningsih, "Dampak Pemilihan Umum Serentak Bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Media Hukum* 21 no. 2 (2014): h.242.

²¹ Ratna Herawati, N. M. Sukma, U. D. Hananto, "Kepastian Hukum Pemilu dalam Pemilu Serentak 2019 Melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia", *Seminar Nasional Hukum*, 4 no. 3 (2018): h.831.

dan Pemilihan Presiden dilakukan secara serentak yang dimulai pada tahun 2019 dan tahun-tahun selanjutnya.²²

Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, bila terpilih calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik, yang berakibat jalannya roda pemerintahan di kemudian hari terpengaruhi. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik sehingga dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang.²³

Mahkamah Konstitusi melalui putusan dimaksud ingin menata sistem pemilu lebih baik dan mampu melahirkan presiden dan wakil presiden yang berkualitas, serta mampu menyelesaikan persoalan bangsa dan negara. Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif (Pemilu tidak serentak) telah menyebabkan sistem pemilu dan sistem pemerintahan presidensial keluar dari rel Konstitusi, sehingga untuk mengembalikan hal tersebut pada sistem yang benar menurut konstitusi harus dengan membatalkan beberapa ketentuan Pasal dalam Undang-Undang Pilpres yang mengatur hal tersebut. Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif 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 yang menyatakan, "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali" dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD".²⁴

Artinya pemilu yang tidak serentak menurut Undang-Undang Pilpres tersebut bertentangan dengan UUD 1945, namun dalam dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi bahwa penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2009 dan 2014 yang diselenggarakan secara tidak serentak dengan segala akibat hukumnya harus tetap dinyatakan sah dan konstitusional. Adapun argumentasi Mahkamah Konstitusi bahwa Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-undang

²² Nanik Prasetyoningsih, *op. cit.*, h.248.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.* h. 248-249.

No.42 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945 didasarkan pada tiga pertimbangan pokok, yaitu 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 terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *check and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri.²⁵

Meskipun Putusan dimaksud dibentuk pada tanggal 23 Januari 2014, namun, dalam pertimbangannya, saat itu Mahkamah Konstitusi berpandangan semua tahapan dan persiapan teknis pelaksanaan Pemilu 2014 telah dan sedang berjalan mendekati pelaksanaan. Sehingga apabila Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres yang akan diputuskan dalam perkara ini harus diberlakukan segera setelah diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum maka tahapan pemilihan umum tahun 2014 yang saat ini telah dan sedang berjalan menjadi terganggu atau terhambat, terutama karena kehilangan dasar hukum. Hal demikian dapat menyebabkan pelaksanaan pemilu pada tahun 2014 mengalami ketidakpastian hukum yang justru tidak dikehendaki karena bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, pelaksanaan Pemilu Serentak baru akan diterapkan pada tahun 2019.

Akibat dari Putusan Mahkamah Konstitusi dimaksud, pemerintah langsung menyusun rancangan undang-undang Pemilu baru dengan memasukkan ketentuan mengenai pemilu serentak. Berdasarkan Amanat dari putusan MK tersebut, kemudian DPR bersama pemerintah membahas dan menyetujui bersama Undang-Undang Pemilu yang baru yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada tanggal 27 Juli 2017, selanjutnya Presiden Jokowi mengesahkan Undang-Undang Pemilu tersebut pada 15 Agustus 2017. Dengan adanya Undang-Undang Pemilu tersebut, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Legislatif; Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2), serta ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, dalam Pasal 22E UUD 1945, ditentukan bahwa pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan dan eksekutif dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Dalam ketentuan ini, sama sekali tidak diatur mengenai keharusan pelaksanaan pemilu anggota DPRD untuk dilaksanakan secara serentak dengan pemilu Anggota DPR dan DPD. Karena itu, keserentakan pelaksanaan pemilu anggota DPRD bersama anggota DPR dan DPD hanya diatur melalui Undang-Undang Pemilu. Hal ini kemudian membuka ruang untuk pengaturan kembali pemilu anggota DPRD melalui mekanisme perubahan Undang-Undang Pemilu, tanpa harus merubah UUD 1945. Karena itu, langkah yang dapat ditempuh untuk merubah Undang-Undang Pemilu dapat dilakukan berupa: (1) penerbitan peraturan pemerintah pengganti undang-undang

²⁵ *Ibid.* h. 249.

(Perppu) sebagai bagian dari *executive review*; (2) perubahan Undang-Undang Pemilu oleh Presiden dan DPR sebagai bagian dari *legislative review*; dan (3) uji materi Undang-Undang Pemilu pada Mahkamah Konstitusi dalam bingkai *judicial review*.

Dari ketiga langkah di atas, langkah yang paling realistis hemat penulis adalah berupa *legislative review*, mengingat selain karena keserentakan pemilu sejatinya merupakan sebuah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Belum lagi, Mahkamah Konstitusi tidak dapat membentuk norma-norma hukum baru karena di luar kewenangannya (*negative legislation*). Terkait uji materi terhadap Undang-Undang Pemilu, patut dikemukakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. Dalam putusan terhadap uji materi yang diajukan oleh Pekumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan 6 (enam) alternatif model keserentakan pemilu yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945, yaitu:

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak regional untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota;
6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden;

Terkait Putusan Mahkamah Konstitusi di atas, sebagaimana diuraikan sebelumnya, menurut Galang Asmara, dengan ditetapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, pemahaman mengenai Pemilihan Umum mengalami pergeseran, dalam artian Pemilihan Umum tidak lagi dimaknai sebatas pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD dan Pemilihan Presiden/Wakil Presiden melainkan juga Pemilihan Kepala Daerah. Hal ini berbeda dengan apa yang dimaksud dengan Pemilu di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 dimana dalam Putusan tersebut pemilihan umum diartikan secara limitatif sesuai dengan *original intent* menurut Pasal 22E UUD 1945, yaitu Pemilu yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD setiap 5 (lima) tahun sekali. Dengan demikian, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota diposisikan

kembali ke dalam rezim Pemilu. Sehingga istilah Pemilukada kemungkinan akan muncul kembali.²⁶

Hemat penulis, dari keenam model alternatif keserentakan di atas, alternatif keempat merupakan opsi yang paling sesuai untuk memperbaiki tata kelola pemilu dan pemilihan di Indonesia. Hal ini dimaksudkan untuk mengkoreksi model pemilihan 5 (lima kotak) yang membawa dampak teknis implementatif yang berat bagi penyelenggara pemilu di satu sisi, dan di sisi lainnya akomodatif terhadap upaya unifikasi pengisian jabatan anggota DPRD melalui pemilihan serentak regional yang lebih kompatibel dengan pengaturan dalam Undang-Undang Pemda. Upaya *legislative review* terhadap Undang-Undang Pemilu perlu dilakukan sedemikian rupa terhadap pasal-demi pasal dalam Undang-Undang dimaksud agar memungkinkan pelaksanaan pemilihan umum anggota DPRD dilaksanakan secara bersamaan pada hari yang sama dengan pemilihan kepala daerah dalam bingkai pemilihan serentak regional.

Hal ini idealnya dilakukan dengan menggabungkan desain rezim pemilu dan rezim pemilihan kepala daerah/pemerintahan daerah ke dalam satu rezim, yaitu rezim pemilihan umum, melalui perubahan UU Pemilu, yang materi muatannya mengatur mengenai pemilihan umum kepala daerah, dan sekaligus mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Sebagai ilustrasi, pemilu nasional untuk memilih anggota DPRD, DPD dan Presiden dan Wakil Presiden dapat dilaksanakan pada bulan Februari tahun 2029, sedangkan pemilihan serentak regional untuk memilih anggota DPRD dan Gubernur, Bupati, Walikota dilaksanakan nantinya pada bulan November tahun 2029.

III. KESIMPULAN

Rasionalitas unifikasi Pemilihan Anggota DPRD dan Kepala Daerah melalui Pemilihan Serentak Regional dapat ditemukan dalam Pasal 22E UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga legislatif dan eksekutif dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Dalam ketentuan ini, sama sekali tidak diatur mengenai keharusan pelaksanaan pemilu anggota DPRD untuk dilaksanakan secara serentak dengan pemilu Anggota DPR dan DPD. Hal ini diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang memperluas pemaknaan pemilihan umum meliputi pula pemilihan kepala daerah. Karena itu, keserentakan pelaksanaan pemilu anggota DPRD bersama anggota DPR dan DPD hanya diatur melalui Undang-Undang Pemilu dalam konteks sebagai open

²⁶ Galang Asmara, *op. cit.*, h.139-140.

legal policy. Selain itu, pemaknaan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah atau mitra sejajar kepala daerah menarik untuk dicermati. Kurang ajeg atau menimbulkan kerancuan bila institusi yang sama-sama berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah ini dipisahkan mekanisme pengisian jabatannya. Dan yang tak kalah pentingnya adalah meminimalisir dampak teknis implementatif yang berat bagi penyelenggara pemilu. Hal ini kemudian membuka ruang secara konseptual untuk menggagas pola.

Karena itu, pola alternatif pelaksanaan pemilihan umum tahun 2029 nanti sebaiknya dilaksanakan ke dalam dua bentuk yaitu: (1) pemilu nasional untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, dan anggota DPD di awal tahun; dan (2) pemilihan regional secara serentak untuk memilih kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) dan anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota di akhir tahun. Pola alternatif ini dimaksudkan untuk mereformulasi mekanisme pelaksanaan pemilihan umum anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota, yang sebelumnya dilaksanakan secara serentak dengan pemilu nasional, kemudian dilaksanakan secara serentak pada hari yang sama dengan pemilihan kepala daerah. Hal ini dapat dilaksanakan melalui pengaturan kembali pemilu anggota DPRD melalui mekanisme perubahan Undang-Undang Pemilu, tanpa harus merubah UUD 1945.

Pada aspek tata kelola pemilu, terdapat sejumlah hal positif yang diraih dari pelaksanaan pemilihan serentak regional. Karena itu, upaya perubahan terhadap UU Pemilu perlu dilakukan sedemikian rupa terhadap pasal-demi pasal dalam Undang-Undang dimaksud agar paling tidak memungkinkan pelaksanaan pemilihan umum anggota DPRD dilaksanakan secara bersamaan pada hari yang sama dengan pemilihan kepala daerah. Hal ini memungkinkan mengingat terdapat perluasan makna pemilihan umum yang di dalamnya mencakup pula pilkada melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. Perubahan UU Pemilu idealnya dilakukan dengan menggabungkan desain rezim pemilu dan rezim pemilihan kepala daerah/pemerintahan daerah ke dalam satu rezim, yaitu rezim pemilihan umum, melalui perubahan UU Pemilu, yang materi muatannya mengatur mengenai pemilihan umum kepala daerah. Hal ini dimaksudkan untuk mengkoreksi model pemilihan 5 (lima kotak) yang membawa dampak teknis implementatif yang berat bagi penyelenggara pemilu di satu sisi, dan di sisi lainnya akomodatif terhadap upaya unifikasi pengisian jabatan anggota DPRD melalui pemilihan serentak regional yang lebih kompatibel dengan UU Pemda.

DAFTAR PUSTAKA

- Asmara, Galang. "Pemilihan Umum Serentak Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan Impilkasinya terhadap Perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia," *Jurnal APHTN-HAN* 1, no. 1 (2022).
- Bawaslu, *Laporan Kinerja 2019* (Jakarta: Bawaslu, 2019).
- Bawaslu. *Sukses Pemilu 2019, Abhan: Sinergi dan Regulasi Tingkatkan Partisipasi Masyarakat*. Bawaslu.go.id. 2019.

- <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/sukses-pemilu-2019-abhan-sinergi-dan-regulasi-tingkatkan-partisipasi-masyarakat>.
- CNN Indonesia. *Total 554 Orang KPPS, Panwas, dan Polisi Tewas di Pemilu 2019*. CNNIndonesia.com. 2019. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190507084423-32-392531/total-554-orang-kpps-panwas-dan-polisi-tewas-di-pemilu-2019>.
- Dunn, Kris. "Voice and trust in parliamentary representation," *Electoral Studies* 31, no. 2 (2012): h.393, doi: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.01.006>
- Herawati, Ratna., Sukma, N. M., Hananto, U. D. "Kepastian Hukum Pemilu dalam Pemilu Serentak 2019 Melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia", *Seminar Nasional Hukum*, 4 no. 3 (2018): h.831.
- Komisi Pemilihan Umum, *Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019* (Jakarta: KPU, 2019).
- Lowy Institute. *Indonesia's Incredible Elections*. Lowyinstitute.org. 2019. <https://interactives.lowyinstitute.org/features/indonesia-votes-2019/>.
- News Detik. *KPU Jawab Fahri Hamzah: Ada 144 Petugas KPPS Meninggal di Pileg 2014*. Detik.com. 2019. <https://news.detik.com/berita/d-4539483/kpu-jawab-fahri-hamzah-ada-144-petugas-kpps-meninggal-di-pileg-2014>.
- Perludem. *Implikasi Putusan MK Terhadap Desain Sistem Pemilu Serentak yang Konstitusional*. Perludem.org. 2020. <http://perludem.org/2020/02/27/implikasi-putusan-mk-terhadap-desain-sistem-pemilu-serentak-yang-konstitusional/>.
- Prasetyoningsih, Nanik. "Dampak Pemilihan Umum Serentak Bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Media Hukum* 21 no. 2 (2014): h.242.
- Suara. *Bantah Fahri Hamzah, KPU: 144 Petugas KPPS Meninggal Dunia di Pemilu 2014*. Suara.com. 2019. <https://www.suara.com/news/2019/05/07/183524/bantah-fahri-hamzah-kpu-144-petugas-kpps-meninggal-dunia-di-pemilu-2014>.
- Tauda, Gunawan A., Amirudin Umasangaji, Nam Rumkel, Nurul Istiqamallah, "Institutional Design of The Regional House of Representatives (DPRD): Legal Political Study on Indonesia's Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government", *Jurnal Hukum dan Peradilan* 11, no. 1 (2022): h.4, doi: <https://doi.org/10.25216/jhp.11.1.2022.1-20>

REKONSTRUKSI PENGATURAN MEKANISME PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN WAKIL KEPALA DAERAH DI INDONESIA

Muhammad Erfa Redhani

Universitas Lambung Mangkurat
Jl. H. Hasan Baseri Kayutangi Banjarmasin

Email: erfa.redhani@ulm.ac.id

ABSTRAK

Ketiadaan pengaturan mengenai batasan kapan jangka waktu jabatan wakil kepala daerah sejak terjadi kekosongan menjadi salah satu masalah hukum yang membuat berlarut-larutnya proses pengisian jabatan wakil kepala daerah yang terjadi di beberapa daerah. UU *a quo* hanya mengatur bahwa Pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan jika sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak kosongnya jabatan tersebut. Tetapi, berapa lama proses pengisian itu maksimal harus terisi tidak ada pengaturannya. Dalam penelitian ini akan dijawab perumusan masalah Bagaimana praktik dalam pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah di Indonesia ? dan Bagaimanakah rekonstruksi pengaturan dalam pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah di Indonesia ? Penelitian ini dilakukan dengan metode pendekatan Yuridis Normatif, yaitu suatu pendekatan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka lainnya yang berkaitan dengan pengisian jabatan wakil kepala daerah. Adapun hasil penelitian ini adalah Pertama. ketiadaan batasan waktu dalam pengisian jabatan wakil kepala daerah membuat berlarut-larutnya proses pengisian jabatan wakil kepala daerah. Kedua. tidak ada sanksi bagi daerah yang tidak mengisi jabatan wakil kepala daerah sejak terjadi kekosongan. Ketiga. tidak ada svarat khusus bagi calon wakil kepala daerah yang memang merepresentasikan kepentingan politik partai pengusung. Karena itu. dapat terjadi kondisi dimana yang menjadi wakil kepala daerah iustru berasal bukan dari partai politik pengusung tetapi dari partai politik lainnya. Keempat. peran kepala daerah dalam beberapa kasus tersebut sangat minim karena hanya meneruskan apa yang menjadi usulan dari partai politik pengusung.

Kata Kunci : Pengisian Jabatan, Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengisian jabatan wakil kepala daerah yang kosong mestinya dilaksanakan secara demokratis, tidak berbelit-belit, dan cenderung sarat akan kepentingan serta intrik politik yang berlebihan sehingga pengisian jabatan wakil kepala daerah seringkali terhambat bahkan berlarut-larut. Hal ini berakibat kosongnya jabatan wakil kepala daerah baik itu wakil gubernur, wakil walikota dan wakil

bupati yang berlangsung cukup lama. Padahal, roda pemerintahan terus berjalan dan membutuhkan peran wakil kepala daerah dalam membantu kepala daerah menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang telah diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Wakil Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas bertanggung jawab kepada kepala Daerah, dan dapat menggantikan kepala Daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala Daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama enam bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.¹

Keberadaan Wakil Kepala Daerah sangat diperlukan dan sangat penting dengan melihat tugas dan fungsi Kepala Daerah yang memiliki 2 fungsi dan tugas sekaligus serta membutuhkan perencanaan yang matang serta tindakan yang cepat pula, namun dalam kenyataan di lapangan tugas dan fungsi wakil kepala daerah tidak terlihat jelas, serta tugas dan fungsi Wakil Kepala Daerah terkesan kurang berfungsi.²

Problematika ini bermula dari pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Hal ini dijelaskan dalam Pasal 176 UU *a quo* yang mengatur bahwa :

1. Dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan dari Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung.
2. Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Gubernur, Bupati, atau Walikota, untuk dipilih dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berasal dari calon perseorangan berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan masing-masing oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
4. Pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan jika sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak kosongnya jabatan tersebut.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan dan pengangkatan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

¹H. Siswanto Sumarno.2014.Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia,.,Sinar Grafika,Jakarta, h. 56.

²C.S.T. Kansil.1991.Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.PT Rineka Cipta,Jakarta, h. 390.

Dari pengaturan diatas, dapat terlihat ada dua model pengisian wakil kepala daerah yang diatur dalam pasal *a quo* yaitu, Pertama, mekanisme pengisian wakil kepala daerah yang sebelumnya pencalonannya diusulkan oleh partai politik yaitu melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD berdasarkan usulan Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung. Kedua, mekanisme pengisian wakil kepala daerah yang berasal dari calon perseorangan yang melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD berdasarkan usulan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Terdapat perbedaan dalam peran kepala daerah menentukan calon wakil kepala daerah yang akan mengisi kekosongan jabatan. Jika pasangan calonnya diusung oleh partai politik, maka kepala daerah tidak memiliki kewenangan melainkan hanya meneruskan usulan dari partai politik kepada DPRD. Akan tetapi, jika merupakan calon perseorangan, kepala daerah memiliki kewenangan yang cukup besar yaitu mengusulkan calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh DPRD.

Selain itu, ketiadaan pengaturan mengenai batasan kapan jangka waktu jabatan wakil kepala daerah sejak terjadi kekosongan menjadi salah satu masalah hukum yang membuat berlarut-larutnya proses pengisian jabatan wakil kepala daerah yang terjadi di beberapa daerah. UU *a quo* hanya mengatur bahwa Pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan jika sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak kosongnya jabatan tersebut. Tetapi, berapa lama proses pengisian itu maksimal harus terisi tidak ada pengaturannya.

Sebagai salah satu contoh dalam tataran praktik adalah kasus mundurnya Wakil Gubernur DKI 2017-2022 Sandiaga Salahudin Uno yang mencalonkan diri sebagai Calon Wakil Presiden. Pernyataan mundurnya Sandiaga Salahudin Uno disampaikan pada rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta.³ Atas dasar itu lah, Sandiaga Salahudin Uno resmi mundur sebagai Wakil Gubernur DKI Jakarta dengan terbitnya Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang pemberhentian Sandiaga Salahudin Uno sebagai Wakil Gubernur DKI Jakarta.⁴

Proses pengisian Wakil Gubernur DKI Jakarta menggantikan Sandiaga Salahudin Uno berlangsung sangat alot bahkan terjadi kekosongan jabatan selama hampir dua tahun. Hal ini karena proses pengisiannya diwarnai dengan berbagai macam intrik politik yang meangkibatkan berlarut-larutnya proses pengisian jabatan Wakil Gubernur DKI. Sebagaimana diketahui, Ahmad Riza Patria terpilih menjadi Wakil Gubernur DKI dalam rapat paripurna DPRD DKI Jakarta pada hari Senin, 6/4/2020.⁵

Ketidakterimaan masyarakat terhadap keberadaan pasal *a quo* juga pernah diwujudkan dalam bentuk uji materiil di Mahkamah Konstitusi. Adapun permohonan uji materiil di MK tersebut adalah, pertama Putusan Nomor

³<https://www.republika.co.id/berita/nasional/jabodetabek-nasional/18/08/27/pe448i335-sandiaga-bacakan-surat-pernyataan-berhenti-di-depan-dprd>, di akses pada 23 April 2022

⁴<https://news.detik.com/berita/d-4216203/keppres-pemberhentian-sandiaga-sebagai-wagub-dki-sudah-terbit-diakses-pada-22-April-2022>

⁵<https://megapolitan.kompas.com/read/2020/04/06/13170271/dprd-tetapkan-ahmad-riza-patria-sebagai-wagub-terpilih-dki-jakarta> diakses pada 22 April 2022

13/PUU-XVIII/2020 dengan Pemohon Hendra Otakan Indersyah.⁶ Kedua, Putusan Nomor 7/PUU-XVIII/2020 dengan Pemohon Michael dan Kexia Goutama⁷ dan Ketiga, Putusan Nomor 110/PUU-XIV/2016 dengan Pemohon Alif Nugraha, dkk.⁸ Sekalipun memang semua permohonan tersebut dalam amar putusan MK tidak dapat diterima dengan alasan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*, tetapi dalil-dalil permohonan yang disampaikan para pemohon dalam permohonannya juga perlu untuk dianalisis lebih lanjut.

Pada dasarnya, untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah.⁹

B. Perumusan Masalah

Penelitian selalu dimulai dengan problem atau seperangkat isu yang disebut sebagai “*forshadowed problems*”, dimana problem ini menggelitik keingintahuan peneliti dan “mengganggunya” dengan berbagai pertanyaan.¹⁰ Selain itu tujuan dibuatnya pertanyaan penelitian adalah untuk menjelaskan, memahami, mendalami suatu proses dan menggambarkan pengalaman.¹¹ Dari uraian dalam latar belakang masalah, dapat dirumuskan beberapa pokok masalah untuk dikaji secara mendalam dan objektif terkait dengan :

1. Bagaimana praktik dalam pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah di Indonesia ?
2. Bagaimanakah rekonstruksi pengaturan dalam pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah di Indonesia ?

C. Metode Penelitian

Penelitian adalah suatu usaha pencarian jawaban yang benar, sebuah kata istilah dalam bahasa Indonesia yang dipakai sebagai kata terjemahan apa yang di dalam Inggris disebut *Research*¹². Bermakna sebagai pencarian, penelitian adalah suatu kegiatan bersengaja dan bertujuan serta pula berprosedur alias bermetode.¹³ Metode Penelitian pada hakikatnya memberikan pedoman, cara-cara mempelajari, menganalisa dan memahami kejadian-kejadian dalam

⁶Putusan Nomor 13/PUU-XVIII/2020

⁷Putusan Nomor 7/PUU-XVIII/2020

⁸Putusan Nomor 110/PUU-XIV/2016

⁹Ryan Afif Dwinanda, dkk, “Analisis Keragaman Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia,” *Diponegoro Law Journal*, Volume 6, Nomor 2, Tahun 2017, h. 13 Website : <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr/>

¹⁰Hammersley, Martyn & Paul Atkinson. 1997. *Ethnography. Principle in Practice*. 2nd edition. New York: Routledge dalam Sulistyowati Irianto & Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hal 301.

¹¹John W Creswell, *Research Design, Qualitative and Quantitative Approaches*, London: Sage Publication, 1994 dalam Sulistyowati Irianto & Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hal 303.

¹²Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum “Konstelasi dan Refleksi”*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hlm. 96

¹³Ibid

penelitian.¹⁴ Penelitian yang dilakukan oleh penulis merupakan penelitian hukum karena didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.¹⁵

Penelitian ini dilakukan dengan metode pendekatan Yuridis Normatif¹⁶, yaitu suatu pendekatan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka lainnya yang berkaitan dengan pengisian jabatan wakil kepala daerah. Pengkajian peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka tersebut sekaligus digunakan sebagai bahan untuk melakukan pembahasan dan menemukan pemecahan masalah.¹⁷

Dalam penelitian hukum ini penulis melakukan beberapa pendekatan guna untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang akan dipecahkan dalam penelitian ini. Beberapa pendekatan tersebut adalah :

a. Pendekatan Undang-undang (*statute approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁸

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.¹⁹

II. PEMBAHASAN

A. Praktik Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah

1. Pengisian Wakil Gubernur DKI Jakarta Periode 2017-2022

Sandiaga Salahudin Uno menyatakan pengunduran dirinya dalam rapat paripurna di depan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta Pada tanggal 27 Agustus 2018 karena yang bersangkutan mencalonkan diri sebagai Calon Wakil Presiden RI pada tahun 2019. Karena itu, terjadi kekosongan jabatan Wakil Gubernur DKI Jakarta Periode 2017-2022. Berdasarkan pada aturan yang berlaku, Wakil Gubernur di usulkan oleh Partai pengusung, sehingga menimbulkan isu antara Partai Gerindra dan Partai Keadilan Sejahtera sebagai Partai Politik pengusung Anies Rasyid Baswedan dan Sandiaga Salahudin Uno pada pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi DKI Jakarta.

Partai Gerindra diberikan kesempatan untuk mencalonkan satu nama calon pengganti Sandiaga Salahudin Uno bersama sama Partai Keadilan Sejahtera, atas

¹⁴Soerjono Soekanto.1986.Pengantar Penelitian Hukum, cet. 3.UI-Press, Jakarta, hal.6.

¹⁵Ibid. hlm. 43

¹⁶Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematis hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Dikutip dari Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Cet. 13, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hal. 13-14.

¹⁷Bambang Sunggono.1999.Metode Penelitian Hukum.Raja Grafindo,Jakarta, hal. 88

¹⁸Peter Mahmud Marzuki.2014.Penelitian Hukum.Pranamedia Group,Jakarta, hlm.133

¹⁹Ibid, hlm. 135

NO	Tanggal	Kegiatan
1.	9 Agustus 2018	Penetapan Sandiaga Salahudin Uno menjadi Wakil Presiden dari Partai Gerindra, Partai Keadilan Sejahtera, dan Partai Amanat Nasional.
2.	10 Agustus 2018	Sandiaga Salahudin Uno menyerahkan surat pengunduran diri ke Gubernur Provinsi DKI Jakarta
3.	21 Agustus 2018	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta telah menetapkan tanggal 27 Agustus 2018 sebagai rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sandiaga Salahudin Uno untuk menyatakan pengunduran diri
4.	27 Agustus 2018	Rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta dengan agenda Sandiaga Salahudin Uno untuk menyatakan pengunduran diri
5.	17 September 2018	Terbit Keputusan Presiden tentang pemberhentian Sandiaga sebagai Wagub DKI telah terbit
6.	September 2018 - Januari 2019	Pembahasan Internal Partai Gerindra dan Partai Keadilan Sejahtera untuk menentukan seorang yang nantinya menjabat sebagai Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta
7.	September 2018 - Januari 2019	Para kandidat calon Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta melakukan silaturahmi dengan fraksi-fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
8.	Januari 2019	Pembentukan Tim Penguji dan Kelayakan Partai Gerindra dan Partai Keadilan Sejahtera untuk melaksanakan tugasnya guna menguji Calon Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta dari Partai Keadilan Sejahtera
9.	2 Januari 2019	Partai Keadilan Sejahtera mengumumkan 3 bakal calon Wakil Kepala Gubernur
10.	11 Februari 2019	Partai Gerindra dan Partai Keadilan Sejahtera melakukan penanda tangan atas usulan 2 nama Bakal Calon Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta
11.	1 Maret 2019	Surat rekomendasi usulan 2 nama Bakal Calon Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta diserahkan kepada Gubernur Provinsi DKI Jakarta
12.	4 Maret 2019	Gubernur Provinsi DKI Jakarta melanjutkan surat usulan 2 nama calon Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
13.	13 Mei 2019	Penetapan Ketua dan Wakil Ketua Panitia Khusus Pemilihan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta

Dasar gerakan politik, Partai Gerindra menyerahkan jabatan pengganti Wakil Gubernur tersebut diusulkan oleh Partai Keadilan Sejahtera.²⁰

Proses pengisian Wakil Gubernur DKI sangat memakan waktu yang Panjang karena diwarnai dengan berbagai macam intrik politik yang meangkibatkan berlarut-larutnya proses pengisian jabatan Wakil Gubernur DKI Jakarta.

Muhamad Kautsar Sangaji membuat tabel alur panjangnya proses pengisian Wakil Gubernur DKI Jakarta sebagai berikut.

²⁰Muhamad Kautsar Sangaji, "Prosedur dan Akuntabilitas Pengisian Jabatan Wakil Gubernur oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Berdasarkan Undang-Undang 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah", Tesis, Universitas Indonesia, 2019, h.82, <https://lib.ui.ac.id/file?file=digital/2020-3/20489081-T54186-Muhamad%20Kautsar%20Sangaji.pdf>

2. Pengisian Wakil Bupati Grobogan Periode 2016-2021

Kasus di Kabupaten Grobogan jabatan wakil bupati kosong sejak awal delantikan karena Wakil Bupati ternilih yaitu Edy Marvono meninggal 3 (tiga) hari sebelum delantikan jabatan. Pasangan Bupati dan Wakil Bupati ternilih ini didukung oleh 4 partai koalisi, diantaranya PDI-Perjuangan, PKB, Hanura dan PAN.

Lambatnya pengisian jabatan Wakil Bupati Grobogan Periode 2016-2021 dipengaruhi oleh beberapa hal. *Pertama*, di dalam aturannya 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, hanya dibahas mengenai mekanisme penggantian wakil kepala daerah yang berhalangan tetap. Tidak ada aturan yang menyebutkan keharusan suatu daerah untuk segera menyelenggarakan pengisian jabatan kepala daerah, serta tidak adanya penyebutan sanksi kepada daerah yang tidak segera melaksanakan pengisian jabatan wakil kepala daerah. Oleh karena itu wajar jika banyak daerah yang masih meremehkan hal pengisian jabatan wakil kepala daerah.²¹

Kedua, belum terisinya jabatan wakil kepala daerah di Kabupaten Grobogan dilatarbelakangi karena faktor politik. Menurut beberapa sumber dari anggota DPRD Kabupaten Grobogan bahwa telah terjadi kebuntuan dalam pembahasan di internal Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) melalui Sekretaris Jendral (Sekjen) Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) telah mengeluarkan rekomendasi nama (salah satu wakil ketua DPRD Grobogan) untuk menggantikan posisi Edy Maryono sebagai Wakil Bupati. Akan tetapi yang bersangkutan tidak menghendaki dan tetap memilih sebagai Wakil Ketua DPRD Kabupaten Grobogan.²²

3. Pengisian Wakil Bupati Gorontalo 2016-2021

Hasil Pilkada 2015 di Kabupaten Gorontalo menetapkan pasangan calon Nelson Pomalingo-Fadli Hasan (NAFAS) sebagai pasangan calon terpilih, dan setelah melalui pengujian hasil Pilkada ini di Mahkamah Konstitusi, pasangan NAFAS dilantik oleh Gubernur Gorontalo pada Februari 2016. Tetapi dalam perjalanan pemerintahannya kurang lebih sudah memasuki 2 (dua) tahun, Fadli Hasan tersandung masalah yang mengakibatkan dirinya harus diberhentikan dari jabatan Wakil Bupati Gorontalo. Fadli Hasan resmi diberhentikan dari jabatannya sejak Maret 2018 melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor : 13275-409 tanggal 12 Maret 2018 Tentang Pemberhentian Wakil Bupati Gorontalo Provinsi Gorontalo.²³

Dalam pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo, telah terjadi ketegangan antara Partai Demokrat dengan Bupati Gorontalo. Ketegangan ini dipicu oleh keberatan Partai Demokrat atas usulan Bupati Gorontalo tentang dua nama calon pengisian kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo. Partai Demokrat

²¹Rahma Aulia dan Fifiana Wisaeni, "Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Yang Berhalangan Tetap Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Kasus Pengisian Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Grobogan)", Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 47 No.3, Juli 2018 : h.305, DOI: 10.14710/mmh.47.3.2018.298-316

²²Ibid

²³Salahudin Pakaya dan Fitri Usman, "Hambatan Proses Administrasi Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Bupati Gorontalo". Akademika Jurnal Ilmiah Media Publikasi Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Vol. 0 No.1, 2020 : h.17, DOI: <http://dx.doi.org/10.31314/akademika.v9i1.877>

merupakan partai politik yang bergabung dengan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dalam pencalonan pasangan calon NAFAS pada Pilkada 2015 di Kabupaten Gorontalo.²⁴

Bupati Gorontalo sebagai perantara usulan calon dari partai politik untuk diteruskan kepada DPRD Kabupaten Gorontalo, melakukan tindakan dengan melalui surat Nomor 100/1298/Bag.Pem tanggal 11 Desember 2019 yang ditujukan kepada Ketua DPC Partai Demokrat Kabupaten Gorontalo, pada pokok suratnya meminta Partai Demokrat untuk dapat mengusulkan satu orang calon saja dan selanjutnya dikoordinasikan dengan partai politik pengusung lainnya yakni PPP. Selama kurang lebih satu bulan surat Bupati Gorontalo tersebut dikeluarkan dan belum mendapat tanggapan dari Partai Demokrat, Bupati Gorontalo melalui surat Nomor 100/005/Bag.Pem tanggal 3 Januari 2020 mengambil tindakan untuk mengusulkan dua orang calon pengisian kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo, yakni Ahmad Lihu dan Herman Walangadi.²⁵

Partai Demokrat Kabupaten Gorontalo melalui suratnya Nomor 239/PD-KAB.GTLO/I/2020 ditujukan kepada Ketua DPRD Kabupaten Gorontalo, pada pokoknya keberatan terhadap tindakan Bupati Gorontalo yang telah mengusulkan dua orang calon pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo, dengan alasan bahwa dua orang calon tersebut belum mendapat persetujuan bersama gabungan partai politik pengusung, yang dibuktikan belum adanya surat pencalonan yang ditanda tangani bersama partai politik pengusung (Partai Demokrat dan PPP).²⁶

4. Pengisian Wakil Bupati Kabupaten Hulu Sungai Tengah Periode 2014-2019

Jabatan Bupati Hulu Sungai Tengah Periode 2014-2019 juga mengalami kekosongan jabatan pada pertengahan masa jabatannya. Hal ini karena yang bersangkutan tersandung kasus korupsi sehingga dengan dasar tersebut kementerian dalam negeri memberhentikan. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) telah mengeluarkan surat keputusan (SK) tentang pemberhentian Bupati Hulu Sungai Tengah (HST) Nonaktif yakni H Abdul Latif.²⁷

Secara otomatis. Wakil Bupati HST H Ahmad Chairansyah secara resmi dilantik menjadi Bupati Hulu Sungai Tengah (HST) oleh Gubernur Kalimantan Selatan H Sahbirin Noor sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.63-277 Tahun 2019 di Gedung Mahligai Pancasila Banjarmasin, jum'at (1/3) sekitar pukul 15.00 wita.²⁸

Pengisian jabatan wakil bupati HST yang kosong mengalami banyak dinamika politik khususnya antar partai politik yang berakibat lamanya terjadi kekosongan jabatan wakil bupati.

Pada awalnya. PKS. PBB dan Gerindra mengusulkan 3 nama kepada bupati untuk diteruskan kepada DPRD Kabupaten HST. Kemudian bupati HST mencoret salah satu nama tersebut untuk diteruskan ke DPRD sehingga yang

²⁴Ibid

²⁵Ibid, h.19

²⁶Ibid

²⁷<https://radarbanjarmasin.jawapos.com/20048/kemendagri-keluarkan-sk-bupati-hst-diberhentikan-secara-tidak-hormat/diakses> pada 22 April 2022

²⁸<https://kalsel.antaranews.com/berita/85862/ahmad-chairansyah-dilantik-jadi-bupati-hst> diakses pada 22 April 2022

diusulkan hanya lah 2 nama. Kemudian, karena ada salah satu calon bernama Mahmud dari Partai Gerindra mengundurkan diri. Maka, gabungan partai kembali mengirimkan surat tertanggal 22 Mei 2019 sebagai usulan nama cawabup.²⁹

Selain alotnya pembahasan di partai pengusung, proses juga terhambat karena ada berkas yang belum lengkap sehingga belum bisa diteruskan kepada DPRD. Pada akhirnya, Berry N Furqon terpilih menjadi Wakil Bupati Hulu Sungai Tengah (HST) dalam Rapat Paripurna Penetapan dan Pemilihan Cawabup oleh DPRD HST yang digelar pada Selasa (29/10/2019).³⁰

Uniknya, Wakil Bupati terpilih justru bukan dari partai politik pengusung. Melainkan berasal dari Partai lain, yaitu PDIP Perjuangan yang bukan partai pengusung.³¹

Dari semua persoalan-persoalan yang muncul pada saat proses pengisian jabatan wakil kepala daerah di beberapa tempat tersebut setidaknya kita dapat menarik beberapa kesimpulan. Pertama, ketiadaan batasan waktu dalam pengisian jabatan wakil kepala daerah membuat berlari-larutnya proses pengisian jabatan wakil kepala daerah. Hal ini karena proses pengisian jabatan wakil kepala daerah melalui proses politik baik pada saat pengusulan oleh partai pengusung maupun pada saat pemilihan di DPRD. Karena itu, segala kemungkinan dapat terjadi. Kedua, tidak ada sanksi bagi daerah yang tidak mengisi jabatan wakil kepala daerah sejak terjadi kekosongan. Hal ini berakibat potensi yang besar jabatan wakil kepala daerah dapat kosong sampai dengan habisnya perodesasi kepemimpinan.

Ketiga, tidak ada swarat khusus bagi calon wakil kepala daerah yang memang merepresentasikan kepentingan politik partai pengusung. Karena itu, dapat terjadi kondisi dimana yang menjadi wakil kepala daerah justru berasal bukan dari partai politik pengusung tetapi dari partai politik lainnya. Keempat, peran kepala daerah dalam beberapa kasus tersebut sangat minim karena hanya meneruskan apa yang menjadi usulan dari partai politik pengusung.

B. Pengaturan dalam Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah di Indonesia

1. Batasan Waktu Pengisian Kekosongan

Pengisian jabatan kepala pemerintahan dapat dilakukan dengan berbagai cara ada yang diangkat dengan cara pemilihan (*elected public officials*) dan ada yang diangkat tanpa pemilihan (*non elected public officials*). Jabatan-jabatan yang diisi dengan cara pemilihan pada umumnya adalah jabatan yang dikategorikan jabatan politik, sedangkan jabatan yang diisi dengan pengangkatan merupakan jabatan administratif.³² Jabatan yang diisi melalui pemilihan juga

²⁹<https://mediaindonesia.com/nusantara/246682/polemik-jabatan-wakil-bupati-hst-mendagri-diminta-turun-tangan.html> diakses pada 22 April 2022

³⁰

<https://banjarmasin.tribunnews.com/2019/10/30/fakih-tak-lengkapi-persyaratan-berry-terpilih-secara-aklamasi-jadi-wakil-bupati-hst>. Diakses pada 22 April 2022

³¹<https://kalsel.antaranews.com/berita/128411/lsm-okp-dan-pdip-hst-siap-kawal-berry-hingga-pelantikan-wabup> diakses pada 22 April 2022

³²Jimly Asshididique.2007.Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia.PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 745.

dapat dibedakan dalam beberapa kategori, yaitu pemilihan bersifat langsung oleh rakyat dan yang tidak langsung oleh rakyat. Ada juga jabatan yang diisi melalui pemilihan, tetapi bukan oleh rakyat, melainkan oleh badan-badan tertentu yang menjadi konstituen dari jabatan yang dipilih itu sendiri. Jabatan (*ambt, functie, office*), dan pemegang jabatan atau pejabat itu (*ambtsdrager, functionnaires, official*) dapat dibedakan dengan menggunakan jabatan.negara dan jabatan negeri. Jabatan politik harus diisi melalui prosedur politik (*political appointment*), sedangkan jabatan administratif diisi menurut prosedur teknis administratif.

Kedudukan dari pada kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat diibaratkan sebagai sebagai partner atau rekan yang tidak dapat terpisahkan, baik hal tersebut sebagai pejabat publik dalam hal pengelolaan maupun pemegang tampuk kepemimpinan di daerah. Kedua pejabat daerah tersebut merupakan simbol sebagai pelindung masyarakat daerah dan simbol perwujudkan kepercayaan masyarakat. Dengan demikian seorang kepala daerah dan wakil harus mampu bersinergi dan harmonis dalam hal berpikir, bertindak dan bersikap mengutamakan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat daerah ketimbangan kepentingan pribadi, golongan dan aliran.³³

Kekosongan pengaturan mengenai batasan waktu paling lambat dalam pengisian jabatan wakil kepala daerah kerap menjadi masalah di setiap daerah. Hal ini karena Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang hanya mengatur bahwa :

Pasal 176 ayat (4)

Pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan jika sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak kosongnya jabatan tersebut.

Karena itu, diperlukan pengaturan mengenai kapan batasan waktu pengisian jabatan wakil kepala daerah tersebut harus dipenuhi. Untuk menentukan batasan tersebut kita dapat melihat norma pengaturan yang ada sebelum UU ini direvisi, yaitu yang tercantum dalam Pasal 170 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Pasal 170

(1) Pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilaksanakan paling lambat 1 (satu) bulan setelah pelantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

³³Muhammad Zainul Arifin dan Rio Muzani Rahmatullah, "Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah dalam Kerangka Pemerintahan Daerah di Indoensai", Jurnal Thengkyang, Vol. 2 No.1, Desember 2019 : h.7, <http://jurnaltengkiang.ac.id/jurnal/index.php/JurnalTengkiang/article/view/42>

(2) Masa jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir bersamaan dengan masa jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

(3) Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari Pegawai Negeri Sipil atau nonpegawai negeri sipil.

Pengaturan diatas paling tidak dapat memberikan gambaran bahwa ada kepastian hukum dalam pengisian jabatan wakil kepala daerah yang dapat diadopsi kedalam UU pemilihan yang terbaru. Pengaturan ini juga harusnya terakomodir dalam tata tertib DPRD sebagaimana yang diamanahkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 24 ayat (3) :

Mekanisme pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah atau wakil Kepala daerah diatur dalam Tata Tertib DPRD paling sedikit memuat ketentuan :

- a. Tugas dan wewenang panitia pemilihan;
- b. Tata cara pemilihan dan perlengkapan pemilihan;
- c. Persyaratan calon dan penyampaian kelengkapan dokumen persyaratan sesuai ketentuan peraturan Perundang-undangan;
- d. Jadwal dan tahapan Pemilihan;
- e. Hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pemilihan.
- f. Penyampaian visi dan misi para calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam rapat paripurna;
- g. Jumlah, tata cara pengusulan, dan tata tertib saksi;
- h. Penetapan calon terpilih;
- i. Pemilihan suara ulang; dan
- j. Larangan dan sanksi bagi calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah atau calon wakil Kepala Daerah yang mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai pasangan calon atau calon.

2. Sanksi jika tidak Mengisi Kekosongan Wakil Kepala Daerah

Pemimpin daerah selain sebagai wakil pemerintah pusat di daerah juga merupakan pasangan pejabat publik yang terpilih berdasarkan *political recruitmen* atau model pemilihan (*elections*) yang bersifat langsung (*direct*) dan menjalankan amanah rakyat. Oleh sebab itu, kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah di ibaratkan sebagai partner yang tidak terpisahkan, baik sebagai pejabat publik dalam hal pengelola maupun pemegang tampuk kepemimpinan di daerah. Kedua pejabat daerah sebagai simbol rakyat yang bertindak sebagai pelindung masyarakat daerah dan mewujudkan kepercayaan masyarakat.³⁴

Ketiadaan sanksi yang diberikan kepada Kepala Daerah dan DPRD dalam proses pengisian jabatan wakil kepala daerah yang kosong menjadi salah penyebab kepala daerah dan DPRD untuk mengulur-ulur waktu. Karena itu, pengaturan sanksi terhadap hal tersebut menjadi penting keberadaannya. Kita dapat melihat pengaturan sanksi

³⁴Tri Suhendra Arbani, "Analisis Yuridis Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah". Jurnal Supremasi Hukum , Vol. 6, No. 2, Desember 2017, h.134
DOI: <https://doi.org/10.14421/sh.v6i2.2023>

sebagaimana dikemukakan diatas di dalam Pasal 171 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Pasal 171

- (1) Gubernur, Bupati, dan Walikota wajib mengusulkan Calon Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dalam waktu paling lambat 15 (lima belas) hari setelah pelantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- (2) Wakil Gubernur diangkat oleh Presiden berdasarkan usulan Gubernur melalui Menteri.
- (3) Wakil Bupati/Wakil Walikota diangkat oleh Menteri berdasarkan usulan Bupati/Walikota melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota yang tidak mengusulkan Calon Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan dan pengangkatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan tersebut, dapat pula diadopsi ke dalam UU 10 Tahun 2016 karena keberadaan pengaturan sanksi terhadap daerah yang tidak mengisi jabatan wakil kepala daerah yang kosong sangat diperlukan.

III. KESIMPULAN

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa. Pertama. ketiadaan batasan waktu dalam pengisian jabatan wakil kepala daerah membuat berlarut-larutnya proses pengisian jabatan wakil kepala daerah. Kedua. tidak ada sanksi bagi daerah yang tidak mengisi jabatan wakil kepala daerah sejak terjadi kekosongan. Hal ini berakibat potensi yang besar jabatan wakil kepala daerah dapat kosong sampai dengan habisnya perodesasi kepemimpinan.

Ketiga. tidak ada svarat khusus bagi calon wakil kepala daerah yang memang merepresentasikan kepentingan politik partai pengusung. Karena itu. dapat terjadi kondisi dimana yang menjadi wakil kepala daerah iustru berasal bukan dari partai politik pengusung tetapi dari partai politik lainnya. Keempat. peran kepala daerah dalam beberapa kasus tersebut sangat minim karena hanya meneruskan apa yang menjadi usulan dari partai politik pengusung.

Karena itu, diperlukan pengaturan terhadap hal-hal tersebut di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007
- Bambang Sunggono, Metode Penelitian Hukum, Jakarta. Raja Grafindo. 1999
- C.S.T. Kansil, Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Jakarta: PT Rineka Cipta, 1991
- H. Siswanto Sumarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014
- Muhamad Kautsar Sangaji, “Prosedur dan Akuntabilitas Pengisian Jabatan Wakil Gubernur oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Berdasarkan Undang-Undang 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah”, Tesis, Universitas Indonesia, 2019, h.82, <https://lib.ui.ac.id/file?file=digital/2020-3/20489081-T54186-Muhamad%20Kautsar%20Sangaji.pdf>
- Muhammad Zainul Arifin dan Rio Muzani Rahmatullah, “Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah dalam Kerangka Pemerintahan Daerah di Indoensai”, *Jurnal Thengkyang*, Vol. 2 No.1, Desember 2019 : h.7, <http://jurnaltengkiang.ac.id/jurnal/index.php/JurnalTengkhiang/article/view/42>
- Rahma Aulia dan Fifiana Wisaeni, “Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Yang Berhalangan Tetap Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Kasus Pengisian Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Grobogan)”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47 No.3, Juli 2018 : h.305, DOI: 10.14710/mmh.47.3.2018.298-316
<https://banjarmasin.tribunnews.com/2019/10/30/fakih-tak-lengkapi-persyaratan-berry-terpilih-secara-aklamasi-jadi-wakil-bupati-hst>
<https://kalsel.antaranews.com/berita/128411/lsm-okp-dan-pdip-hst-siap-kawal-berry-hingga-pelantikan-wabup>
<https://kalsel.antaranews.com/berita/85862/ahmad-chairansyah-dilantik-jadi-bupati-hst>
<https://mediaindonesia.com/nusantara/246682/polemik-jabatan-wakil-bupati-hst-mendagri-diminta-turun-tangan.html>
<https://megapolitan.kompas.com/read/2020/04/06/13170271/dprd-tetapkan-ahmad-riza-patria-sebagai-wagub-terpilih-dki-jakarta>
<https://news.detik.com/berita/d-4216203/keppres-pemberhentian-sandiaga-sebagai-wagub-dki-sudah-terbit>
<https://radarbanjarmasin.jawapos.com/20048/kemendagri-keluarkan-sk-bupati-hst-diberhentikan-secara-tidak-hormat/es>
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Jakarta : Pramedia Group, 2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110/PUU-XIV/2016
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-XVIII/2020
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVIII/2020
- Ryan Afif Dwinanda, dkk, “Analisis Keragaman Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia,” *Diponegoro Law Journal*, Volume 6, Nomor 2, Tahun 2017, Website : <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr/>
- Salahudin Pakaya dan Fitri Usman, “Hambatan Proses Administrasi Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Bupati Gorontalo”, *Akademika Jurnal Ilmiah*

- Media Publikasi Ilmu Pengetahuan dan Teknologi. Vol. 0 No.1, 2020 : h.17,
DOI: <http://dx.doi.org/10.31314/akademika.v9i1.877>
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, cet. 3, Jakarta: Penerbit UI-Press, 1986
- Sulistyowati Irianto & Shidarta, Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009
- Tri Suhendra Arbani, "Analisis Yuridis Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah". Jurnal Supremasi Hukum , Vol. 6, No. 2, Desember 2017, DOI: <https://doi.org/10.14421/sh.v6i2.2023>

WACANA HUKUM PENUNDAAN PEMILU DARURAT PANDEMI COVID-19: PELUANG DAN TANTANGAN

Agus Riewanto

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta
Jln. Ir. Sutami No.36 A Ketingan Surakarta

Email: agusriwanto@staff.uns.ac.id

ABSTRAK

Wacana usulan penundaan Pemilu 2024 dari sejumlah elit politik menjadi satu sampai dua tahun lagi sempat menjadi trending topik. Alasannya karena instabilitas ekonomi dan darurat pandemi Covid-19. Pemilu merupakan masalah fundamental kenegaraan karena itu diatur dalam Pasal 22E Ayat (1) dan (2) yang mengadopsi Pemilu guna memilih Presiden, Wakil Presiden, DPD, DPR dan DPRD berdasar langsung, umum, bebas, rahasia dan 5 tahun sekali. Dalam UUD 1945 tidak diatur tentang penundaan Pemilu. Karena alasan yang bersifat konstitusional maka hukum tata negara menyediakan peluang penundaan, antara lain melalui amandemen UUD 1945 baik melalui jalur formal sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD 1945 maupun jalur non formal yaitu penafsiran UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi sesuai Pasal 24 C UUD 1945 melalui uji materi UU No,167 Ayat (1) terhadap batu uji Pasal 22E Ayat (1) dan (2). Namun mewujudkan penundaan Pemilu akan menghadapi sejumlah tantangan antara lain: (1) penundaan pemilu tak otomatis memperpanjang masa jabatan presiden dan DPR, DPD dan DPRD; (2) potensi menimbulkan krisis pemimpin nasional; (3) peluang TNI/Polri naik ke panggung politik; (4) potensi *abuse of amendment* UUD 1945 melalui jalur formal; (5) tak mudah alasan kerugian konstitusional penundaan Pemilu; (6) kesulitan *legal standing* uji materi uu Pemilu ke MK; (7) perdebatan memaknai kedaruratan dalam UUD 1945; (8) waktu penundaan Pemilu mengarah pada pembatalan Pemilu.

Kata Kunci : Penundaan Pemilu, Hukum, Covid-19, Peluang dan Tantangan.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Belakangan ini sejumlah elit politik mengusulkan penundaan Pemilu 2024 menjadi satu atau dua tahun antara lain: Ketua PKB A. Muhamimin Iskandar, Ketua Partai Golkar Airlangga Hartarto, Ketua PAN Zulkifli Hasan dan sebelumnya Menteri Investasi/Kepala BKPM Bahlil Lahadila dengan alasan instabilitas ekonomi akibat Pandemi Covid-19 dan agar momentum perbaikan

ekonomi tidak hilang dan tidak terjadi *freeze* untuk mengganti stagnasi selama dua tahun masa pandemi.¹

Wacana penundaan Pemilu ini mendapat respon publik yang beragam ada yang sepekat ada pula yang menolaknya, namun hanya bermuara pada argumentasi politik dan ekonomi padahal Pemilu merupakan agenda kenegaraan yang fundamental, maka wacana ini seharusnya di posisikan dari perspektif hukum ketatanegaraan. Sehingga penolakan dan kesepakatan atas wacana ini berkepastian hukum dan hukum menjadi pemutus akhir dari wacana politik kenegaraan.

Dalam hukum tata negara (HTN) Indonesia tidak terdapat peraturan (kekosongan hukum) yang mengatur mengenai penundaan Pemilu baik di level konstitusi (UUD 1945) maupun Undang-Undang (UU).

Dalam perspektif hukum tata negara usulan penundaan pemilu merupakan pelanggaran konstitusi (inkonstitusional) karena berdasarkan ketentuan Pasal 22E Ayat (1) menyatakan (1) “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap 5 (lima) tahun sekali” dan (2) “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wapres dan DPRD”. Selanjutnya, Pasal 167 Ayat (1) UU No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilu juga dinyatakan Pemilu dilaksanakan 5 (lima) tahun sekali untuk memilih Presiden, Wapres, DPR, DPD dan DPRD. Maka berdasarkan UUD 1945 jadwal pemilu itu sudah pasti, karena itu jabatan Presiden, Wapres, anggota DPR, DPD dan DPRD hanya dijabat selama 5 tahun setelah itu diadakan Pemilu lagi sebagai mekanisme pergantiannya.

Jika dibaca dalam perspektif asas hukum yang merupakan *ratio leges* atau jantungnya dari terbentuknya suatu UU.² Bahkan asas hukum merupakan merupakan ukuran-ukuran hukum *ethis* yang memberikan arah kepada pembentukan hukum.³ Dalam konteks Pemilu yaitu asas Pemilu dapat diperas dari dalam ketentuan norma Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, (Jurdil) dan adil setiap 5 (lima) tahun sekali”. Maka asas “Jurdil” di tambah kata “setiap 5 (lima) tahun sekali” merupakan satu kesatuan makna. Yang artinya pelaksanaan Pemilu berkala setiap lima tahun sekali merupakan bagian dari asas Pemilu.

Menurut sejumlah teoritis hukum tata negara dinyatakan bahwa ciri negara demokrasi adalah terlaksananya pemilu yang demokratis,⁴ dilaksanakannya pemilu secara berkala,⁵ terlibatnya rakyat dalam ikut berpartisipasi dalam pemilu, pergantian kekuasaan politik (eksekutif dan legislative) hanya melalui mekanisme pemilu karena Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat merupakan sarana artikulasi kepentingan warga negara untuk menentukan wakil-wakilnya. Sedangkan sebagai sarana untuk memberikan dan memperkuat

¹ Kurnia Yunita Rahayu, Rini Kustiasih, Iqbal Basyari, 2022, *Wacana Penundaan Pemilu Ganggu Stabilitas Politik*, dalam <https://www.kompas.id/baca/pemilu/2022/02/23/wacana-penundaan-pemilu-ganggu-stabilitas-politik>, diakses pada tanggal, 12 Mei 2022.

² Satjipto Rahardjo.2012.*Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti: Bandung,, hlm. 45

³ Dewa Gede Atmaja.2018“Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum”, *Jurnal Kertha Wicaksana*, Volume 12, Nomor 2, hlm. 146

⁴ Lihat, Willian N Nelson, *On Jusfifying Democracy* (London: Routledge&Kegan Paul Ltd, 1980), hlm14-16. Mas'oed, *Negara Kapital dan Demokras* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994). him. 9-10

⁵ Affan Gafar.2000 *Poiitik Indonesia; TransisiMenuju Demokrasi*.Pustaka Peajar,Yogyakarta,hlm. 7

legitimasi politik dimaksudkan agar keberadaan, kebijaksanaan dan program-program yang dibuatnya dapat diwujudkan dengan lebih mudah dan mempunyai sanksi yang kuat.⁶

Dengan tidak diaturnya penundaan Pemilu bukan berarti tidak boleh ditunda, karena HTN merupakan ilmu yang mengikuti dinamika problem kenegaraan melalui akomodasi fakta-fakta empirik: sosial, ekonomi dan politik. Maka terdapat asas HTN *laws change by precedent* (hukum dapat berubah karena peristiwa tertentu), maka HTN selalu menyediakan solusi hukum jalan keluar (*exit law*) pengaturan baru.⁷

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka artikel ini akan menguraikan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peluang hukum penundaan Pemilu dalam perspektif kajian hukum konstitusi?
2. Bagaimanakah tantangan hukum penundaan Pemilu dikaitkan dengan pandemic Covid 19 sebagai alasan hukum darurat ?

C. Metode Penelitian

Adapun jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif dengan pendekatan interpretasi hukum.

II. PEMBAHASAN

A. Peluang Hukum Penundaan Pemilu

Penundaan Pemilu dari perspektif konstitusi berpeluang dilakukan sepanjang dilakukan dengan mekanisme dan prosedur demokrasi yang tertuang dalam konstitusi dan praktik kebiasaan (konvensi) yang lazim serta dapat diterima oleh rakyat. Paling tidak harus dilakukan melalui perubahan konstitusi (*amendment constitution*) baik melalui jalur formal maupun non formal yang akan diuraikan sebagai berikut:

1. Amandemen UUD 1945 Melalui Jalur Formal

Ketika terjadi kebuntuan politik (*deadlock*) dan krisis kenegaraan, hukum tata negara menyediakan solusi guna mengakhiri krisis kenegaraan. Jika para elit politik tetap ngotot mengusulkan penundaan pemilu dan telah menjadi kesepakatan bulat sebagai agenda kenegaraan dalam waktu dekat ini. Maka hukum tata negara menyediakan cara elegan guna menghindari pelanggaran konstitusi. Karena sesungguhnya pertumbuhan dan perkembangan hukum

⁶ Muhammad As Hukum, *Pemilihan Umum dan Legitimasi Politik*, dalam Syamsudin Haris (ed), *Menggugat Pemilu Orde Baru* (Jakarta: Yayasan Buku Obor, 1998), him. 49-50

⁷ Agus Riewanto, *Hukum Penundaan Pemilu*, Opini, Kompas, 1 Maret 2022 dalam <https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/02/28/hukum-penundaan-pemilu>. Diakses pada tanggal 11 Mei 2022.

ketatanegaraan sangat tergantung pada kondisi seting sosial politik di setiap negara.

Jika memang memungkinkan dilakukan penundaan pemilu maka harus menempuh jalan konstitusional bukan melalui jalan pintas politik apalagi dengan logika kekuasaan semata. Jalan keluar agar penundaan Pemilu konstitusional maka harus melalui perubahan (amandemen) UUD 1945. Pada prinsipnya konstitusi dapat diubah karena sesempurna apapun sebuah konstitusi atau UUD pada suatu saat tertentu akan mengalami perubahan, karena sebuah konstitusi tetap harus mengikuti perkembangan zaman.⁸

Faktor utama yang menentukan pembaharuan konstitusi adalah karena berbagai situasi dan keadaan di masyarakat, seperti dorongan demokratisasi pelaksanaan negara kesejahteraan (*welfare state*), perubahan pola dan sistem ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.⁹

Ahli tata negara telah mengintrodusir 2 (dua) model amandemen konstitusi.

Pertama, melalui jalur formal yakni sesuai ketentuan Pasal 37 UUD 1945 melalui usul DPR dan disetujui oleh MPR. Jalur ini dipastikan penuh onak dan duri dan tak mudah karena harus melalui kesepakatan partai-partai politik dan aspirasi masyarakat yang luas. Dipastikan akan melahirkan perdebatan publik yang panjang dan tak berujung. Jika Jalur formal ini yang ditempuh maka dipastikan teks konstitusi berubah normanya.

Dalam UUD 1945 mengatur mengenai tata cara atau prosedur perubahan konstitusi. Berbeda dengan prosedur perubahan produk legislasi pada umumnya yang diatur dalam UU No.11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan sebagaimana diubah menjadi UU No.15 Tahun 2019. Pengaturan mengenai perubahan diatur dalam ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Ketentuan tersebut memuat soal persyaratan dan mekanisme perubahan konstitusi dan pembatasan substansi hal yang tidak boleh dirubah. Selengkapnya ketentuan Pasal 37 UUD 1945 berbunyi:¹⁰

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

⁸ Hardjono.2009. *Legitimasi Perubahan Konstitsusi Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945* Pustaka Pelajar,Yogyakarta, hlm 43.

⁹ Nuruddin Hady.2010.*Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi Paham Konstitusionalisme Pasca Amandemen UUD 1945*. Setara Press,Malang, hal, 36.

¹⁰ Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Prosedur dan tatacara perubahan UUD 1945 itu dilakukan secara rigid dan melalui model formal. Menurut C.F. Strong, dalam Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik, perubahan konstitusi secara formal dapat dilakukan dengan 4 (empat) cara, yaitu :¹¹

- a. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu (*by ordinary legislative but under certain restriction*)
- b. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum (*by the people through of referendum*)
- c. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh sejumlah negara bagian (*by a major of all units of federal state*).
- d. Perubahan konstitusi dilakukan dengan konvensi ketatanegaraan (*by special convention*) Konvensi yang dimaksudkan dalam bagian ini bukanlah sebuah kebiasaan (*convention*) ketatanegaraan, melainkan adalah sebuah lembaga khusus (*special convention*). Konvensi yang dimaksudkan dalam bagian ini bukanlah sebuah kebiasaan (*convention*) ketatanegaraan, melainkan adalah sebuah lembaga khusus (*special convention*).

2. Amandemen UUD 1945 Melalui Jalur Informal

Kedua, amandemen UUD 1945 melalui jalur informal, yaitu melalui penafsiran makna konstitusi oleh lembaga peradilan (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi. Pilihan jalur ini tak mengubah teks konstitusi, namun mengubah pemaknaan norma konstitusi sesuai konteks perubahan zaman.

Perubahan konstitusi dengan cara formal tidak banyak menimbulkan perdebatan dalam hal keabsahannya karena telah melalui prosedur yang ditentukan oleh konstitusi, meskipun isi atau meterinya acapkali melahirkan perdebatan. Namun secara umum hasil perubahan konstitusi melalui prosedur formal ini tetap dilaksanakan di sebuah negara.

Sedangkan prosedur perubahan konstitusi melalui jalur informal acapkali melahirkan kontroversial dan sejumlah perdebatan publik yang panjang karena sifatnya yang kasusitis dan karena dipicu oleh adanya kejadian luar biasa.

Menurut K.C.Wheare terdapat kekuatan (*force*) tertentu yang mendorong perubahan konstitusi informal, antara lain:

Pertama, kekuatan yang dapat menciptakan berubahnya kondisi di suatu negara. Kekuatan itu memang tidak merubah kalimat-kalimat dalam konstitusi secara *explicit*, namun kekuatan tersebut mampu menciptakan kondisi yang dapat merubah makna atau kestabilan supremasi konstitusi.

Kedua, kekuatan yang mampu menciptakan kondisi sehingga terlaksananya perubahan konstitusi secara formal, melalui interpretasi hakim atau melalui konvensi ataupun kebiasaan ketatanegaraan.

¹¹ CF Strong, *Modern Political Constitutions*, Sedgwick & Jackson, London, 1973, hlm.143

Pendekatan Wheare ini sangat dipengaruhi oleh keadaan dimana banyak negara dalam keadaan darurat perang, sehingga seringkali terjadi pengabaian terhadap ketentuan konstitusi. Namun dalam perkembangannya, dunia kontemporer saat ini telah keluar dari keadaan perang yang berkecamuk. Sehingga perubahan konstitusi secara informal tidak lagi berlandaskan kondisi darurat tersebut, tetapi melalui mekanisme lain, yaitu *judicial interpretation* dan *usage and convention* (kebiasaan).

Laporan kajian mengenai perubahan konstitusi yang diadopsi oleh Uni Eropa (Venice Commission) pada tahun 2009 menyatakan bahwa:

*“Formal amendment is not the only form of constitutional change, and in some systems not even the most important. Leaving aside revolutionary or unlawful acts, the two most important alternative ways of legitimate constitutional change are through judicial interpretation and through the evolvement of unwritten political conventions supplementing or contradicting the written text..”*¹²

Bahwa berdasarkan pengalaman negara-negara di Uni Eropa, yang sistem konstitusinya beragam (*written dan unwritten constitution*), perubahan konstitusi secara formal bukanlah satu-satunya cara untuk merubah konstitusi, bahkan bukanlah mekanisme yang paling penting. Justru yang paling *legitimate* dan sering terjadi adalah perubahan konstitusi secara informal melalui 2 (dua) cara, yaitu melalui *judicial interpretation* (penafsiran judicial/konstitusional) dan *constitutional convention* (kebiasaan/konvensi konstitusional). Kebiasaan atau konvensi tata negara, pada akhirnya menjadi semakin kuat manakala diakui dan diaopsi oleh pengadilan melalui *judicial interpretation*.

3. Praktik Perubahan Konstitusi Informal di Indonesia

Dalam sejarah praktik ketatanegaraan di Indonesia, telah dilakukan perubahan konstitusi secara informal dalam dalam dua kategori, yaitu:

a. Perubahan UUD 1945 Informal Melalui Tap MPR

Beberapa produk Tap MPR yang pernah dihasilkan yang setara dengan perubahan konstitusi, namun tanpa mengubah norma konstitusi antara lain:

- 1) Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang mengatur hak penentuan usul perubahan undang-undang dasar ada pada rakyat yang akan ditentukan melalui referendum. Tap MPR tersebut pada dasarnya telah mengubah tata cara perubahan UUD 1945 yang diatur pada Pasal 37 UUD 1945 (pra-perubahan).
- 2) Penambahan syarat umur pada calon Presiden yang terdapat dalam TAP MPR, sehingga terjadi perubahan terhadap Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen), sehingga bunyinya menjadi; “Presiden dan Wakil Presiden ialah orang Indonesia asli yang berumur sekurang-kurangnya 40 tahun” (ketentuan syarat umur ini juga diadopsi oleh UU Pemilu saat ini).
- 3) Ketetapan MPR No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib, menyebabkan terjadinya perubahan:

¹² Report on Constitutional Amendment, diadopsi oleh Venice Commission (European Commission for Democracy through Law) tahun 2009.

- a) perihal proses pengambilan keputusan telah menyebabkan terjadinya perubahan makna teks Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 (sebelum perubahan) menjadi; “Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan cara musyawarah untuk mufakat atau pemungutan suara dengan mengutamakan cara pertama”;
- b) berkaitan dengan kewenangan MPR untuk memberhentikan Presiden telah merubah Pasal 8 UUD 1945 (sebelum perubahan) menjadi berbunyi sebagai berikut; “Jika Presiden mangkat, berhenti, tidak dapat melakukan kewajiban, atau diberhentikan, maka ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya”;
- c) dalam hal kekosongan hukum mengenai pengisian jabatan Wakil Presiden telah menyebabkan terjadinya perubahan UUD 1945 menjadi berbunyi seperti berikut ini; “Jika Wakil Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya, atas permintaan Presiden dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, MPR mengadakan sidang istimewa untuk memilih Wakil Presiden baru yang memegang jabatannya selama sisa masa jabatan Wakil Presiden yang digantikannya”.

b. Perubahan UUD 1945 Informal Melalui Putusan MK

Selain melalui Ketetapan MPR, perubahan konstitusi juga terjadi melalui mekanisme judicial interpretation melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Setelah terjadinya perubahan UUD 1945 dan terbentuknya Mahkamah Konstitusi, perubahan konstitusi secara informal banyak terjadi melalui putusan-putusan hakim MK.

Berikut beberapa contoh putusan MK yang merubah makna konstitusi:

- 1) Perkara Nomor: 008/PUU-II/2004 mengenai uji konstitusional UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945 terdapat penafsiran MK yang merubah secara tidak langsung teks UUD 1945, khususnya berdampak terhadap bunyi Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 bahwa:

“Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena hendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, ‘serta mampu secara rohani dan jasmani’ untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden”
- 2) Perkara No. 005/PUU-IV/2006 mengenai uji konstitusionalitas UU No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial terhadap UUD 1945, MK memberikan penafsiran terhadap makna hakim yang dicantumkan Pasal 24 B ayat (1) UUD 1945. MK dalam amarnya tidak memasukkan Hakim Konstitusi sebagai bagian dari kata ‘hakim’ dalam ketentuan Pasal 24 B UUD 1945. Sebaliknya menurut putusan MK tersebut Hakim Agung merupakan bagian dari Pasal 24 B UUD 1945.
- 3) Putusan MK Nomor 2 -3/PUU-V/2007 mengenai uji konstitusionalitas Pasal 80 ayat (1), Pasal 80 ayat (2) huruf (a), Pasal 80 ayat (3) huruf (a), Pasal 81 ayat (3) huruf (a), Pasal 82 ayat (10)

huruf (a), Pasal 82 ayat (2) huruf (a) dan Pasal 82 ayat (3) huruf (a) dari UU No. 22 Tahun 1997 Tentang Narkotika yang mengatur mengenai Tindak Pidana Mati. Pada perkara ini MK menafsirkan teks Pasal 28 A dan Pasal 28 I UUD 1945, sehingga terhadap 'hak untuk hidup' yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun tersebut MK memberikan tafsiran berdasarkan ketentuan Pasal 28 J ayat (2) yang berbunyi :

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”

- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 145/PUU-VII/2009. Keduanya berkaitan dengan pengujian terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), yaitu Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi 1 dan Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Bahwa UUD 1945 dalam Pasal 24C ayat (1) menegaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar”. Melalui kedua putusan tersebut, MK memperluas kewenangannya, termasuk menguji Perpu dan bahkan membuat penafsiran mengenai keadaan kegentingan yang memaksa menurut UUD 1945.

B. Tantangan Hukum Penundaan Pemilu

Penundaan Pemilu dalam konteks darurat karena Covid 19 dalam perspektif hukum ketatanegaraan akan menghadapi sejumlah tantangan yang tidak sederhana untuk mewujudkannya antara lain:

1. Penundaan Pemilu Tak Otomatis Memperpanjang Masa Jabatan Presiden dan DPR

Usulan penundaan Pemilu 2024 ini tidak berkonsekuensi hukum pada perpanjangan jabatan Presiden, Wapres, anggota DPR, DPD dan DPRD karena begitu masa jabatan mereka berakhir tidak secara otomatis dapat diperpanjang karena tidak terdapat ketentuan ketatanegaraan yang mengatur tentang bagaimana cara memperpanjang masa jabatan legislaif dan eksekutif pasca masa jabatannya berakhir. Selain itu, juga tidak terdapat lembaga negara berwenang untuk dapat memperpanjang masa jabatan.¹³

¹³ Agus Riewanto, *Is Postponing the Election Legitimate and Constitutional ?*, Opinion, The Jakarta Post, 8 Maret 2022, hal, 6. Dalam <https://www.thejakartapost.com/opinion/2022/03/07/is-delaying-the-elections-legitimate-and-constitutional.html>. Diakses pada tanggal, 12 Mei 2022

2. Potensi Menimbulkan Krisis Pemimpin Nasional

Maka usulan penundaan pemilu akan berdampak pada krisis kepemimpinan politik nasional karena tak ada lagi pemimpin politik yang berkuasa, kecuali hanya dapat diganti melalui mekanisme pemilu bukan diperpanjang masa jabatannya. Hanya akan tersisa jabatan kepala daerah karena masa jabatannya belum berakhir akan tetapi para kepala daerah ini tidak akan efektif bekerja karena tidak didukung oleh DPRD yang masa jabatannya berakhir. Maka jalannya pemerintah daerah akan bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945 dan UU No.14 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah karena yang disebut pimpinan pemerintah daerah itu adalah kepala daerah dan DPRD. Di titik ini penundaan Pemilu 2024 akan dapat berpotensi mengganggu jalannya pemerintah daerah dan juga akan berdampak pada krisis kepemimpinan di daerah.

Jika di pemerintah pusat dan daerah mengalami krisis kepemimpinan politik karena kekosongan jabatan eksekutif dan legislatifnya maka pertanda jalannya agenda bernegara berhenti dengan sendirinya dan akan mendorong pada anarki dan *chaos*.

3. Peluang TNI/Polri Naik Ke Panggung Politik

Jika negara dalam keadaan *chaos* pada akhirnya yang akan mengambil peran adalah TNI dan Polri. Namun berdasarkan UU No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI dan UU No. 2/ Tahun 2002 Tentang Polri keduanya hanya akan menjalankan fungsi pertahanan dan keamanan serta ketertiban nasional. Jika TNI dan Polri mengambil peran lebih dalam menjadi pemimpin politik yang terjadi adalah pemerintahan anti demokrasi dan berpotensi menjadi junta militer. Rakyat akan terbelah dalam berbagai kubu dan golongan dan akan menuju instabilitas dan disintegrasi bangsa. Oleh karena itu usulan penundaan pemilu ini akan membahayakan jalannya bernegara karena inkonstitusional.

4. Potensi Abuse of Amandemen UUD 1945 Melalui Jalur Formal

Jika pilihan amandemen UUD 1945 melalui jalur formal, maka yang perlu diubah adalah ketentuan Pasal 22 E UUD 1945 dengan menambah klausul pasal yang mengatur tentang 3 (tiga) norma konstitusi:

Pertama, tentang alasan hukum penundaan pemilu. Dalam konstitusi yang diubah itu harus mengatur apa saja alasan-alasan hukum yang menyebabkan Pemilu dapat ditunda pelaksanaannya, misalnya karena faktor kedaruratan dan negara dalam keadaan darurat dengan kriteria yang terperinci dan tak multi tafsir, misalnya karena bencana alam dan non alam (*pandemic covid-19*).

Kedua, tentang prosedur penundaan Pemilu. Konstitusi perubahan harus mengatur tentang bagaimanakah tata cara penundaan Pemilu, misalnya usulannya harus dari lembaga apa, dimulai dari mana, lembaga apa yang akan menetapkannya, kapan waktunya pelaksanaan penundaan dan berapa lama penundaannya.

Ketiga, tentang status jabatan presiden, wakil presiden, DPR, DPD, DPRD yang masa jabatannya berakhir, namun negara belum dapat melaksanakan Pemilu karena krisis tertentu salah satunya karena pandemi Covid-19. Perlu diatur pemberian status pejabat sementara eksekutif dan legislatif yang menjalankan kekuasaannya sementara hingga pemerintah dapat

menyelenggarakan Pemilu berikutnya dan diharapkan jabatannya menjadi konstitusional.

Tantangan ini masih ditambah oleh kemungkinan adanya interest politik tertentu dari penggagas amandemen, yaitu elit politik dan partai politik koalisi penyokong kekuasaan yaitu adanya kecurigaan penyalahgunaan instrumen amandemen UUD 1945 untuk kepentingan melanggengkan kekuasaan dan sekaligus menumbuhkan otoritarianisme model baru. Dimana dahulu pemerintah otoriter dan berkuasa lama cenderung menggunakan cara-cara kekerasan fisik dan memanfaatkan militer kini cukup dengan menggunakan instrument amandemen konstitusi untuk memperpanjang kekuasaan. Cara ini seakan-akan demokratis karena menggunakan instrument demokrasi yakni menggunakan lembaga formal demokrasi, yaitu DPR yang dianggap representasi rakyat. Namun sejati DPR telah terkooptasi oleh kepentingan politik penguasa untuk menjadi alat melegitimasi perpanjangan kekuasaan melalui amandemen konstitusi. Cara ini dapat disebut sebagai penyalahgunaan amandemen konstitusi (*abuse of amendment*) justru amandemen konstitusi digunakan untuk melemahkan demokrasi. Cara ini terjadi Hungary, Colombia, dan Venezuela¹⁴

Lebih jauh David Landau mendefinisikan penyalahgunaan prinsip konstitusionalisme (*abuse constitutionalism*) yaitu:

“Abusive constitutionalism involves the use of the mechanisms of constitutional change constitutional amendment and constitutional replacement to undermine democracy”.¹⁵

5. Tak Mudah Alasan Kerugian Konstitusional Penundaan Pemilu

Dalam situasi dan kontesk Indonesia, jika Pandemi Covid-19 masih berlangsung hingga pada tahun 2024 maka dapat saja penyelenggaraan Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Pemilu Kepala Daerah dapat ditunda hingga berakhirnya Pandemi Covid.

Alasan penundaan pelaksanaan Pemilu itu antara alain: Mahalkan biaya Pemilu. Pelaksanaan Pemilu di era pandemi Covid akan dapat memboroskan anggaran APBD/APBN karena Pemilu di era ini memerlukan protokol ketat Pandemi Covid, maka memerlukan fasilitas kesehatan guna mencegah penyebaran Covid, seperti APD, masker dan hand sanitizer untuk memfasilitasinya tentu membutuhkan biaya ekstra yang tak murah. Belum lagi terkait dengan fasilitas pemungutan suara, yakni TPS yang harus di desain sedemikian rupa agar dapat melakukan psical distancing dan kertas suara, serta alat coblos yang jumlahnya harus disesuaikan dengan jumlah pemilih di TPS antara 500-600 orang pemilih per TPS.

Namun demikian apakah pandemic Covid 19 ini merupakan alasan konstitusional yang parameternya dapat terukur berupa kerugian konstitusional amat akut sehingga benar-benar Pemilu tak dapat dilaksanakan pada tahun

¹⁴ David Landau, *Abuse of Constitutionalism*, dalam https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_Landau.pdf, hal, 195. Diakses pada tanggal 11 Mei 2022. Lihat juga, David Landau, *Constitution-Making Gone Wrong*, 64 ALA. L. REV. 923, 971-80 (2013) [hereinafter *Constitution-Making*] (summarizing and analyzing the Egyptian constitution-making process)

¹⁵ David Landau, *Ibid.*, hlm, 195.

2024. Bukankah pada saat Pilkada tahun 2020 yang lalu Indonesia dapat menyelenggarakan Pilkada srentak di tengah situasi pandemi dan berhasil dengan baik dan tanpa diiringi peningkatan penularan Covid.

Bahkan saat ini pemerintahan Jokowi telah dinilai oleh dunia Internasional termasuk salah satu negara yang berhasil menanggulangi Covid 19 dengan relative lebih baik jika di dibandingkan dengan negara-negara lain.

6. Kesulitan Legal Standing Uji Materi UU Pemilu ke MK

Desian ketatanegaraan untuk menunda pemilu Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana diuraikan di atas adalah melalui jalur informal berupa uji materi UU Pemilu terhadap UUD 1945 kepada MK. Alternatif desian ketatanegaraanya adalah sebagai berikut:

Pertama, dengan cara melakukan uji materi terhadap UU No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilu ke MK RI, agar MK menafsirkan ketentuan Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, yang menyatakan bahwa: *“Pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali.”*

Masa jabatan Presiden, secara jelas telah diatur dalam ketentuan Pasal 7 UUD 1945 yang berbunyi:

“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”

Adapun batu uji terhadap penundaan pemilu ini berdasarkan mekanisme Pemilihan Umum (Pemilu) yang dilaksanakan sekali setiap 5 (lima) tahun. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22E UUD 1945 bahwa:

- (1) *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*
- (2) *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Seharusnya, bukan menjadi kewajiban yang mutlak, diselenggarakan secara pasti tanpa melihat kondisi negara. Sebagaimana yang terjadi saat ini, dengan kondisi Pandemi yang mengharuskan negara memikirkan keselamatan rakyat; maupun Kondisi darurat lainnya.

MK didorong untuk menafsirkan pemilu presiden dan DPR dilaksanakan lima tahun sekali, apakah dapat dilaksanakan tidak lima tahun sekali karena dalam keadaan darurat Covid 19 dan negara tidak mampu membiayai penyelenggaraan pemilu karena deficit anggaran. Putusan MK RI ini akan dapat menjadi dasar hukum bagi penundaan Pemilu dan perpanjangan masa jabatan presiden/Wapres dan DPR/DPRD sekaligus.

Namun terdapat tantangannya yaitu terkait legal standing yang akan mengajukan JR ke MK ini siapakah yang tepat mengajukan JR ini dan kerugian konstitusional yang bagaimana yang dapat menjadi alasan paling rasional dan konstitusional agar MK membuat putusan boleh menunda Pemilu 2024.

7. Perdebatan Memaknai Kedaruratan dalam UUD 1945

Pilihan desain model pengaturan HTN ini, merupakan manifestasi perubahan konstitusi secara informal melalui praktik negara dalam keadaan darurat (*statenodrechts*) dan melalui putusan pengadilan (putusan MK). Sampai saat ini, ketentuan kedaruratan hanya menekankan pada indikator Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945, menentukan bahwa “*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*”.

Kemudian melalui Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 menyatakan ada 3 syarat sebagai parameter adanya “kegentingan yang memaksa” bagi Presiden untuk menetapkan Perppu, yaitu:

1. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama

sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Disisi lain, Pasal 12 UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa “*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.*” Ketentuan Pasal 12 UUD NRI 1945, setidaknya memiliki 2 substansi makna:

- a. penegasan bahwa Presiden selaku kepala negara memiliki wewenang dalam menyatakan keadaan bahaya.
- b. delegasi pengaturan terhadap syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Sejauh ini, syarat dan akibat keadaan bahaya, sampai saat ini hanya diatur dalam Perppu No. 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 Dan Penetapan Keadaan Bahaya. Dalam Perppu 23/1959 menjelaskan pada 3 tingkatan keadaan bahaya yakni keadaan darurat sipil (apabila perang saudara, kerusuhan dan bencana alam), darurat militer (dalam keadaan pemberontakan bersenjata), keadaan perang. Akan tetapi kondisi bahaya dalam Perppu 23/1959, lebih menekankan pada keselamatan negara dari ancaman gangguan keamanan yang dilakukan oleh orang atau karena bencana alam. Sehingga perlu ada indikator jelas secara konstitusional, keadaan darurat di Indonesia secara konstitusional.

Akibat, kekosongan hukum UU mengenai syarat-syarat dari keadaan bahaya dalam hal bencana non alam wabah penyakit menular, *tidak dapat dimaknai bahwa Presiden kehilangan hak konstitusionalnya untuk menyatakan keadaan bahaya selain dari yang diatur dalam Perppu 23/1959*. Apalagi Pasal 12 UUD NRI 1945, telah membedakan secara tegas 2 substansi, kewenangan Presiden dalam menyatakan keadaan bahaya dan delegasi pengaturan tentang syarat-syarat keadaan bahaya.

Secara teoritik, Hukum Tata Negara Darurat (*staatnoodrecht*) dibagi menjadi 2, yaitu Hukum Tata Negara Darurat Subyektif dan Obyektif. Kedua macam ini, pengambilan kebijakannya sama-sama mendasarkan pada perlindungan hak

asasi manusia atau keselamatan rakyat. Namun yang Subyektif menekankan pada hak negara dalam keadaan darurat menyimpang UU bahkan UUD, melalui kebijakan tanpa aturan tertulis. Sedangkan Obyektif, menekankan pada kebijakan yang dibuat melalui aturan tertulis.

8. Waktu Penundaan Pemilu Mengarah pada Pembatalan Pemilu

Dalam perspektif ketatanegaraan terdapat makna yang berbeda antara penundaan (postponement) dengan pembatalan pemilu. Paling tidak dapat dimaknai perbedaan mendasarnya:

1. Jika mundurnya Pemilu hanya dalam tempo yang singkat berupa dalam hitungan bulan saja (*Time-limited postponement*) dapat dikategorikan sebagai penundaan.
2. Jika memundurkan Pemilu oleh karena adanya Faktor Eksternal (Bencana alam) yang tak dapat ditanggulangi oleh solusi yang rasional maka hal ini dapat dikategorikan tindakan hukum penundaan Pemilu.
3. Jika memundurkan Pemilu adalah dalam rangka untuk upaya penyelamatan kemanusiaan (*Humanitarian*) yang tak dapat ditawar lagi, bahkan jika pemilu tetap dilaksanakan justru akan membahayakan dan memusnahkan suatu komunitas masyarakat tertentu maka ini dapat dikategorikan sebagai penundaan Pemilu.

Sebaliknya dalam perspektif hukum jika memundurkan pemilu yang dengan kategori ini dapat disebut pembatalan Pemilu antara lain cirinya:

1. Jika mundurnya Pemilu temponya lama antara (1-2 Tahun) dapat dikategorikan sebagai pembatalan pemilu karena temponya terprediksi dan terencana lama.
2. Jika memundurkan Pemilu karena faktor Internal penguasa (takut kalah pemilu, mematikan oposisi, mengulur waktu agar petahana terus populer) maka hal demikian dapat dikategorikan sebagai pembatalan Pemilu.
3. Jika memundurkan Pemilu karena adanya alasan terselubung (*hidden agenda*) yang sulit ditebak maka dapat dikategorikan sebagai pembatalan Pemilu.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan pada uraian di atas maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pemilu merupakan instrument demokrasi yang paling fundamental karena itu diletakkan ke dalam norma Pasal 22E ayat (1) dan (2) UUD 1945. Dimana asas Pemilu adalah Jurdil dan 5 tahun sekali. Dalam UUD 1945 tidak diatur mekanisme penundaan Pemilu karena Pemilu bersifat pasti waktunya. Maka usulan penundaan Pemilu 2024 menjadi 1-2 tahun lagi dengan alasan instabilitas ekonomi dan darurat pandemi Covid 19 sulit ditemukan aspek kerugian constitutional. Namun demikian jika elit politik tetap ngotot melakukan penundaan Pemilu, terdapat peluang yaitu harus melalui mekanisme demokrasi, yaitu amandemen UUD 1945 dapat dilakukan melalui jalur formal sesuai ketentuan Pasal 37 UUD 1945 dan melalui jalur informal yaitu putusan pengadilan konstitusi dengan uji materi ke Mahkamah Konstitusi sesuai Pasal 24C UUD 1945 MK diminta menafsirkan ketentuan

- Pasal 167 ayat (1) UU No.7/2017 Tentang Pemilu terhadap Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 dan dalam praktek ketatanegaraan melalui Tap MPR.
2. Mewujudkan penundaan Pemilu 2024 tidak mudah karena akan menghadapi sejumlah tantangan yang tak sederhana pula, antara lain: (1) Penundaan Pemilu Tak Otomatis Memperpanjang Masa Jabatan Presiden dan DPR; (2) Potensi Menimbulkan Krisis Pemimpin Nasional; (3) Peluang TNI/Polri Naik ke panggung Politik; (4) Potensi Abuse of Amandemen UUD 1945 Melalui Jalur Formal; (5) Tak Mudah Alasan Kerugian Konstitusional Penundaan Pemilu; (6) Kesulitan Legal Standing Uji Materi UU Pemilu ke MK; (7) Perdebatan Memaknai Kedaruratan dalam UUD 1945; (8) Waktu Penundaan Pemilu Mengarah pada Pembatalan Pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- Affan Gafar.2000.Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi.Pustaka Peajar,Yogyakarta.
- Agus Riewanto, *Hukum Penundaan Pemilu*, Opini, Kompas, 1 Maret 2022 dalam <https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/02/28/hukum-penundaan-pemilu>. Diakses pada tanggal 11 Mei 2022.
- Agus Riewanto, *Is Postponing the Election Legitimate and Constitutional ?*, Opinion, The Jakarta Post, 8 Maret 2022, hal, 6. Dalam <https://www.thejakartapost.com/opinion/2022/03/07/is-delaying-the-elections-legitimate-and-constitutional.html>. Diakses pada tanggal, 12 Mei 2022
- CF Strong, *Modern Political Constitutions*, Sedgwick & Jackson, London, 1973,
- David Landau, *Abuse of Constitutionalism*, dalam https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_Landau.pdf, hal, 195. Diakses pada tanggal 11 Mei 2022. Lihat juga, David Landau, *Constitution-Making Gone Wrong*, 64 ALA. L. REV. 923, 971-80 (2013) [hereinafter *Constitution-Making*] (summarizing and analyzing the Egyptian constitution-making process)
- David Landau, *Constitution-Making Gone Wrong*, 64 ALA. L. REV. 923, 971-80 (2013) [hereinafter *Constitution-Making*] (summarizing and analyzing the Egyptian constitution-making process)
- Dewa Gede Atmaja, "Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum", *Jurnal Kertha Wicaksana*, Volume 12, Nomor 2, 2018
- Hardjono.2009.*Legitimasi Perubahan Konstitsusi Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*.Pustaka Pelajar,Yogyakarta.
- Kurnia Yunita Rahayu, Rini Kustiasih, Iqbal Basyari, 2022, *Wacana Penundaan Pemilu Ganggu Stabilitas Politik*, dalam <https://www.kompas.id/baca/pemilu/2022/02/23/wacana-penundaan-pemilu-ganggu-stabilitas-politik>, diakses pada tanggal, 12 Mei 2022.
- Mas'oed.1994.*Negara Kapital dan Demokras*.Pustaka Pelajar,Yogyakarta.
- Muhammad AS. Hikam.1998.*Pemilihan Umum dan Legitimasi Poiitik*, dalam Syamsudin Haris (ed), *Menggugat Pemilu Orde Baru*.Yayasan Buku Obor,Jakarta.

Nuruddin Hady.2010.Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi Paham Konstitusionalisme Pasca Amandemen UUD 1945.Setara Press,Malang.
Report on Constitutional Amendment, diadopsi oleh Venice Commission (European Commission for Democracy through Law) tahun 2009.
Satjipto Rahardjo.2012.*Ilmu Hukum*.Citra Aditya Bakti,Bandung,
Willian N Nelson, *On Jusftifying Democracy*. London: Routledge&Kegan Paul Ltd, 1980),

ASIMETRIS – KOMPROMI SEBAGAI BENTUK MEKANISME IDEAL DALAM SISTEM PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

Ratih Listyana Chandra

Fakultas Hukum Universitas Jember

Jalan Kalimantan 37, Kampus Bumi Tegalboto, Jember – Jawa Timur

Email: erelce@yahoo.com

ABSTRAK

Dinamika pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia cukup sering terjadi. Berbagai mekanisme telah dilakukan untuk mendapatkan model yang ideal dalam mengisi jabatan eksekutif di tingkat daerah. Sayangnya upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah belum membuahkan hasil yang optimal. Ketidakajegan pengaturan ini juga akhirnya menimbulkan berbagai macam problematika. Angka kerusuhan pasca Pilkada, tingginya permohonan perselisihan hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi, dan semakin naiknya jumlah sengketa Pilkada menjadi bukti ketidakidealan mekanisme yang digunakan pemerintah. Belum lagi biaya yang harus dikeluarkan untuk menyelenggarakan sebuah kontestasi Pilkada yang cukup besar, yang tidak sebanding dengan hasil Pilkada itu sendiri. Proses yang panjang dengan kecenderungan calon yang dipaksakan, menghasilkan pemimpin-pemimpin yang korup dan tidak cakap dalam memimpin. Belum lagi permasalahan pecah kongsi antar kepala daerah dan wakil kepala daerah yang menjadi permasalahan lain yang cukup menjadi perhatian dalam pelaksanaan Pilkada di Indonesia. Hal ini yang kemudian mendorong Penulis untuk meneliti bagaimana model ideal pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. Penelitian ini secara khusus memusatkan dinamika peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus mengenai pemilihan kepala daerah di Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif. Sehingga pada akhir tulisan Penulis berkesimpulan bahwa model ideal pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia adalah secara asimetris – kompromi.

Kata Kunci : Pilkada, Pemilu, Kompromi.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 mengatur tentang asas-asas pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah. Ayat (4) mengatur bahwa Kepala Daerah, Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Ini berbeda dengan anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3). Anggota DPRD dipilih

melalui pemilihan umum. Perbedaan model mekanisme pengisian jabatan ini menimbulkan kendala dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagai wujud pelaksanaan dari Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Berdasarkan peraturan ini, Kepala Daerah tidak dipilih melalui DPRD, tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat dalam sebuah pemilihan umum. Mekanismenya sama seperti dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota legislatif.¹ Pemaknaan dipilih secara demokratis rupanya diasumsikan sebagai pemilihan secara langsung oleh DPR sebagai legislator. Tidak hanya berupa undang-undang saja,² pemaknaan frasa dipilih secara demokratis ini juga diperkuat dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (yang selanjutnya akan disebut sebagai PP No.6 Tahun 2005). Untuk menyempurnakan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung, pemerintah juga mengeluarkan Perppu Nomor 3 Tahun 2005. Aturan pelaksana undang-undang ini diatur kembali ke dalam PP Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (yang selanjutnya akan disebut sebagai PP No.17 Tahun 2005).

Perubahan pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah ini tidak berhenti sampai di situ saja. Setelah diberlakukannya PP No. 17 Tahun 2005, pemerintah kembali melakukan perubahan melalui PP Nomor 25 Tahun 2007, dan kemudian pada tahun 2008 melalui PP Nomor 49 Tahun 2008. Perubahan terakhir dilaksanakan pada tahun 2012 dengan disahkannya PP Nomor 78 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pengaturan tentang mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah akhirnya diatur di dalam sebuah undang-undang khusus. Menjelang berakhirnya jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014. Undang-Undang ini hadir sebagai hasil evaluasi yang menyeluruh atas penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah di semua tingkatan daerah yang dilaksanakan secara langsung dan satu paket. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut diketahui bahwa negara dan pasangan calon membutuhkan biaya yang besar dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah. Kondisi ini mempunyai potensi yang besar terjadinya peningkatan korupsi. Selain itu juga mempunyai pengaruh terjadinya penurunan dalam efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, adanya potensi peningkatan eskalasi konflik serta terjadinya penurunan dalam partisipasi pemilih.³ Oleh karena itu,

¹ Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4357. Pasal 56 ayat (1) mengatur sebagai berikut, "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil".

² Pengaturan tentang pemilihan secara langsung kepala daerah ini diatur secara terperinci di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dari Pasal 56 – Pasal 119.

³ Republik Indonesia, *Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Penjelasan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 243, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5586.

pemerintah sepakat untuk mengubah model pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan oleh anggota DPRD.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 pernah diujikan ke Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009.⁴ Keberadaan undang-undang ini banyak mendapatkan penolakan dari masyarakat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan urgensi masalah yang tidak stabil. Oleh karena itu pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Perppu ini kemudian menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Setelah itu, pengaturan mengenai Pilkada masih mengalami dinamika dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Dilanjutkan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Sejak berlakunya Undang-Undang ini, maka model pengisian jabatan kepala daerah berubah menjadi pemilihan secara langsung hingga saat ini.

B. Rumusan Masalah

Dinamika pengaturan model pengisian jabatan kepala daerah menyiratkan usaha keras pemerintah untuk mewujudkan kehidupan demokrasi di Indonesia. Berbagai model telah dilakukan, namun hingga saat ini belum juga ditemukan model idealnya. Oleh karena itu, Penulis merasa penting untuk mengangkat dan meneliti mengenai model ideal pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini secara khusus memusatkan dinamika peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus mengenai pemilihan kepala daerah di Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif.

⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, hal. 19. Mahkamah Konstitusi berpendapat sebagai berikut, "Menimbang bahwa dengan demikian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diperlukan apabila:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasar Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai.
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

II. PEMBAHASAN

A. Tolak Ukur Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah yang Demokratis di Indonesia

Pilihan sistem Pemilu harus memastikan bahwa pembagian politik dari suatu masyarakat diperhatikan secara layak oleh kerangka hukum Pemilu sehingga pertentangan dan perbedaan utama antara dan di antara kelompok-kelompok sosial dapat diakomodasikan melalui sistem perwakilan politik. Hal ini untuk menjamin penyertaan dan keterwakilan politik. Dengan demikian pilihan sistem Pemilu sebaiknya dilihat sebagai suatu latihan dimana tujuan-tujuan tertentu (seperti hasil Pemilu proporsional), keterwakilan distrik setempat yang kuat) lebih dulu dihitung, sebelum beralih untuk mempertimbangkan sistem Pemilu mana yang paling dapat memenuhi tujuan itu dalam hal keadaan sosial, politik, geografis, dan sejarah negara tertentu.⁵

Tidak ada sistem Pemilu terbaik yang cocok untuk semua dan tidak ada standar yang diakui secara universal. Pilihan sistem Pemilu perlu dibuat dengan mengingat tujuan yang diinginkan. Pengaruh yang dapat diakibatkan oleh sistem Pemilu yang berbeda pada akhirnya bersifat kontekstual dan tergantung pemisahan dan pembagian tertentu dalam suatu masyarakat. Meski sistem Pemilu tertentu memang lebih memungkinkan untuk menghasilkan, misalnya, hasil Pemilu yang lebih proporsional dibandingkan dengan yang lain, akibat umum sistem Pemilu sangat khas sesuai konteksnya. Ketika mengkaji sistem Pemilu, pertimbangan penting adalah apakah suatu negara dibagi secara tajam menurut garis-garis politik, agama, etnis, atau garis-garis lain, dan apakah kaum minoritas diwakili secara benar dan adil. Apabila suatu negara memiliki masalah tertentu, yang dapat secara langsung disebabkan oleh pilihan sistem Pemilu atau diperbaiki melalui penggunaan sistem pemilihan yang berbeda atau dengan memperkenalkan reformasi tertentu terhadap sistem Pemilu tertentu, keuntungan dan kerugian sistem Pemilu yang berbeda harus diuraikan bersamaan dengan rekomendasi terkait untuk memecahkan ketidakadilan yang ada.⁶

Pertimbangan lain dalam memilih sistem Pemilu juga diajukan Andrew Reynold, dkk yang menyatakan bahwa pertimbangan dalam memilih sistem Pemilu adalah perhatian pada representasi, membuat Pemilu mudah digunakan dan bermakna, memungkinkan perdamaian, memfasilitasi pemerintahan yang feketif dan stabil, pemerintahan yang terpilih akuntabel, pemilih mampu mengawasi wakil terpilih, mendorong parpol bekerja lebih baik, mempromosikan oposisi legislatif, mampu membuat proses Pemilu berkesinambungan, dan memperhatikan standar internasional.⁷

Sebenarnya tidak ada ukuran pasti mengenai sistem Pemilu seperti apa yang dinilai paling demokratis dan paling tinggi derajat kedaulatan rakyatnya. Setiap negara berkedaulatan rakyat dalam memahami dan melaksanakan kedaulatan rakyatnya melalui penyelenggaraan Pemilu dalam prakteknya berbeda-beda.

⁵ International IDEA, *International Electoral Standards: Guidelines For Reviewing The Legal Framework of Elections*, (Sweden: IDEA Publication, 2002), hal.23.

⁶ *Ibid.*, hal. 25-26.

⁷ Andrew Reynold, et.all, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, (Stockholm: International IDEA, 2005), hal. 9-hal.14.

Perbedaan itu menurut Horowitz diakibatkan oleh berbedanya sistem kepartaian, kondisi sosial dan politik masyarakat, jumlah penduduk, jenis sistem politik, dan lain-lain. Oleh karena itu Horowitz menilai wajar jika pilihan atas semua sistem Pemilu selalu menjadi perdebatan. Namun apapun dasar pertimbangannya, biasanya suatu negara dalam memilih dan menetapkan sistem Pemilu yang akan dipakai selalu didasarkan pada serangkaian kondisi. Masih menurut Horowitz, sistem Pemilu biasanya ditetapkan dengan mempertimbangkan beberapa hal antara lain perbandingan kursi dengan jumlah suara, akuntabilitas bagi konstituen, memungkinkan pemerintah dapat bertahan, menghasilkan pemenang mayoritas, membuat koalisi antar etnis dan agama, dan minoritas dapat duduk di jabatan publik.⁸ Hal ini tentu sejalan dengan apa yang disampaikan Hans Kelsen. Prinsip mayoritas dalam sebuah masyarakat yang demokratis, hanya dapat dijalankan apabila semua warga masyarakat dalam sebuah negara diperbolehkan untuk ikut serta dalam pembentukan tatanan hukum. Ini yang kemudian disebut dengan istilah kompromi.⁹

Kompromi merupakan syarat utama untuk menentukan apakah suatu negara mematuhi prinsip demokrasi. Prinsip demokrasi sangat bergantung pada budaya dan adat istiadat setempat. Menurut Hans Kelsen, prinsip demokrasi dari suatu negara tidak dapat dijadikan ukuran yang sama bagi negara lain. Keberadaannya dipengaruhi oleh banyak aspek dan lingkungan sekitarnya.¹⁰ Menurut Hans Kelsen, ciri-ciri negara demokrasi adalah:¹¹

“Adanya kehendak mayoritas dan kehendak minoritas; kehendak mayoritas tidak bisa menjadi dominasi absolut; adanya kompromi di antara kehendak mayoritas dengan kehendak minoritas dalam menyikapi sebuah permasalahan dan dalam pembentukan sebuah tataran; tidak ada pemaksaan dalam beragama dan berkeyakinan; terdapat kebebasan berbicara, kebebasan pers, dan pendapat untuk mengemukakan pendapat dijamin keberadaannya, baik melalui konstitusi ataupun melalui kesepakatan adat yang terjadi di sebuah negara”.

Bertemunya suara mayoritas dan suara minoritas tentunya menghasilkan kompromi. Menurut Hans Kelsen, salah satu esensi demokrasi terletak pada ada tidaknya sebuah kompromi yang menyatukan perbedaan untuk menentukan sebuah tatanan bagi landasan sebuah negara. Prinsip kompromi adalah penyelesaian sebuah masalah melalui suatu norma yang tidak seluruhnya sesuai dengan kepentingan-kepentingan dari salah satu pihak, tidak juga seluruhnya bertentangan dengan kepentingan-kepentingan pihak lain.¹²

Dengan adanya kecenderungan seperti itu, demokrasi merupakan suatu pendekatan ke arah cita-cita penentuan kehendak sendiri secara sempurna. Sejalan dengan hal tersebut, pembahasan yang terjadi di antara mayoritas dan minoritas terus-menerus dilakukan agar terjadi sebuah kesepakatan bersama dan menjadi pegangan bagi masyarakat dalam melakukan kegiatannya.

⁸ Donald L. Horowitz, *Electoral Systems and Their Goals: A Primer for Decision-Makers*, (North Carolina: Duke University, 2003), hal. 6.

⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russle and Russle, 1973), hal. 407.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, hal. 292.

Keputusan-keputusan mayoritas tanpa kompromi, dan tidak mengakomodir kepentingan minoritas, tidak menjadi suatu proses politik yang cerdas. Hal ini disebabkan oleh: (1) strategi mayoritas yang dominan mengucilkan kelompok-kelompok penting di masyarakat dari demokrasi, terutama, ketika hal tersebut melibatkan nilai-nilai dan tujuan yang penting. Dengan demikian, hal tersebut merendahkan pondasi demokrasi itu sendiri yang bertentangan dengan persepsi sebagian besar masyarakat bahwa pada akhirnya proses pengambilan keputusan yang demokratis bertujuan melayani kepentingan semua orang; (2) keputusan-keputusan yang diambil tanpa kompromi sering kali tidak stabil karena pihak yang tidak diikutsertakan dalam pertimbangan, sering kali secara aktif mendorong terjadinya perubahan. Dengan demikian, sebagian besar keputusan-keputusan ini tidak diambil untuk kepentingan jangka panjang dari pihak yang berkuasa.¹³

Jika kompromi merupakan kunci dari pencarian model ideal dalam pemilihan kepala daerah, maka sebagai bangsa Indonesia yang selalu berfalsafahkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka penggunaan ideologi based adalah hal yang bijak. Di dalam Pancasila khususnya sila keempat, disebutkan bahwa, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Sila ini mengandung makna yang cukup dalam dan mendasar bagi perumusan model ideal pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. Dalam musyawarah mufakat terkandung makna bahwa pada setiap kesempatan yang berhubungan pengambilan keputusan diperlukan kesadaran dan kearifan untuk memutuskan, sebelum suatu keputusan diterapkan selalu didahului dengan kompromi dan mau mendengar pendapat dari berbagai pihak. Juga selalu diupayakan untuk memahami terlebih dahulu persoalan-persoalan yang ada. Kompromi dengan musyawarah mufakat akan menghasilkan keputusan yang mampu memuaskan banyak pihak sehingga dapat terhindar dari konflik vertikal maupun horizontal.

Menurut Djohermansyah Djohan, jika pembuat undang-undang mau bermusyawarah untuk mencapai mufakat dengan menerapkan sila keempat dalam perumusan model ideal pengisian jabatan kepala daerah, maka hasilnya akan menjadi hikmat bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini disebabkan oleh lahirnya konsensus yang disepakati oleh semua orang, bukan terburu-buru memutuskan kebijakan dengan melakukan voting (pemungutan suara).¹⁴ Pendapat tersebut sesuai dengan kondisi Indonesia yang terdiri dari ribuan suku bangsa dan adat istiadat yang memiliki keunikan di setiap daerahnya. Bahkan konstitusi mengakui keberadaan daerah-daerah tersebut, termasuk di dalamnya adalah daerah yang bersifat istimewa maupun yang memiliki otonomi khusus. Tentunya pemerintah sebagai pembuat undang-undang musti lebih bijak dalam membuat model ideal pengisian jabatan kepala daerah ini. Sifat asimetrik ini memang sudah diterapkan di beberapa wilayah, misalnya Papua yang menggunakan noken, bupati dan walikota di DKI Jakarta yang diangkat, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang ditetapkan, serta diperbolehkannya

¹³ Thomas Meyer, *Compromise*, (Jakarta: Friederich – Ebert – Stiftung (FES), 2008), hal. 22.

¹⁴ Djohermansyah Djohan, *Pengisian Jabatan Kepala Pemerintahan Daerah Secara Asimetris Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pancasila*, webinar yang dilaksanakan pada 30 Juli 2020.

partai lokal untuk ikut dalam kontestasi Pemilu di Aceh. Kebijakan ini hendaknya menjadi cerminan bagi pemerintah pusat dalam mengambil kebijakan berikutnya. Jangan sampai ada pemaksaan penyeragaman kebijakan, tanpa memperhatikan kepentingan dan kebutuhan daerah yang bersangkutan.

Belajar dari pengalaman di masa lalu, keempat model pengisian jabatan kepala daerah yang pernah diterapkan, ternyata belum mencapai model ideal yang sesuai dengan kemajemukan bangsa Indonesia. Keseragaman dalam pengaturan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak cukup menampung semua keinginan dari masing-masing daerah. Adanya keunikan dan kekhasan dalam menjalankan pemerintahan, termasuk dalam menentukan model pengisian jabatan kepala daerah, menjadi pertimbangan khusus bagi pemerintah pusat. Untuk mencapai hal tersebut diperlukan kompromi agar terjadi pertukaran manfaat dengan cara yang diterima oleh semua pihak sehingga mendapatkan legitimasi dan terciptanya stabilitas.

B. Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah yang Ideal di Indonesia

Prinsip dasar dari otonomi daerah itu sebenarnya ada pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur secara detail mengenai satuan pemerintah daerah dan prinsip otonomi daerah, yaitu:

- (1) “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”
- (2) “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.”
- (3) “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”

Dari Pasal 18 tersebut di atas nampak jelas bahwa kewenangan daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam mengatur dan mengurus kepentingan sendiri dengan prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan didasari oleh konstitusi. Ramlan Surbakti berpendapat sama mengenai hal ini. Menurutnya, kewenangan daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam mengatur dan mengurus kepentingan sendiri dengan prinsip otonomi daerah, bukan pemberian pemerintah pusat, melainkan jaminan konstitusi Pasal 18. Sehingga kewenangan DPRD dan kepala daerah bukan pemberian presiden sebagai kepala pemerintahan. Secara sederhana, kerangka pikir yang digunakan untuk menata ulang Pemilukada menuju tata kelola pemerintahan daerah yang demokratis, akuntabel, dan berkelanjutan disajikan dalam diagram sebagai berikut:¹⁵

¹⁵ Kurniawati Hastuti Dewi, dkk, “Menata Ulang Pemilukada: Catatan Pendahuluan”, dalam Kurniawati Hastuti dan Nyimas Latifah Letty Aziz (ed.), *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris: Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel, dan Berkelanjutan*, (Yogyakarta: Calpulis, 2016), hal. 12

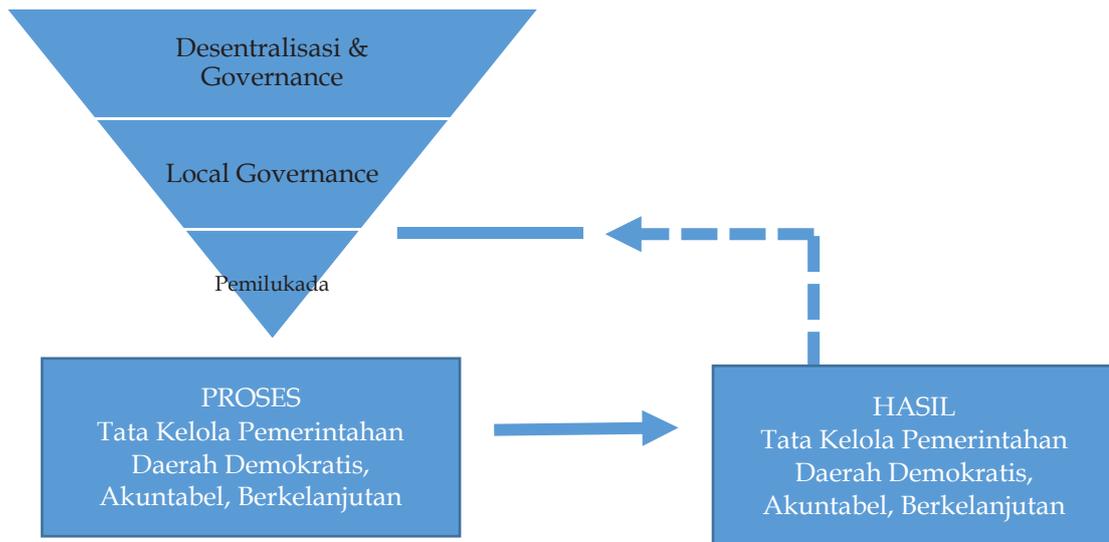


Diagram 1.1 . Kerangka Pikir Menata Ulang Pemilukada

Salah satu unsur paling menentukan dalam sebuah daerah otonom adalah Kepala Daerah sebagai pemimpin tertinggi suatu daerah yang akan menentukan arah upaya mencapai kesejahteraan rakyat. Terkait erat dengan posisi seorang Kepala Daerah adalah mekanisme pemilihan kepala daerah baik di kabupaten/kota maupun provinsi. Mekanisme pemilihan kepala daerah, baik melalui pemilihan langsung maupun pemilihan tidak langsung, akan sangat menentukan kualitas legitimasi dan hubungan politik yang terbentuk antara Kepala Daerah dan masyarakat lokal. Dalam taraf selanjutnya, mekanisme pemilihan Kepala Daerah ini akan sangat menentukan hasil dari kebijakan desentralisasi di sebuah negara.¹⁶

Berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, pemilihan Kepala Daerah meliputi Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dilakukan pemilihan secara demokratis. Berangkat dari norma ini, secara pasti, model dan mekanisme pemilihan dibuka ruang fleksibel kepada pembentuk undang-undang untuk merumuskan, yang tentu berbasis konteks dan kebutuhan berbangsa dan bernegara. Model pemilihan oleh DPRD menjadi titik tolak kepemimpinan baru di daerah setelah sebelumnya penetapan dan pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berpusat pada Presiden.¹⁷

¹⁶ Kurniawati Hastuti Dewi, "Pemilukada di Indonesia: Filosofi, Konsep, Simulasi Kesiapan dan Temuan Dari Daerah", dalam *Ibid.*, hal. 28.

¹⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Nomor 3037, Pasal 15: "(1) Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri; (2) Hasil pemilihan yang dimaksud di dalam ayat (1) Pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya; (3) Tata cara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri."

Penataan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan memperketat pengawasan pelaksanaan Pemilukada dan penguatan pembinaan serta pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri. Keinginan Pemerintah dan DPR ini jika diterapkan, akan mereduksi keberadaan Pasal 18 ayat (4) dari konstitusi. Bila model pemilihan kembali seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka kedaulatan rakyat akan tereduksi yang mengakibatkan berkurangnya kadar demokrasi di daerah, khususnya daerah provinsi. Apalagi berdasarkan Konstitusi khususnya Pasal 18, Gubernur, Bupati, dan Walikota sama posisinya sebagai Kepala Daerah, yang membedakan adalah besar kecilnya kewenangan yang dimiliki. Gubernur sebagai kepala daerah di tingkat provinsi dan sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, memiliki kewenangan lebih besar jika dibandingkan dengan bupati maupun walikota yang menjadi kepala daerah di tingkat kabupaten dan kota.

Konsep pengisian jabatan kepala daerah secara asimetris merupakan mekanisme pengisian jabatan yang paling efektif untuk dilaksanakan di Indonesia. Hal ini mengingat luasnya wilayah Indonesia dan beraneka ragamnya suku budaya bangsa. Kajian mengenai asimetrisme pada umumnya diletakkan pada kajian desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris sendiri sudah umum diterapkan di negara lainnya, baik yang merupakan negara kesatuan maupun negara federal.¹⁸

Hal ini sejalan dengan pemikiran yang disampaikan oleh Jennie I Litvack, Junaid Ahmad, dan Richard Bird. Mereka sepakat menyatakan bahwa perbedaan ekonomi, demografi, dan kondisi sosial dalam daerah-daerah tertentu mengakibatkan kebijakan politik atau desentralisasi yang “satu ukuran untuk semua” tidak mungkin diterapkan, sehingga untuk mengakomodasi kebutuhan yang berbeda-beda itu diperlukan kebijakan, khususnya dalam hal desentralisasi, dengan prinsip desentralisasi asimetris, yaitu yang memperlakukan unit yang berbeda kondisinya secara berbeda pula untuk mencapai tujuan yang sama.¹⁹

Pemilihan kepala daerah secara langsung, merupakan salah satu model pengisian jabatan kepala daerah yang disebut sebagai model pengisian jabatan yang paling demokratis. One man one vote dianggap sebagai pengakuan demokrasi yang paling tinggi. Padahal jika dikaji secara mendalam, negara maju dan demokratis seperti Amerika Serikat, Prancis, Inggris, dan Kanada, yang juga merupakan objek penelitian disertasi ini, tidak menggunakan pemilihan secara langsung dalam memilih kepala eksekutifnya. Amerika Serikat menggunakan electoral college dalam sistem Pemilunya, walaupun ada beberapa negara bagian yang Gubernurnya dipilih secara langsung. Inggris menggunakan model pengangkatan untuk jabatan Lord Lieutenant dan daerah dengan otoritas khusus.

¹⁸ Sebagaimana dikemukakan Gabriele Ferrazzi yang dikutip oleh Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, *Analisis CSIS*, Vol. 40 No. 2 (Juni 2011), hal. 163. Di dalam artikelnya tersebut juga dijelaskan bahwa desentralisasi asimetris ini juga dapat diterapkan pada *special autonomy, special territory* atau yang biasa dikenal di Indonesia dengan sebutan otonomi khusus, daerah khusus, maupun daerah istimewa.

¹⁹ Jennie I Litvack, Junaid Ahmad, Richard Miller Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries Sector Studies Series*, (Washington DC: World Bank, 1998), hal. 23.

Model asimetris diterapkan untuk walikota Inggris dan Wales, serta parish/district. Kanada menggunakan pemilihan secara langsung hanya untuk jabatan Gubernur Negara Bagian, sedangkan walikota berasal dari ketua dewan kota yang dipilih secara langsung. Sedangkan di Prancis, model pengisian jabatan kepala daerah yang diterapkan adalah pemilihan tidak langsung.

Beraneka ragamnya model pengisian jabatan kepala daerah di dunia, ikut mempengaruhi sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Indonesia sudah menerapkan keempat model pengisian jabatan kepala daerah sejak merdeka hingga saat ini. Sentralisasi terasa saat Indonesia menerapkan model pengangkatan dan/atau penunjukan untuk kepala daerah di masa diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Walaupun DPRD Provinsi sudah menyerahkan beberapa nama kepada Presiden untuk dipilih menjadi Gubernur, namun menjadi hak prerogatif Presiden untuk mengangkat siapapun dari sejumlah nama tersebut tanpa mempertimbangkan nomor urut daftar nama yang diusulkan.

Tidak hanya itu saja. Penerapan model pengisian jabatan kepala daerah secara langsung bukannya tidak luput dari konflik. Konflik yang terjadi tidak hanya konflik yang muncul saat pelaksanaan tahapan Pilkada dilaksanakan, namun juga konflik sejak Pilkada diagendakan. Salah satu hal yang mampu memicu konflik sebelum penyelenggaraan Pilkada yaitu permasalahan mengenai pendanaan Pilkada yang cukup besar dan terdapat beberapa daerah yang tidak memiliki kemampuan secara finansial untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Seperti yang tercantum di dalam tabel di bawah ini:

No.	Daerah	PAD	Biaya Pilkada
1.	Kab. Sitaro (Sulawesi Utara)	21.942.016.766	22.500.000.000
2.	Kab. Banggai Kepulauan (Sulawesi Tengah)	17.000.965.000	22.937.624.181
3.	Kab. Buton Selatan (Sulawesi Tenggara)	4.504.871.630	17.000.000.000
4.	Kab. Buton Tengah (Sulawesi Tenggara)	9.255.611.531	21.769.400.000
5.	Kab. Muna Barat (Sulawesi Tenggara)	6.760.314.020	22.448.000.000
6.	Kab. Maybrat (Papua Barat)	3.929.000.000	45.000.000.000
7.	Kab. Tambraw (Papua Barat)	5.884.493.446	43.995.426.200
8.	Kab. Deiyai (Papua)	1.500.000.000	43.692.884.500
9.	Kab. Dogiyai (Papua)	2.795.478.116	56.803.560.700
10.	Kab. Intan Jaya (Papua)	4.400.000.000	66.804.949.500
11.	Kab. Lanny Jaya (Papua)	15.525.552.000	64.999.957.000
12.	Kab. Mamberamo Tengah (Papua)	1.000.000.000	57.800.000.000
13.	Kab. Mappi (Papua)	18.463.146.000	63.872.014.000
14.	Kab. Nduga (Papua)	8.585.174.000	61.847.000.000
15.	Kab. Paniai (Papua)	18.534.790.664	76.986.591.000
16.	Kab. Puncak (Papua)	8.500.000.000	78.693.796.250
17.	Kab. Puncak Jaya (Papua)	20.722.161.852	59.998.694.500

18.	Kab. Sarmi (Papua)	9.500.000.000	34.000.000.000
19.	Kab. Tolikara (Papua)	6.029.628.000	69.115.000.000

Tabel 1.1 Daerah di Indonesia Yang Memiliki PAD Lebih Kecil Daripada Biaya Pelaksanaan Pilkada Tahun 2017/201820

Tidak dapat dipungkiri jika biaya untuk melaksanakan Pilkada murni dari APBD yang sebagian besar bersumber pada PAD. Di dalam Pasal 166 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 diatur bahwa, “Pendanaan kegiatan pemilihan dibebankan pada APBD, dan dapat didukung oleh APBN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Namun instrumen PAD menjadi tolok ukur dalam kemampuan melaksanakan Pilkada secara langsung tidak bisa dijadikan satu-satunya tolok ukur. Namun bisa dijadikan bahan pertimbangan jika model pengisian jabatan kepala daerah secara langsung akan diterapkan di wilayah tersebut. Di samping minimnya pembiayaan, konflik horizontal yang sering terjadi selama tahapan Pilkada berjalan²¹ dapat menjadi tolok ukur lainnya. Berikut data pelanggaran Pemilu yang dapat dikumpulkan selama kurun waktu pelaksanaan Pilkada tahun 2017, 2018, dan 2020.²²

²⁰ Diolah dari berbagai sumber.

²¹ Bawaslu RI mencatat ada 917 jumlah pelanggaran yang dilakukan oleh ASN selama Pilkada 2020. Pelanggaran yang dilakukan berupa memberikan dukungan kepada salah satu pasangan calon. Hal ini terjadi karena adanya rasa tidak nyaman ASN dalam menjalankan tupoksinya karena harus mempertimbangkan hal-hal politis. Lihat Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Buku 3: Catatan Pengawasan Pemilihan 2020*, (Jakarta: Bawaslu RI, 2020), hal. 106-107. Contoh konflik horizontal lainnya bisa dilihat pada pelaksanaan Pilkada tahun 2017 di mana Kab. Intan Jaya lumpuh berminggu-minggu karena dan puluhan orang terbunuh karena adanya konflik antara kelompok pendukung kandidat Bupati dan Wakil Bupati setempat. Lihat Katharina Janur, *Konflik Pilkada, Warga Intan Jaya Terancam Kelaparan*, diakses dari <https://www.liputan6.com/news/read/3085055/konflik-pilkada-warga-intan-jaya-terancam-kelaparan-pada-tanggal-10-september-2020>. Konflik lainnya bisa dilihat dari Kab. Maybrat, Papua dimana kericuhan terjadi saat rekapitulasi suara Pilkada serentak tahun 2017. Lihat Boy, *Koordinasi Buruk Penyebab Kericuhan Pilkada Maybrat*, diakses dari <https://www.jpnn.com/news/koordinasi-buruk-penyebab-kericuhan-pilkada-maybrat?page=2> pada tanggal 2 September 2020. Atau konflik yang terjadi di Kabupaten Boven Digoel, di mana KPU memutuskan untuk menunda pelaksanaan Pilkada yang seharusnya digelar tanggal 9 Desember 2020 yang lalu karena faktor keamanan. Baca Yuliana Lantipo, *Pilkada Boven Digoel Ditunda Karena Calon Pernah Korupsi, Pemilihan Kepala Daerah di 10 Wilayah Papua Lain Tetap Berjalan*, diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-55219688> pada tanggal 9 Desember 2020.

²² Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Data Pelanggaran Pilkada 2017*, (Jakarta: Bawaslu RI, 2017), hal. 1. Lihat Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Data Pelanggaran Pilkada 2018*, (Jakarta: Bawaslu RI, 2018), hal. 1. Lihat juga Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Data Penanganan Pelanggaran Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020*, (Jakarta: Bawaslu RI, 2020), hal. 1. Perlu diingat bahwa pada Pilkada 2017 ada 7 provinsi, 18 kota, dan 76 kabupaten yang melaksanakan pemilihan. Pada tahun 2018 terdapat 17 provinsi, 115 kabupaten, dan 39 kota yang melaksanakan pemilihan. Sedangkan pada tahun 2020 terdapat 9 provinsi, 37 kota, dan 224 kabupaten. Untuk data pelanggaran Pilkada tahun 2020, data diperbaharui per 4 Mei 2021 setelah hasil Pemungutan Suara Ulang (PSU) digelar dan bersumber dari Biro Hukum dan Penanganan Pelanggaran Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia. Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Aceh tidak melaksanakan Pilkada pada tahun 2020. Pemberian warna tabel disesuaikan dengan tingkat IPM masing-masing provinsi, yaitu warna kuning untuk IPM tinggi, dan warna hijau untuk IPM sangat tinggi.

No.	Nama Daerah	2017	2018	2020
1.	Kepulauan Riau	-	1	113
2.	Kalimantan Utara	-	7	174
3.	Papua Barat	18	-	381
4.	Kalimantan Selatan	2	20	148
5.	Sumatera Barat	6	16	380
6.	Bali	8	28	58
7.	Gorontalo	24	16	179
8.	Bangka Belitung	13	27	68
9.	DIY	54	-	56
10.	NTT	17	39	289
11.	Kalimantan Barat	17	38	230
12.	Kalimantan Tengah	16	48	112
13.	Sulawesi Tengah	18	32	787
14.	Kalimantan Timur	-	78	318
15.	Maluku Utara	69	15	809
16.	NTB	-	86	422
17.	Bengkulu	26	68	386
18.	Sumatera Utara	10	84	754
19.	Sulawesi Barat	67	34	305
20.	Sumatera Selatan	1	102	190
21.	Banten	0	137	324
22.	Papua	89	38	187
23.	Jambi	120	33	224
24.	Riau	38	125	231
25.	DKI Jakarta	182	-	-
26.	Sulawesi Utara	79	121	374
27.	Jawa Timur	18	226	1.349
28.	Aceh	236	23	-
29.	Sulawesi Tenggara	67	226	154
30.	Maluku	140	170	108
31.	Sulawesi Selatan	23	301	1.034
32.	Jawa Barat	40	446	530
33.	Lampung	103	397	876
34.	Jawa Tengah	140	890	646
Jumlah		1.641	3.842	12.196

Tabel 1.2 Evaluasi Pelanggaran Selama Pilkada Serentak Tahun 2017, Tahun 2018, dan Tahun 2020

Naiknya jumlah pelanggaran Pilkada, salah satunya disebabkan oleh ketidaknetralan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pelaksanaan Pilkada di daerahnya. Modusnya hanya dua macam, yaitu politisasi birokrasi atau birokrasi

berpolitik praktis. Hampir seluruh ASN yang melaksanakan Pilkada di tahun 2020 merasa tidak nyaman untuk melaksanakan tugasnya karena terpaksa mempertimbangkan hal-hal politis. Bahkan, menurut Komite Aparatur Sipil Negara (KASN RI) terdapat 51,16% ASN yang menginginkan agar hak politik ASN dicabut sehingga perlu ditangani secara komprehensif.²³

Meskipun sudah menunjukkan penanganan yang lebih baik, namun hasil survei menunjukkan bahwa ASN memandang pemberian sanksi belum menghasilkan efek jera. Hal ini dapat dilihat dari masih berjalannya praktik 'balas budi' dan 'balas dendam' dalam pengembangan karir ASN pasca pelantikan kepala daerah definitif di berbagai daerah. Apalagi survei yang dilakukan KASN tersebut secara jelas menunjukkan bahwa ASN lebih tidak netral pada saat pelaksanaan Pilkada 2020 dibandingkan dengan pelaksanaan Pilpres 2019. Sehingga perlu adanya kajian lebih mendalam mengenai kedudukan kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Kedudukan ini dapat diberikan kepada sekretaris daerah yang merupakan pejabat ASN di daerahnya, jika daerah tersebut tidak memerlukan jabatan wakil kepala daerah.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang selama ini dilaksanakan, menimbulkan banyak konflik dan menghasilkan pemimpin daerah yang tidak berkualitas. Terbukti sejak kurun waktu 2006 – 2018 KPK telah menangkap 100 orang kepala daerah untuk kasus korupsi.²⁴ 429 orang kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau setara dengan 79% ditangkap oleh KPK sejak kurun waktu 2005 – 2021.²⁵ Hal yang sudah diprediksikan sebelumnya mengingat tingginya biaya penyelenggaraan Pilkada.²⁶ Belum lagi biaya yang harus disiapkan oleh kandidat sebelum dan sesudah terpilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Biaya ini digunakan untuk mahar politik di seluruh level kepengurusan agar pencalonan diri kandidat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah mulus tanpa ada hambatan. Kandidat juga harus menyiapkan dana untuk tim sukses yang menyokong kandidat sejak awal pencalonan hingga akhir. Biaya kampanye, biaya saksi di TPS, dan biaya perkara perselisihan hasil di Mahkamah Konstitusi juga harus diperhitungkan ketika mencalonkan diri. Kesemua biaya tersebut akan diupayakan 'balik modal' saat kandidat berhasil menjabat menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah.

Pada pemetaan kasus korupsi semester I tahun 2021 juga masih ditemukan terdapat 10 kepala daerah yang ditetapkan menjadi tersangka korupsi, yang

²³ Komite Aparatur Sipil Negara, *Potret Netralitas Birokrasi Menyongsong Tahun Politik 2024: Rilis Hasil Survei Nasional Netralitas ASN Pada Pilkada Serentak Tahun 2020*, webinar diselenggarakan pada tanggal 16 Desember 2021.

²⁴ Nurul Ghufroon, *Membangun Integritas Partai Politik*, materi webinar yang diselenggarakan pada tanggal 27 Oktober 2020 secara daring. Lihat juga *Idntimes* <https://www.idntimes.com/news/indonesia/lia-hutasoit/daftar-lengkap-100-kepala-daerah-ditangkap-kpk-sejak/full> diakses pada tanggal 4 Desember 2018.

²⁵ Djohermansyah Djohan, *Pengisian Jabatan Kepala Pemerintahan Daerah Secara Asimetris Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pancasila*, webinar yang dilaksanakan pada 30 Juli 2020. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terkena kasus korupsi tersebut dapat dirinci sebagai berikut: Gubernur 36 orang, Wakil Gubernur 7 orang, Bupati 236 orang, Wakil Bupati, 62 orang, Walikota 68 orang, Wakil Walikota 20 orang.

²⁶ Pilkada tahun 2015 yang digelar di 269 daerah memerlukan anggaran 7,09 T. Pilkada tahun 2017 yang digelar di 101 daerah memerlukan anggaran 5,96 T. Pilkada tahun 2018 yang digelar di 171 daerah memerlukan 15,16 T. Pilkada 2020 yang digelar di 270 daerah memerlukan dana 20,46 T. Lihat Djohermansyah Djohan dalam webinar yang diselenggarakan tanggal 1 April 2021.

terdiri dari satu orang gubernur, dua orang walikota, dan 7 orang bupati atau wakil bupati.²⁷ Belum lagi konflik yang terjadi antara kepala daerah dengan anggota DPRD²⁸ maupun kepala daerah dengan wakil kepala daerahnya. Hal ini menunjukkan ketidaksiapan sumber daya manusia, baik penyelenggara, kontestan, dan konstituen dalam menggelar pesta demokrasi di negara ini. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah, baik melalui pemilihan umum ataupun dipilih oleh anggota DPRD sama-sama memiliki kelebihan dan kekurangan. Berdasarkan data dari Ditjen Otda atas evaluasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara serentak pada tahun 2018 yang lalu diperoleh informasi bahwa ancaman terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat masih muncul. Maraknya black campaign di Jawa Barat, hoax dan terorisme saat melaksanakan pencoblosan di Kalimantan menjadi indikasi ketidaksiapan sumber daya manusia.²⁹

Indonesia sudah melewati semua model pengisian jabatan kepala daerah yang ada. Mulai dari model pengangkatan oleh pejabat eksekutif lebih tinggi, penunjukan, pemilihan langsung, dan pemilihan tidak langsung. Bahkan saat ini pun, sistem pemerintahan daerah mengakui asimetrisme dalam pengisian jabatan kepala daerah. Seperti yang terjadi di Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Nangroe Aceh Darussalam. Hal

²⁷ Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan Antikorupsi ICW, *Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Semester I Tahun 2021*, (Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2021), hal. 21.

²⁸ Perseteruan di Timor Tengah Utara diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4772370/ribut-dengan-dprd-bupati-ttu-tak-terima-anggaran-guru-dialihkan-ke-pu> pada tanggal 15 November 2019. Perseteruan di Sikka diakses dari <https://kupang.tribunnews.com/2019/02/07/mengapa-dprd-sikka-keberatan-dengan-pernyataan-bupati-idong> pada tanggal 15 November 2019. Perseteruan di Buru diakses dari <https://beritabeta.com/news/politik/konflik-bupati-vs-mantan-ketua-dprd-buru-makin-menajam/> pada tanggal 30 November 2019. Perseteruan di Pamekasan diakses dari <http://www.memoonline.co.id/read/2528/20181105/001706/begini-respon-masyarakat-terkait-perseteruan-bupati-vs-dprd-pamekasan/> pada tanggal 5 Desember 2019. Perseteruan di Jember diakses dari <http://dprd.jatimprov.go.id/berita/id/8238/selesaikan-perseteruan-bupati-jember-dan-dprd-hari-ini-gubernur-panggil-keduanya> pada tanggal 27 Februari 2018.

²⁹ Di Sumatera tercatat ada 4 kasus yang tersebar di Kabupaten Lahat dengan kasus demonstrasi menuntut pemungutan suara ulang, di Kabupaten Muara Enim dengan kasus tuntutan pemungutan suara ulang karena terindikasi adanya politik uang, di Kabupaten Tapanuli Utara dengan kasus massa *sweeping* komisioner KPU, dan di Kabupaten Jambi dengan kasus *black campaign*. Di Pulau Sulawesi juga terjadi empat kasus yang tersebar di Kabupaten Sinjai dengan kasus pasangan calon didiskualifikasi karena terlambat 5 menit laporan audit. Di Kabupaten Sidrap dengan kasus ketegangan situasi politik dikarenakan perusakan APK. Di Kabupaten Parigi Moutong dengan kasus rawan gangguan distribusi logistic. Dan di Kota Makassar dengan kasus kericuhan antara pendukung kotak kosong dan pasangan calon. Untuk daerah Papua tercatat ada 4 kasus. Seperti yang terjadi di Kabupaten Puncak dengan kasus penembakan petugas pemungutan suara. Di Kabupaten Nduga dengan kasus penembakan di bandara Kenyam dan pemecatan KPU D Nduga terkait pemilihan gubernur. Dan di Kabupaten Paniai dengan kasus penundaan pencoblosan akibat KPU hanya meloloskan dua pasangan calon. Sedangkan di Provinsi Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur tercatat 5 kasus yang terjadi di Kabupaten Nagekeo dengan kasus penembakan pelaku politik uang pada penyelenggaraan pemilihan bupati. Kasus di Kabupaten Alor dimana pendukung kedua pasangan calon saling mengklaim kemenangan. Di Kabupaten Sumba Barat Daya dengan kasus diterjunkannya BKO dari Polda NTT dan intimidasi saksi oleh salah satu calon. Dan di Provinsi NTB dengan tingkat kerawanan tinggi. Data diakses dari <https://otda.kemendagri.go.id/seputar-otda/evaluasi-pilkada-serentak-2018/> pada tanggal 27 Februari 2019.

ini tidak menutup kemungkinan akan dibuka ruang pula untuk daerah lain seperti misalnya di Bali.³⁰

Dengan mempertimbangkan segala aspek yang telah dikemukakan di atas, maka model ideal dalam pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia adalah model asimetris dengan memperhatikan kekhasan daerah masing-masing. Asimetrisme ini tidak hanya dalam bentuk sistemnya, tetapi juga asimetris dalam penentuan jumlah Wakil Kepala Daerah yang akan mendampingi Kepala Daerah nantinya.

III. KESIMPULAN

Kemajemukan suku bangsa yang ada di Indonesia, membuat pemerintah harus hati-hati dalam menerapkan kebijakan. Terlebih lagi kebijakan mengenai pemimpin suatu daerah. Kearifan lokal menjadi sebuah keniscayaan dalam penentuan kebijakan yang akan diambil. Jika di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 telah ditentukan bahwa setiap kepala daerah, baik Gubernur, Bupati, maupun Walikota, akan dipilih secara demokratis, maka kewajiban pemerintah bersama-sama dengan DPR sebagai pembentuk undang-undang untuk merumuskan nilai dari demokratis itu sendiri. Asas-asas yang melandasi sistem Pemilu untuk dinilai sebagai sistem Pemilu yang demokratis seperti kemandirian, kejujuran, keadilan, kepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional akuntabel, efektif, dan efisien, hanya akan menjadi jargon belaka jika pemerintah Indonesia tidak menyertakan adalah kompromi dalam menyelenggarakan sebuah pemilihan demi menyatukan semua perbedaan pendapat dalam menentukan landasan sebuah negara. Prinsip kompromi adalah penyelesaian sebuah masalah atau konflik melalui suatu norma hingga muncul sebuah kesepakatan. Hal ini mengingat kekhasan yang dimiliki oleh masing-masing daerah sehingga memerlukan pendekatan tersendiri agar konflik tidak timbul sebelum dan sesudah Pilkada dilaksanakan.

Pemaksaan penerapan model pengisian jabatan tertentu di sebuah wilayah dengan paradigma wilayah lainnya, bukan merupakan hal bijak. Masing-masing daerah memiliki keunikannya masing-masing yang harus dihormati sebagaimana yang telah diatur di dalam konstitusi. Mendengar aspirasi masyarakat lokal akan kebutuhan dan keadaan wilayahnya, kemudian merumuskannya dalam sebuah kebijakan dengan tetap mengindahkan aturan-aturan baku pemerintah pusat, dan akhirnya melahirkan kebijakan penuh kompromi yang bisa diterima kedua belah pihak, adalah sebuah bentuk demokrasi yang paling demokratis. Apapun model pengisian jabatan kepala daerah yang diputuskan nantinya, selama tidak didasari oleh kompromi atas aspirasi masyarakat lokal, maka model pengisian jabatan kepala daerah itu bukanlah model pengisian jabatan kepala daerah yang demokratis.

Pengalaman menunjukkan bahwa asimetrisme yang terjadi di Papua, Yogyakarta, Jakarta, dan Aceh merupakan bentuk asimetrisme yang dibuat berdasarkan kompromi. Noken diakui dalam sistem Pemilu Indonesia, namun hanya boleh dilaksanakan di Papua. Partai lokal boleh mengikuti Pemilu lokal

³⁰ Pendapat ini disampaikan oleh Djohermansyah Djohan dalam FGD yang bertajuk *Pembangunan Ranah Institusional – Politik pada tata Kelola Pemilihan Kepala Daerah: Gagasan Pilkada Asimetris*, yang dilaksanakan pada hari Jumat tanggal 26 Juni 2020 di Jakarta secara daring.

dan nasional, selama kontestasinya berada di Aceh. Yogyakarta tidak mengikuti Pilkada secara langsung untuk mengisi jabatan gubernurnya, melainkan menggunakan model penetapan, dan itu hanya berlaku di Yogyakarta. Jakarta sebagai ikukota negara, ternyata para walikotanya diangkat oleh gubernur, dan hal tersebut merupakan kekhususan di Jakarta saja. Namun aturan baku mengenai kewenangan pemerintah pusat tetap harus menjadi rujukan dalam menentukan model ideal pengisian jabatan kepala daerah yang demokratis di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga antara pemerintah pusat dan daerah dapat bersinergi membangun Indonesia yang adil dan sejahtera sesuai dengan cita-cita bangsa serta terciptanya hukum, kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi tiap-tiap daerah dalam naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- _____. Begini Respon Masyarakat Terkait Perseteruan Bupati vs DPRD Pamekasan. *Memoonline.co.id*. 2019. <http://www.memoonline.co.id/read/2528/20181105/001706/begini-respon-masyarakat-terkait-perseteruan-bupati-vs-dprd-pamekasan/>
- _____. Daftar Lengkap 100 Kepala Daerah Ditangkap KPK Sejak Juli. *Idntimes.com*. 2018. <https://www.idntimes.com/news/indonesia/lihutasoit/daftar-lengkap-100-kepala-daerah-ditangkap-kpk-sejak/full>
- _____. Evaluasi Pilkada Serentak 2018. *Otda.Kemendagri*. 2018. <https://otda.kemendagri.go.id/seputar-otda/evaluasi-pilkada-serentak-2018/>
- _____. Konflik Bupati vs Mantan Ketua DPRD Buru Makin Menajam. *Beritabeta.com*. 2019. <https://beritabeta.com/news/politik/konflik-bupati-vs-mantan-ketua-dprd-buru-makin-menajam/>
- _____. Mengapa DPRD Sikka Keberatan Dengan Pernyataan Bupati Idong. *Tribunnews.com*. 2019. <https://kumpang.tribunnews.com/2019/02/07/mengapa-dprd-sikka-keberatan-dengan-pernyataan-bupati-idong>
- _____. Ribut dengan DPRD, Bupati TTU Tak Terima Anggaran Guru Dialihkan ke PU. *Detik.com*. 2019. <https://news.detik.com/berita/d-4772370/ribut-dengan-dprd-bupati-ttu-tak-terima-anggaran-guru-dialihkan-ke-pu>
- _____. Selesaikan Perseteruan Bupati Jember dan DPRD Hari Ini Gubernur Panggil Keduanya. *Jatimprov.go.id*. 2019. <http://dprd.jatimprov.go.id/berita/id/8238/selesaikan-perseteruan-bupati-jember-dan-dprd-hari-ini-gubernur-panggil-keduanya>
- Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, Data Pelanggaran Pilkada 2018, Jakarta: Bawaslu RI, 2018.
- Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, Data Penanganan Pelanggaran Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020, Jakarta: Bawaslu RI, 2020.
- Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia. Buku 3: Catatan Pengawasan Pemilihan 2020. Jakarta: Bawaslu RI, 2020.
- Badan Pengawas Pemilu RI,. Data Pelanggaran Pilkada 2017. Jakarta: Bawaslu RI, 2017.

- Boy. Koordinasi Buruk Penyebab Kericuhan Pilkada Maybrat. JPNN.com. 2020. <https://www.jpnn.com/news/koordinasi-buruk-penyebab-kericuhan-pilkada-maybrat?page=2>
- Djohan, Djohermansyah. Pembangunan Ranah Institusional – Politikal Pada Tata Kelola Pemilihan Kepala Daerah: Gagasan Pilkada Asimetris. Makalah disampaikan pada Focus Group Discussion yang diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 26 Juni 2020.
- Djohan, Djohermansyah. Pengisian Jabatan Kepala Pemerintahan Daerah Secara Asimetris Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pancasila. Makalah disampaikan pada webinar yang diselenggarakan pada tanggal 30 Juli 2020.
- Ghufroon, Nurul. Membangun Integritas Partai Politik. Makalah disampaikan pada webinar yang diselenggarakan pada tanggal 27 Oktober 2020.
- Hastuti, Kurniawati dan Nyimas Latifah Letty Aziz (ed.), Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris: Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel, dan Berkelanjutan, Yogyakarta: Calpulis, 2016.
- Horowitz, Donald L, Electoral Systems and Their Goals: A Primer for Decision-Makers, North Carolina: Duke University, 2003.
- ICW, Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan Antikorupsi. Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Semester I Tahun 2021. Laporan Tahunan.
- International IDEA, International Electoral Standards: Guidelines For Reviewing The Legal Framework of Elections, Sweden: IDEA Publication, 2002.
- Jaweng, Robert Endi, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, Analisis CSIS, Vol. 40 No. 2 (Juni 2011).
- Katharina Janur. Konflik Pilkada, Warga Intan Jaya Terancam Kelaparan. Liputan6.com. 2020. <https://www.liputan6.com/news/read/3085055/konflik-pilkada-warga-intan-jaya-terancam-kelaparan>
- Kelsen, Hans, General Theory of Law and State, New York: Russle and Russle, 1973.
- Komite Aparatur Sipil Negara. Potret Netralitas Birokrasi Menyongsong Tahun Politik 2024: Rilis Hasil Survei Nasional Netralitas ASN Pada Pilkada Serentak Tahun 2020. Makalh disampaikan pada webinar yang diselenggarakan pada tanggal 16 Desember 2021.
- Litvack, Jennie I, Junaid Ahmad, Richard Miller Bird, Rethinking Decentralization in Developing Countries Sector Studies Series, Washington DC: World Bank, 1998.
- Meyer, Thomas, Compromise, Jakarta: Friederich – Ebert – Stiftung (FES), 2008.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009
- Republik Indonesia, Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 243, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5586.
- Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Nomor 3037.
- Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4357.

Reynold, Andrew, et.all, Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, Stockholm: International IDEA, 2005.

Yuliana Lantipo. Pilkada Boven Digoel Ditunda Karena Calon Pernah Korupsi, Pemilihan Kepala Daerah di 10 Wilayah Papua Lain Tetap Berjalan. BBC.com. 2020. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-55219688>

BAB IV

PERKEMBANGAN KEWENANGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA

PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA MELALUI UPAYA PERDAMAIAN

W. Riawan Tjandra¹

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Email: willyriawan@yahoo.com

ABSTRAK

Penyelesaian sengketa tata usaha negara memiliki karakteristik sebagai sengketa hukum publik yang memperhadapkan subyek hukum perdata dengan subyek hukum publik atas tindakan hukum publik dalam lingkup Hukum Administrasi Negara yang dilakukan badan atau pejabat tata usaha negara. Tindakan hukum publik yang menjadi obyek sengketa tata usaha negara tersebut berupa pertama, penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian (Pasal 1 angka 3 dan 4, Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 jo Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009) dan kedua, tindakan pemerintah (Pasal 87 angka 1 UU No. 30 Tahun 2014 jo Perma RI No. 2 Tahun 2019). Sengketa tata usaha negara yang terletak di ranah hukum publik, sebenarnya berintikan pengujian atas Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang tidak memungkinkan adanya perdamaian dalam pelaksanaannya karena sifat memaksa dari penegakan norma Hukum Administrasi Negara untuk menjamin efektivitas pelaksanaan KTUN. Penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya perdamaian sebenarnya sudah lama menjadi pemikiran Mahkamah Agung dan sudah diterapkan dalam praktik peradilan tata usaha negara. Integrasi penyelesaian sengketa tata usaha negara tersebut dengan langkah-langkah berikut. Pertama, seperti halnya dalam pembuatan perjanjian kebijaksanaan (*beleidsovereenkomst*), perdamaian dapat dilakukan dengan mengembalikan kepada badan atau pejabat pemerintah terlebih dahulu untuk membuat perjanjian kebijaksanaan antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan penggugat di luar peradilan tata usaha negara. Kedua, berdasarkan alat bukti tersebut, (majelis) hakim yang menangani sengketa tata usaha negara dengan dasar asas pembuktian bebas menggunakan perjanjian kebijaksanaan yang telah dibuat tersebut sebagai pertimbangan dalam putusan dan dalam diktum putusan PTUN menolak gugatan penggugat dan sekaligus menyatakan sah serta mengikatnya perjanjian kebijaksanaan yang telah dibuat oleh para pihak tersebut sebagai penyelesaian dari sengketa tata usaha negara tersebut.

Kata Kunci : Hukum Publik, Upaya Perdamaian, Sengketa Tata Usaha Negara.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelesaian sengketa tata usaha negara memiliki karakteristik sebagai sengketa hukum publik yang memperhadapkan subyek hukum perdata (seseorang atau badan hukum perdata) dengan subyek hukum publik (badan atau pejabat tata usaha negara) atas tindakan hukum publik dalam lingkup Hukum Administrasi Negara yang dilakukan badan atau pejabat tata usaha negara. Tindakan hukum publik yang menjadi obyek sengketa tata usaha negara tersebut berupa pertama, penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) termasuk sengketa kepegawaian (*vide* Pasal 1 angka 3 dan 4, Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 jo Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009) dan kedua, tindakan pemerintah (*feitelijk handeling*) atau perbuatan melawan hukum penguasa (*onrechtmatigsoverheidsdaad*) (*vide* Pasal 87 angka 1 UU No. 30 Tahun 2014 jo Perma RI No. 2 Tahun 2019).

Sengketa Tata Usaha Negara dikatakan bersifat hukum publik karena pada hakikatnya merupakan sengketa mengenai penggunaan wewenang tata usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang dianggap menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata. Hukum publik memiliki karakter unilateral dan relasi hukum yang bersifat vertikal antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan seseorang atau badan hukum perdata. Selain itu, hukum publik memiliki sifat memaksa karena di dalamnya mengandung penggunaan wewenang hukum publik yang mensyaratkan adanya kepatuhan dari rakyat.

Sehubungan dengan karakter unilateral, vertikal dan memaksa dari hukum publik, maka penyelesaian sengketa tata usaha negara dianggap tidak memungkinkan untuk dilakukan upaya perdamaian (*dading*) seperti halnya dalam penyelesaian sengketa perdata. Pada praktiknya, majelis hakim dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara juga ada yang menawarkan dilakukannya perdamaian di antara para pihak dalam sengketa tata usaha negara.¹

Penelitian yang dilakukan oleh Puslitbang Hukum dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung juga pernah melakukan penelitian pada tahun 2015 mengenai kemungkinan diterapkannya upaya perdamaian dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. Tim peneliti menjelaskan meskipun hukum acara PTUN tak mengenal lembaga perdamaian, praktiknya hakim tetap bisa menvarankan para pihak yang bersengketa untuk berdamai. Hanya saja kalau ide perdamaian ingin dilembagakan di PTUN kiranya perlu ada pembedahan hukum acara. Penelitian tersebut juga melakukan kajian secara historis yang menemukan bahwa bahwa Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 2 Tahun 2003 tentang mediasi di pengadilan, memungkinkan mediasi di PTUN. Hal itu terbaca dari kalimat yang menyatakan bahwa “(mediasi) *dapat juga diterapkan untuk linakunaan badan peradilan lainnya* (selain badan peradilan umum perdata)”. Hanya saja, dalam Perma No. 1 Tahun 2008 yang

¹ Misalnya, dalam sengketa mengenai surat keputusan (SK) pembekuan PSSI di Pengadilan Tata Usaha Negara di PTUN Jakarta dengan terungkap Menteri Pemuda dan Olah Raga (Menpora), majelis hakim PTUN Jakarta menawarkan dilakukannya perdamaian sebelum dikeluarkannya putusan PTUN Jakarta. (Sumber: <https://mediaindonesia.com/olahraga/5262/ptun-tawarkan-perdamaian>).

merupakan aturan pengganti Perma No. 2 Tahun 2003. frasa tersebut sudah dihapuskan. Hasil penelitian itu juga melihat adanya kesamaan antara hukum acara PTUN dan hukum acara perdata. Kalau hukum acara perdata memungkinkan mediasi, maka, seandainya hukum acara TUN juga memperbolehkan. Hanya, masalahnya, Sengketa TUN berada di ranah hukum publik. Tergugat bukan mewakili kepentingan pribadinya, melainkan kepentingan publik. Meskipun begitu, bukan berarti tak ada ruang hukum publik mengenal mediasi. Bukankah UU Pelayanan Publik dan UU Keterbukaan Informasi Publik bisa dijadikan contoh hukum publik yang mengenal mediasi?²

Sengketa tata usaha negara yang terletak di ranah hukum publik, sebenarnya berintikan pengujian atas Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang tidak memungkinkan adanya perdamaian dalam pelaksanaannya karena sifat memaksa dari penegakan norma Hukum Administrasi Negara untuk menjamin efektivitas pelaksanaan KTUN. Diberikannya ruang perdamaian melalui mediasi dalam penyelesaian sengketa tata usaha bisa menjadi dalih untuk melakukan tawar-menawar terhadap implementasi suatu Keputusan Tata Usaha Negara melalui pengajuan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara sebagai jalan negosiasi untuk mencegah pelaksanaan suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

B. Perumusan Masalah

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya akan dianalisis apakah upaya perdamaian dapat diterapkan dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara? Dan apakah upaya perdamaian tidak bertentangan dengan karakter dari sengketa tata usaha negara?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian yuridis normatif³ di mana peneliti “menginventarisasi, memaparkan, menginterpretasi dan mensistematisasi dan juga mengevaluasi keseluruhan hukum positif (teks otoritatif) yang berlaku dalam suatu masyarakat atau negara tertentu—dengan bersarankan konsep-konsep (pengertian-pengertian), kategori-kategori, teori-teori, klasifikasi-klasifikasi, dan metode-metode yang dibentuk dan dikembangkan khusus untuk melakukan semua kegiatan tersebut – yang keseluruhan kegiatannya itu diarahkan untuk mempersiapkan upaya menemukan penyelesaian yuridik terhadap masalah hukum (mikro maupun makro) yang mungkin terjadi di dalam masyarakat”.⁴ Peneliti menelaah dan menganalisis seluruh bahan hukum baik primer, sekunder, maupun tersier untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini

² <https://www.hukumonline.com/berita/a/berdamai-dalam-sengketa-tun--siapa-takut-lt579d9ebdb0988>.

³ Johnny Ibrahim, 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia) dalam Dian Puji Simatupang, *Paradoks Rasionaitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2011), h. 66.

⁴ Bernard Arief Sidharta, 1986. *Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, cet. kedua (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), h. 142. Pengertian penelitian hukum ini dapat dibandingkan dengan pendapat Soerjono Soekanto dalam *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 2010 (Jakarta: UI Press), h. 43.

adalah pendekatan kasus (*case approach*), yaitu dengan menelaah kasus yang berkaitan dengan masalah hukum yang sedang diteliti yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan tetap.⁵

II. PEMBAHASAN

A. Penerapan Upaya Perdamaian Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

Pembahasan terhadap diskursus penerapan upaya perdamaian dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara perlu dikaitkan dengan beberapa faktor penting, yakni: pengertian upaya perdamaian, kedudukan upaya perdamaian dalam penyelesaian sengketa (perdata dan tata usaha negara) dan dalam perkara pidana, pengertian sengketa tata usaha negara, karakter dari sengketa tata usaha negara, filosofi hukum penyelesaian sengketa tata usaha negara dan pertimbangan nilai keadilan, kemanfaatan serta kepastian hukum berkaitan dengan sengketa tata usaha negara.

Hadirnya upaya perdamaian (*dading*) dalam hukum acara, tak dapat dilepaskan dari keberadaan terminologi tersebut dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Pasal 1851 KUH Perdata mengatur bahwa: "Perdamaian adalah suatu persetujuan dengan mana kedua belah pihak dengan menverahkan, menianiikan atau menahan suatu barang, mengakhiri suatu perkara yang sedang bergantung ataupun mencegah timbulnya suatu perkara. Persetujuan ini tidaklah sah, melainkan jika dibuat secara tertulis". Unsur-unsur dari perdamaian sebagaimana diatur pada Pasal 1851 KUH Perdata tersebut meliputi⁶: *Pertama*, adanya persetujuan antara para pihak sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1320 KUH Perdata dan menurut Pasal 1321 KUH Perdata kesepakatan tidak sah kalau dibuat dengan kekhilafan (*dwaling*), paksaan (*dwang*) atau dengan cara penipuan (*bedrog*); *Kedua*, persetujuan untuk melakukan sesuatu harus sesuai dengan Pasal 1851 KUH Perdata yakni untuk menyerahkan suatu barang; *Ketiga*, persetujuan atau perdamaian atas sengketa yang ada sebagaimana tersebut dalam Pasal 1851 KUH Perdata, yaitu perdamaian atas perkara yang telah ada baik yang sedang berjalan di pengadilan maupun yang diajukan ke pengadilan sehingga tidak menjadi perkara di pengadilan; *Keempat*, apabila terjadi maka perdamaian itu harus diwujudkan dalam sebuah akta tertulis yang disebut dengan *acte van dading* atau *acte vergelijk*. *Acte van vergelijk* dibuat dengan persetujuan hakim, sedangkan *acte van dading* dibuat tanpa persetujuan hakim.

Pada setiap permulaan sidang, sebelum pemeriksaan perkara, hakim diwajibkan mengusahakan perdamaian antara pihak-pihak yang berperkara⁷ Perdamaian yang dimaksud di sini adalah perdamaian yang dikenal dengan istilah "dading" dalam praktik hukum acara perdata, yakni persetujuan/perjanjian yang disetujui oleh kedua belah pihak yang bersengketa untuk mengakhiri perselisihan terhadap suatu perkara yang sedang diselesaikan

⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2013. *Penelitian Hukum (edisi Revisi)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group), h. 134.

⁶ Mahyuni, 16 oktober 2009. Lembaga Damai Dalam Proses Penyelesaian Perkara Perdata. *artikel dalam Jurnal Hukum* No. 4 vol: 533 – 550.

⁷ Mahkamah Agung RI, 2004. Bunga Rampai Hukum Acara Perdata, Pusdiklat MARI, Jakarta. h. 74.

oleh pengadilan. Perdamaian yang dilaksanakan itu didasarkan kepada Pasal 130 HIR/ Pasal 154 R.Bg dan Pasal 1851 KUH Perdata. Dalam pasal-pasal ini, hanya memuat kewajiban bagi hakim untuk mengadakan perdamaian terlebih dahulu sebelum memulai memeriksa pokok perkara.⁸

Upaya perdamaian yang digunakan dalam hukum acara perdata pada hakikatnya merupakan pertemuan kehendak di antara para pihak dalam sengketa hukum keperdataan yang sama-sama menginginkan sengketa yang terjadi diselesaikan secara damai. Dihasilkannya permufakatan damai di antara para pihak dalam hukum acara perdata dengan demikian merupakan wujud dari penyelesaian sengketa yang ditangani oleh lembaga peradilan.

Para pihak dalam sengketa hukum perdata merupakan subyek hukum perdata yang masing-masing berupaya untuk mempertahankan hak subyektif masing-masing yang diatur dalam hukum perdata. Maka, pada hakikatnya, para pihak memiliki hak otonomi sepenuhnya untuk melanjutkan penyelesaian sengketa di peradilan sampai ada putusan pengadilan atau diselesaikan melalui perdamaian.

Pasal 1851 KUHPerdata memperingatkan bahwa putusan perdamaian hendaklah meliputi keseluruhan sengketa yang diperkarakan, dalam arti mengakhiri sengketa atau mencegah timbul lagi sengketa di pengadilan dalam persoalan atau kasus yang sama. Agar putusan perdamaian itu sah dan mengikat kepada pihak-pihak yang berperkara, maka putusan perdamaian itu dibuat dengan sukarela dan formulasi perdamaian itu dibuat sendiri oleh pihak-pihak yang berperkara⁹.

Upaya perdamaian juga semakin kuat pengaruhnya dan dipergunakan dalam upaya penyelesaian perkara-perkara pidana. Upaya perdamaian dalam hukum pidana saat ini didasarkan atas sebuah kebijakan (*beleidsregel*), namun, memiliki pengaruh yang semakin kuat, yaitu: a. Nota Kesepakatan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Hukum dan Ham RI, Jaksa Agung RI, Kepala Kepolisian RI Nomor 131/KMA/SKB/X/2012 tentang Pelaksanaan Penerapan Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan, Jumlah Denda, Acara Pemeriksaan Cepat, serta Penerapan Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*); dan b. Keputusan Dirjen Badilum Mahkamah Agung RI Nomor 1691/DJU/SK/PS.00/12/2020 tentang Pemberlakuan Penerapan Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*). Kesepakatan perdamaian yang telah ditandatangani di hadapan hakim dijadikan salah satu pertimbangan dalam menjatuhkan putusan perdamaian, inilah yang disebut keadilan restoratif (*Restorative Justice*)¹⁰. Berkaitan dengan keadilan restoratif, Hatta Ali menyatakan bahwa¹¹:

⁸ Mahyuni, *Op.Cit.*

⁹ Hemy C. Pongoh, 9/Okt/2015. Manfaat Perdamaian dalam Perkara Perdata di Pengadilan Negeri, *artikel dalam Lex et Societatis*, Vol. III/No. h. 149.

¹⁰ Dikutip dari: <https://pn-rengat.go.id/web/detailberita/36/perdamaian-perkara-pidana-restorative-justice>

¹¹ M. Hatta Ali, 2012. *Peradilan Sederhana. Cepat & Biaya Ringan Menuju Keadilan Restoratif*, Alumni. Bandung. h. 352.

“Pemidanaan restoratif dalam sistem peradilan adalah yang memandang bahwa posisi korban yang menderita luka atau kehilangan nyawa akibat kekerasan terhadap kemanusiaan tidak akan mungkin bisa diganti oleh keadilan hukum dan hanya mungkin bila kompensasinya diserahkan kepada korban untuk merumuskan dan di pihak lain ada aksi riil bagi keluarga korban dalam soal pendidikan atau santunan kemanusiaan yang melambangkan secara ikhlas sikap tobat dan minta maaf dalam tindakan restorasi kemanusiaan yang dirumuskan korban. Pemidanaan restoratif menekankan pada restitusi oleh pelaku kepada korban daripada redistribusi kepada Negara.”

Meskipun tetap menjadi diskursus dan belum adanya kesatuan pendapat di kalangan para ahli serta belum diatur secara yuridis normatif dalam KUHP, dalam peradilan pidana untuk kategori asus-kasus tertentu, secara praktik, upaya perdamaian guna menyelesaikan perkara pidana kian memiliki pengaruh yang kuat.

Hukum pidana merupakan hukum publik sekarakter dengan hukum administrasi negara, meskipun beberapa ahli hukum administrasi negara sering membedakan keduanya ditinjau dari kuatnya karakter hukum publik tersebut. Hukum Pidana merupakan hukum publik yang penegakannya merupakan kewenangan penuh dari negara sebagai *a contrario* dari hukum perdata yang penegakannya diserahkan sepenuhnya kepada para pelaku hukum perdata. Hukum Administrasi sering disebut sebagai hukum antara, yang penegakannya meskipun diserahkan kepada negara, tetapi menghendaki adanya partisipasi warga negara dalam pelaksanaannya. Upaya perdamaian memiliki kedudukan yang kuat dalam penyelesaian sengketa perdata selain karena sudah diatur dalam KUH Perdata, juga senantiasa dapat dilakukan jika ada kesepakatan dari para pihak dalam sengketa perdata. Upaya perdamaian dalam hukum perdata tidak menjadi kendala untuk diterapkan karena para pihak dalam sengketa keperdataan mempertahankan hak-hak subjektif secara mandiri.

Upaya perdamaian dalam hukum pidana masih menimbulkan perdebatan, meskipun dalam praktik sudah dilaksanakan. Berkaitan dengan penerapan upaya perdamaian dalam perkara pidana, Luhut MP Pangaribuan¹² menyatakan bahwa:

Sistem peradilan pidana dewasa ini masih menganut konsep bahwa perkara pidana adalah merupakan "sengketa" antara individu dengan masyarakat (publik) dan sengketa itu akan diselesaikan oleh Negara (pemerintah) sebagai wakil dari publik. Sekalipun HIR telah digantikan KUHP tetapi konsep itu tetap belum berubah. Sengketa itu sendiri adalah berhubungan dengan salah satu atau beberapa substansi dari pasal yang sudah diatur dan diancam dengan hukuman dalam hukum pidana materiil yang saat ini ditentukan dalam KUHP dan di luar KUHP. Individu terlibat dalam sengketa itu yakni sebagai subjek hukum disebut "tersangka" atau "terdakwa". Dalam penyelesaian "sengketa" ini dianut suatu konsep bahwa Negara akan selalu berbuat baik bagi warga negaranya termasuk para pencari keadilan dalam perkara pidana. Konsep ini agaknya pengaruh dari zaman theokrasi dalam abad pertengahan (holly inquiton), yang dalam perkembangannya sudah ditnggalkan. Namun konsep itu tanpa disadari masih dipertahankan dalam sistem peradilan pidana yang ada dewasa ini.

¹² Luhut M.P Pangaribuan, 2014. Hukum Acara Pidana: Surat Resmi Advokat di Pengadilan. Paps Sinar Sinanti. Jakarta. h. 18-19.

Penyelesaian perkara pidana yang pada hakikatnya terletak di ranah hukum publik juga mulai menerapkan upaya perdamaian dalam kerangka keadilan restoratif. Hal tersebut mencerminkan adanya kebutuhan untuk mengintegrasikan penyelesaian sengketa melalui upaya perdamaian tersebut ke dalam KUHP. Landasan penerapan upaya perdamaian dalam perkara pidana hanya peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) sebagai pegangan bagi aparat penegak hukum untuk melaksanakan mediasi penyelesaian perkara pidana atas persetujuan pihak-pihak yang terlibat dalam perkara pidana tersebut.

Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menegaskan pengertian sengketa tata usaha negara secara kategoris sebagai sengketa yang berkarakter khusus dan membedakannya dengan sengketa hukum keperdataan dan perkara pidana, meskipun untuk yang terakhir sebenarnya sekarakter dengan sengketa tata usaha negara bahkan dengan karakter hukum publik yang lebih kuat. Hal itu terlihat dari penegakan norma hukum pidana yang sepenuhnya menjadi domain penguasa, berbeda dengan penegakan norma hukum administrasi negara sebagai sebuah “hukum antara” yang penegakannya menghendaki peranan pemerintah sebagai otoritas publik dengan dukungan partisipasi masyarakat, Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 memberikan definisi stipulatif sengketa tata usaha negara sebagai sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) RI No. 2 Tahun 2019 menambahkan ruang lingkup obyek sengketa tata usaha negara, yaitu disamping Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), juga tindakan faktual pemerintah (*feitelijke handeling*) dan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Hal itu artinya sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa yang sebelum lahirnya Perma RI No. 2 Tahun 2019 diletakkan di bawah kompetensi absolut peradilan umum untuk perkara perdata, pasca lahirnya Perma RI No. 2 Tahun 2019 diletakkan di bawah kompetensi absolut peradilan tata usaha negara, meskipun Pasal 1366 KUH Perdata (yang selama ini dianggap sebagai dasar hukum untuk mengadili perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa) belum pernah dicabut dan masih berlaku. Perma RI No. 2 Tahun 2019 juga tidak memberikan definisi stipulatif pengertian dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) sesuai dengan kedudukannya yang hanya merupakan sebuah peraturan pelaksanaan dari UU. Dengan demikian, menjadi tidak cukup jelas juga, yang menjadi kompetensi absolut peradilan tata usaha negara pasca lahirnya Perma RI No. 2 Tahun 2019 hanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa di ranah hukum publik saja? Apakah juga termasuk perbuatan melawan hukum penguasa di ranah hukum privat yang selama ini kedua hal itu telah tercakup dalam lingkup pengaturan Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUH Perdata. Perma RI No. 2 Tahun 2019 juga tidak cukup menjelaskan apakah yang diaturnya hanya implementasi dari

Pasal 87 angka 1 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (yang hanya menyebutkan frase “tindakan faktual”) atau sekaligus juga menempatkan diri sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 1365 jo Pasal 1366 KUH Perdata yang selama ini dianggap sebagai landasan hukum penyelesaian sengketa mengenai kerugian akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa di peradilan umum untuk perkara perdata.

Terkait kualifikasi perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa sebagaimana diatur oleh Perma RI No. 2 Tahun 2019 akan lebih membingungkan lagi jika ada pertanyaan: dapatkah jika ada dugaan terjadinya tindak pidana korupsi yang ditangani oleh penyidik, aspek melawan hukumnya perbuatan dari pelaku dugaan perkara tipikor ada yang menggugat di peradilan tata usaha negara dan ditolak gugatannya (artinya peradilan tata usaha negara menyatakan tidak terbukti adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pelaku dugaan perkara tindak pidana korupsi), juga dengan demikian dapat melepaskan unsur “perbuatan melawan hukum” yang menjadi salah satu unsur pokok dalam penentuan terjadinya tindak pidana korupsi selain unsur kerugian negara faktual dan unsur lain yang dianggap perlu untuk melakukan penegakan hukum tindak pidana korupsi? Demikian juga jika mengacu pada pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) *vide* Pasal 20 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menghasilkan temuan terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh badan atau pejabat pemerintah, namun Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan penilaian oleh Peradilan Tata Usaha Negara *vide* Pasal 21 tidak ditemukan adanya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah yang bersangkutan, apakah hal itu juga menyebabkan hapusnya kewenangan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi yang mensyaratkan adanya unsur perbuatan melawan hukum pada Pasal 2 dan 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah oleh UU No. 20 Tahun 2001 jo Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016? Bagaimana apabila sudah terdapat alat bukti yang cukup dalam hukum tindak pidana korupsi namun PTUN justru menilai tidak ada penyalahgunaan wewenang?.

Dalam hukum administrasi negara juga dikenal adanya salah satu instrumen pemerintah (*bestuursmiddel*) berupa perjanjian kebijaksanaan (*beleidsovereenkomst*), yang dalam hal tersebut pemerintah menjadikan kebijakan publik sebagai obyek perjanjian antara pemerintah dengan seseorang atau badan hukum perdata (*natuurlijke of rechtspersoon*) dalam rangka mencapai tujuan pemerintah (*bestuursdoel*) tertentu. Jika atas pelaksanaan kewenangan pemerintah tertentu ternyata hukum administrasi negara membuka ruang untuk dilakukannya kesepakatan (apakah setara dan sekarakter dengan perdamaian dalam sengketa peradilan?), mengapa dalam proses peradilan tata usaha negara terdapat anggapan bahwa tidak mungkin dilakukan perdamaian (*dading*)? Tidak tepatkah majelis hakim/hakim Peradilan Tata Usaha Negara menawarkan dilakukannya perdamaian di antara para pihak dalam sengketa tata usaha negara antara badan atau pejabat tata usaha negara selaku subjek hukum publik dengan seseorang atau badan hukum perdata selaku subyek hukum perdata? Apakah perbedaan kedudukan antara pemerintah sebagai subyek hukum publik (*publiekrechtspersoon*) dengan penggugat selaku

subyek hukum perdata (*privaatsrechtspersoon*) menghalangi dilakukannya upaya perdamaian dalam sidang peradilan tata usaha negara karena perdamaian (*dading*) sebagai salah satu varian dari perjanjian mensyaratkan kedudukan yang sederajat di antara para pihak (pemerintah harus bertindak sebagai subyek perdata dengan seseorang atau badan hukum perdata sebagai subyek hukum perdata)? Dapatkah pemerintah yang digugat di peradilan tata usaha negara dalam kapasitas sebagai subyek hukum publik membuat perdamaian dengan penggugat yang pada hakikatnya terjadi ketidaksetaraan kedudukan yang mengingkari syarat-syarat sah perdamaian vide Pasal 1320 KUH Perdata? Dapatkah pejabat tata usaha negara yang digugat di peradilan tata usaha negara yang jabatannya merepresentasi pemerintah/pemerintah daerah/badan hukum publik menjanjikan sesuatu yang bukan milik privat-nya? Sejumlah pertanyaan kritis tersebut merupakan daftar permasalahan yang memerlukan jawaban/penyelesaian sebelum menentukan dapat/tidaknya upaya perdamaian dilaksanakan dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara.

B. Upaya Perdamaian Dalam Kaitannya Dengan Karakter Dari Sengketa Tata Usaha Negara

Uraian berikut dimaksudkan untuk menganalisis lebih jauh seputar upaya perdamaian sebagai langkah penyelesaian sengketa tata usaha negara di peradilan tata usaha negara. Sengketa tata usaha negara sebagaimana didefinisikan oleh Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 menegaskan karakter hukum publik baik mengenai subyek tergugat, bidang tata usaha negara dan obyek yang disengketakan. Meskipun dengan catatan lahirnya Perma RI No. 2 Tahun 2019 ada kesan menjadikan sebagian sengketa perbuatan melawan hukum penguasa yang tidak selalu menimbulkan akibat di bidang hukum publik harus diletakkan secara absolut di ranah kompetensi absolut peradilan tata usaha negara. Di samping itu, juga tidak memberikan penjelasan memadai mengapa kompetensi penyelesaian sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa yang selama ini berdasarkan Pasal 1365 jo Pasal 1366 KUH Perdata diletakkan di ranah kewenangan peradilan tata usaha negara, digeser menjadi kompetensi absolut peradilan tata usaha negara hanya oleh produk hukum Peraturan Mahkamah Agung RI yang letaknya di bawah Undang-Undang (cq KUH Perdata)? Apakah hal itu tidak dapat dimaknai Mahkamah Agung RI melalui Perma RI No. 2 Tahun 2019 telah melakukan “tindakan melawan hukum” (*against the law*) dengan menyerobot kewenangan pengaturan sebuah peraturan perundang-undangan berderajat Undang-Undang melalui kewenangan mengatur yang dimilikinya yang oleh Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah melalui UU No. 15 Tahun 2019 hanya memiliki kekuatan hukum jika diperintahkan pembentukannya oleh Undang-Undang? Apa sesungguhnya dasar hukum dari Perma RI No. 2 Tahun 2019, hanya Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 atau diam-diam mengubah Pasal 1365 jo Pasal 1366 KUH Perdata? Jika tak ada perintah dari UU untuk mengalihkan kewenangan pengujian perbuatan melawan hukum yang dilakukan penguasa dari peradilan umum kepada peradilan tata usaha negara, dari mana sumber kekuatan dari Perma RI No. 2 Tahun 2019?

Hukum acara peradilan tata usaha negara Serbia (*Serbian Law on administrative dispute*) tidak mengatur adanya ruang untuk melakukan perdamaian terkait penyelesaian sengketa tata usaha negara. Dalam hukum acara peradilan tata usaha negaraa Serbia, hanya mengatur diantaranya mengenai *hearing* dan *public hearings* dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara jika menghadapi sengketa tata usaha negara yang persoalannya mengandung kompleksitas (*vide article 33 dan 34*).¹³

Dalam *Wet AROB (Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen)* Nederland sejauh pengamatan penulis juga tak terdapat ketentuan khusus yang mengatur mengenai perdamaian (*dading*) seperti halnya dalam hukum acara perdata. Pengujian yang dilakukan oleh hukum acara peradilan tata usaha negara di Belanda sebagai berikut¹⁴:

The administrative court reviews the lawfulness of orders made by an administrative authority ex tunc (without considering facts and circumstances which became relevant after the date of the order). In reviewing the appealed order, Dutch administrative courts attach great significance to the administrative authority's observance of the principles of due care and adequate reasoning. In its rulings the court emphasizes any mistakes the administrative authority may have made in the decision-making process.

Karakteristik sengketa tata usaha negara sebagai sengketa hukum publik kiranya menjadi kendala tersendiri untuk menintegrasikan upaya perdamaian dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. Dalam *General Administrative Law Act Nederland* juga tidak terdapat pengaturan secara tegas kewenangan peradilan tata usaha negara Belanda untuk menerapkan upaya perdamaian sebagai sarana penyelesaian sengketa tata usaha negara.

Guna penyelesaian sengketa tata usaha negara, Perma RI No. 6 Tahun 2018 mengharuskan setiap penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif yang terdiri dari keberatan dan banding, sesuatu yang sebenarnya bukan merupakan suatu kewajiban untuk ditempuh dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara¹⁵. Hanya saja tidak secara eksplisit terdapat pengaturan hal-hal apa saja yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara guna menangani upaya keberatan dan banding. Dapatkah upaya administratif dijadikan sebagai upaya *out of court settlement* dengan membuka ruang perdamaian bagi kedua belah pihak sebelum berlanjut pada sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara? Ataukah upaya yang selama ini dilakukan oleh para hakim untuk memberikan ruang perdamaian di antara para pihak secara tidak formal dalam pemeriksaan persiapan yang berujung pada pencabutan gugatan dinilai sudah memadai sebagai alternatif penyelesaian sengketa tata

¹³ <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/146/2.zakon%20o%20upravnim%20sporovima%20ENG.pdf>

¹⁴ Tom Barkhuysen, dkk. 2012, *The Law on Administrative Procedures in the Netherlands*, <https://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2012/06/NALL-D-12-00004>.

¹⁵ Penggunaan kata “dapat” pada Pasal 75 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 memberikan kesan karakter norma yang bersifat fakultatif bagi penggunaan upaya administratif. Hal itu berbeda dengan rumusan Pasal 2 Perma No. 6 Tahun 2018 yang mengubah menjadi bersifat wajib karena frasa:pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif.

usaha negara sebelum perkara diperiksa dan diputus oleh (majelis) hakim pengadilan tata usaha negara?.

Pemikiran untuk mengintegrasikan penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya perdamaian sebenarnya sudah lama menjadi pemikiran Mahkamah Agung dan sudah diterapkan dalam praktik peradilan tata usaha negara. Hal itu terlihat dari SEMA Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan “Kemungkinan adanya perdamaian antara pihak-pihak hanya dapat terjadi di luar persidangan. Sebagai konsekuensi perdamaian tersebut, Penggugat mencabut gugatannya secara resmi dalam sidang terbuka untuk umum dengan menyebutkan alasan pencabutannya. Apabila pencabutan gugatan dimaksud dikabulkan, maka Hakim/Ketua Majelis memerintahkan agar panitera mencoret gugatan tersebut dari register perkara Perintah pencoretan tersebut, diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum.” Tetapi, kiranya perlu diperlukan terobosan lebih jauh untuk mengintegrasikan penyelesaian sengketa tata usaha negara dalam proses peradilan tata usaha negara secara formal, tanpa melanggar asas dan karakteristik penyelesaian sengketa tata usaha negara.

Terobosan perlu dilakukan untuk mengintegrasikan penyelesaian sengketa tata usaha negara tersebut dengan langkah-langkah berikut. Pertama, seperti halnya dalam pembuatan perjanjian kebijaksanaan (beleidsovereenkomst), perdamaian dapat dilakukan dengan mengembalikan kepada badan atau pejabat pemerintah terlebih dahulu untuk membuat perjanjian kebijaksanaan antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan penggugat di luar peradilan tata usaha negara. Kemudian, perjanjian kebijaksanaan guna penyelesaian sengketa tata usaha negara yang telah dibuat secara sah diajukan sebagai alat bukti di persidangan. Kedua, berdasarkan alat bukti tersebut, (majelis) hakim yang menangani sengketa tata usaha negara dengan dasar asas pembuktian bebas menggunakan perjanjian kebijaksanaan yang telah dibuat tersebut sebagai pertimbangan dalam putusan dan dalam diktum putusan PTUN menolak gugatan penggugat dan sekaligus menyatakan sah serta mengikatnya perjanjian kebijaksanaan yang telah dibuat oleh para pihak tersebut sebagai penyelesaian dari sengketa tata usaha negara tersebut. Putusan tersebut tidak dapat diajukan upaya hukum lagi sehingga bersifat final dan mengikat. Ketiga, Mahkamah Agung perlu mengatur langkah-langkah penyelesaian sengketa tata usaha negara tersebut melalui Peraturan Mahkamah Agung RI sebagai landasan yuridis bagi peradilan tata usaha negara dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya perdamaian.

III. KESIMPULAN

Upaya perdamaian dapat diterapkan dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara, namun tidak boleh bertentangan dengan asas-asas dan karakteristik sengketa tata usaha negara berdasarkan hukum acara peradilan tata usaha negara.

Upaya perdamaian dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara dapat ditempuh dengan langkah-langkah berikut. Pertama, seperti halnya dalam pembuatan perjanjian kebijaksanaan (beleidsovereenkomst), perdamaian dapat

dilakukan dengan mengembalikan kepada badan atau pejabat pemerintah terlebih dahulu untuk membuat perjanjian kebijaksanaan antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan penggugat di luar peradilan tata usaha negara. Kemudian, perjanjian kebijaksanaan guna penyelesaian sengketa tata usaha negara yang telah dibuat secara sah diajukan sebagai alat bukti di persidangan. Kedua, berdasarkan alat bukti tersebut, (majelis) hakim yang menangani sengketa tata usaha negara dengan dasar asas pembuktian bebas menggunakan perjanjian kebijaksanaan yang telah dibuat tersebut sebagai pertimbangan dalam putusan dan dalam diktum putusan PTUN menolak gugatan penggugat dan sekaligus menyatakan sah serta mengikatnya perjanjian kebijaksanaan yang telah dibuat oleh para pihak tersebut sebagai penyelesaian dari sengketa tata usaha negara tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Hemy C. Pongoh, 9/Okt/2015. Manfaat Perdamaian dalam Perkara Perdata di Pengadilan Negeri. *artikel dalam Lex et Societatis*. Vol. III/.
<https://mediaindonesia.com/olahraga/5262/ptun-tawarkan-perdamaian>
<https://www.hukumonline.com/berita/a/berdamai-dalam-sengketa-tun--siapa-takut-1t579d9ebdb0988>
<https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/146/2.zakon%20o%20upravnim%20sporovima%20ENG.pdf>
<https://pn-rengat.go.id/web/detailberita/36/perdamaian-perkara-pidana-restorative-justice>
- Luhut M.P Pangaribuan, 2014. Hukum Acara Pidana: Surat Resmi Advokat di Pengadilan. Papas Sinar Sinanti. Jakarta.
- Mahkamah Agung RI, 2004. Bunga Rampai Hukum Acara Perdata, Pusdiklat MARI, Jakarta.
- Mahyuni, 16 oktober 2009. Lembaga Damai Dalam Proses Penyelesaian Perkara Perdata. *artikel dalam Jurnal Hukum* No. 4 vol: 533 – 550.
- M. Hatta Ali, 2012. Peradilan Sederhana. Cepat & Biaya Ringan Menuju Keadilan Restoratif, Alumni. Bandung.
- Tom Barkhuysen, dkk., 2012, The Law on Administrative Procedures in the Netherlands, <https://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2012/06/NALL-D-12-00004>.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Hukum Adminsitrasif.

HARMONISASI KONTROL YUDISIAL TERHADAP PENYALAHGUNAAN WEWENANG PEJABAT PEMERINTAHAN DALAM IUS CONSTITUENDUM INDONESIA

Firna Novi Anggoro^{1*}

Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung
Jl. Basuki Rahmat No. 54 Bandar Lampung

Email: anggorofirna@gmail.com

ABSTRAK

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan PTUN untuk melakukan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang Pejabat Pemerintahan. Ketentuan tersebut membawa konsekuensi persinggungan terhadap kewenangan Peradilan Tipikor dalam memeriksa dugaan penyalahgunaan kewenangan berdasar Pasal 3 Undang-Undang Tipikor. Bagaimana secara *ius constituendum* kondisi ideal atas kontrol yudisial terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan? Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang dilakukan dengan cara menganalisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Diperlukan harmonisasi kontrol yudisial terhadap pengujian penyalahgunaan wewenang oleh PTUN dan Peradilan Tipikor untuk menciptakan kepastian hukum. Hal ini sebagai konsekuensi penggunaan secara bersama konsep penyalahgunaan wewenang oleh dua rezim hukum yakni hukum administrasi negara dan hukum pidana (tipikor). Perlu dilakukan perbaikan dan harmonisasi regulasi baik pada lingkup perundang-undangan maupun peraturan sektoral. Diperlukan pembinaan dan sosialisasi secara sistematis dan berkesinambungan kepada APH, para hakim PTUN dan peradilan Tipikor untuk menyamakan persepsi terkait konsepsi penyalahgunaan wewenang dan pengujiannya. Pejabat Pemerintahan juga perlu mendapatkan sosialisasi untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan para Pejabat Pemerintahan atas hak pengujian penyalahgunaan wewenang.

Kata Kunci : **Kontrol Yudisial, Penyalahgunaan Wewenang, Pejabat Pemerintahan.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945 yang memuat tujuan negara mengisyaratkan bahwa Indonesia menganut konsep *welfare state* (negara kesejahteraan). Pada konsep *welfare state*, pemerintah diberi wewenang yang begitu luas untuk melakukan campur tangan (*staatsbemoeyenis*) disegala lapangan kehidupan masyarakat guna mewujudkan kesejahteraan umum

(*bestuurszorg*). Di sisi lain, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan juga dituntut untuk senantiasa berdasarkan pada suatu ketentuan hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).

Meningkatnya peran pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum tersebut seringkali menjadikan Pejabat Pemerintahan mendapati kondisi dimana suatu keputusan atau tindakan yang harus diambil tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan (*rechtvacuum*) atau jika diatur ketentuan hukumnya pun tidaklah tegas (*vage norm*). Kondisi tersebut membuat Pejabat Pemerintahan tidak dapat menolak untuk melakukan sesuatu dengan alasan tidak ada aturannya atau menunggu terbitnya aturan hukum yang baru.

Wilayah administrasi yang bersifat *grey area* ini seringkali berujung pada kriminalisasi¹ dengan dugaan terjadinya penyalahgunaan wewenang. Akibatnya, Pejabat Pemerintahan kerap dibayang-bayangi ketakutan ketika keputusan atau tindakannya diduga berdampak pada kerugian negara dan dikualifikasikan sebagai tindak pidana. Ketakutan Pejabat Pemerintahan ini pada akhirnya berakibat pada rendahnya serapan anggaran pemerintahan hingga berpotensi membawa dampak terjadinya stagnasi pemerintahan.

Praktik yang terjadi selama ini banyak Pejabat Pemerintahan yang terjerat tindak pidana korupsi karena keputusan maupun tindakan yang dilakukannya. Jika ada dugaan penyalahgunaan wewenang, aparat penegak hukum (APH) langsung membawanya ke ranah hukum pidana, meskipun fakta dilapangan acapkali menunjukkan kesalahan yang dilakukan bersifat administrasi maupun keperdataan.² Dalam proses penegakan hukum banyak ditemukan unsur “melawan hukum” dan “menyalahgunakan kewenangan” yang dibarengi dengan menyebut jumlah “kerugian negara” sebagai dasar untuk mendakwa seorang Pejabat Pemerintahan telah melakukan tindak pidana korupsi semata-mata berdasarkan perspektif hukum pidana tanpa mempertimbangkan bahwa ketika seorang pejabat melakukan aktifitasnya, ia tunduk dan diatur oleh norma hukum administrasi. Seringkali ditemukan juga unsur “merugikan keuangan negara” dijadikan dugaan awal untuk mendakwa seorang pejabat tanpa disebutkan terlebih dahulu bentuk pelanggaran.³

Kriminalisasi terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan Pejabat Pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak

¹ Soedarto mengartikan kriminalisasi sebagai proses penetapan suatu perbuatan sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang dimana perbuatan itu kemudian diancam dengan suatu sanksi berupa pidana. Barda Nawawi Arief mendefinisikan kriminalisasi sebagai suatu kebijakan dalam menetapkan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana (tidak dipidana) menjadi suatu tindak pidana (perbuatan yang dapat dipidana). Kriminalisasi juga terkait dengan penambahan atau peningkatan sanksi pidana terhadap tindak pidana yang sudah ada. Mahrus Ali, 2019. *Overcriminalization, Teori, Dampak, dan Pencegahan* (Yogyakarta: FH UII Press), h.32.

² Richo Andi Wibowo, 2016. mengkaji beberapa putusan kasus korupsi terkait pengadaan barang/jasa pemerintah (putusan korupsi pengadaan turbin Belawan, putusan korupsi pembangunan kantor Bea Cukai Jawa Timur), dimana menunjukkan bahwa kesalahan yang bersifat administrasi dan keperdataan telah diklasifikasikan oleh penegak hukum sebagai perbuatan korupsi yang merugikan keuangan negara). Lihat Richo Andi Wibowo, “Kejagalan Beberapa Putusan Korupsi Pengadaan dan Kaitannya dengan Konstitusi”. *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1: h. 235-236, <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/13110/219>.

³ Ridwan HR., 2006. *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada), h. 376.

Pidana Korupsi (UU Tipikor) menjadikan hakim pidana korupsi mencari interpretasi sendiri terhadap unsur “penyalahgunaan kewenangan”. Hingga saat ini hukum pidana tidak juga memberikan batasan terhadap unsur “penyalahgunaan kewenangan” secara limitatif sehingga sering terjadi inkonsistensi dalam mengukur dan menentukan terjadinya suatu penyalahgunaan wewenang.

Kemerdekaan hakim pidana dalam menafsirkan unsur penyalahgunaan wewenang telah melahirkan disparitas putusan. Beberapa putusan pengadilan menyatakan Pejabat Pemerintahan harus dipidanakan akibat kebijakan yang dibuat atas dasar kewenangannya, namun dalam beberapa putusan lainnya kebijakan tidak dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan penyalahgunaan wewenang ketika dilakukan untuk mencapai tujuan diberikan kewenangan tersebut. Seringkali juga APH menilai suatu perbuatan yang bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang baik (AUPB) hanya dengan merujuk pada parameter perbuatan melawan hukum menurut hukum pidana.⁴

Pada tanggal 17 oktober 2014, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Lahirnya UUAP menjadi sebuah angin segar dan harapan baru dalam menata sistem penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik. UUAP menjadi payung hukum (*umbrella act*) sekaligus menjadi *manual book of governance activity* yang sangat diperlukan dalam rangka meningkatkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). UUAP menjadi sebuah rambu-rambu bagi Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya karena UUAP telah mengatur mengenai kewenangan pemerintahan dan pembatasannya sekaligus larangan penyalahgunaan wewenang sehingga Pejabat Pemerintahan mampu terhindar dari tindakan maladministrasi.⁵

Lahirnya UUAP ternyata bukan tanpa masalah. Terjadi silang pendapat dari para ahli hukum administrasi negara dan ahli hukum pidana pasca lahirnya UUAP. Salah satunya terkait penegakan hukum atas perbuatan penyalahgunaan wewenang, karena UU Tipikor secara eksplisit telah memasukan “penyalahgunaan kewenangan” sebagai salah satu bentuk tindak pidana korupsi. Sementara dari perspektif hukum administrasi negara dalam UUAP bahwa

⁴ Salah satu contohnya adalah Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 572 K/Pid/2003 atas nama terdakwa Akbar Tanjung selaku Menteri Sekretaris Negara diperintahkan presiden untuk mengatasi krisis pangan yang terjadi pada saat itu dengan membagi sembako kepada masyarakat miskin. Pada situasi darurat, Akbar Tandjung tidak membuat semacam Surat Perintah Kerja (SPK) atau kontrak pengadaan barang, tanda terima dan dokumen tertulis lainnya ketika menunjuk langsung Dadang Sukandang dan Winfried Simatupang sebagai penyedia jasa program pembagian sembako. Atas dasar tersebut Pengadilan Negeri memutuskan bahwa terjadi perbuatan penyalahgunaan wewenang akibat tindakannya bertentangan dengan asas kepatutan, asas ketelitian, asas kehati-hatian (AUPB). Pada tingkat kasasi, hakim membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri dengan membebaskan Akbar Tandjung dari dakwaan “menyalahgunakan kewenangan”. Putusan didasarkan karena pada saat itu merupakan suatu kebijaksanaan (*Freies Ermessen*) untuk menyelesaikan persoalan penting dan mendesak yang muncul secara tiba-tiba dan belum memiliki pengaturan yang jelas.

⁵ Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia memberikan definisi Maladministrasi sebagai perilaku atau perbuatanmelawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Pejabat Pemerintahan yang menyalahgunakan wewenang harus dipertanggungjawabkan secara hukum menurut prosedur penyelesaian di ranah hukum administrasi negara. Silang pendapat semakin kuat manakala membahas terkait batas pengujian oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). Pasal 21 UUAP memberikan perluasan kewenangan (kompetensi absolut) PTUN untuk menerima, memeriksa dan memutuskan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan. Sementara pengadilan Tipikor berdasarkan kewenangan yang diberikan Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi menguji unsur penyalahgunaan kewenangan sebagai salah satu unsur dalam Pasal 3 UU Tipikor.

Polemik terbagi beberapa pandangan dari para ahli hukum bahwa ada pendapat yang menyatakan bahwa penegakan hukum penyalahgunaan wewenang perlu mendahulukan aspek administrasi, kemudian ada juga pendapat bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan ranah hukum pidana, selain itu ada juga pendapat moderat menyatakan tidak ada konflik norma.⁶ Selain itu di antara sesama hakim pada pengadilan Tipikor pun memiliki perbedaan pendapat dalam memahami persamaan dan perbedaan serta ruang lingkup pengertian antara penyalahgunaan wewenang menurut Pasal 17 UUAP dengan Pasal 3 UU Tipikor, sebagian menyatakan bahwa penyalahgunaan

⁶ Pada acara Seminar Nasional HUT IKAHI Ke 62 di Hotel Mercure Ancol Jakarta tanggal 26 Maret 2015, Zudan Arif Fakrulloh menyatakan bahwa adanya ketentuan Pasal 20 dan Pasal 21 UUAP, maka dalam hal putusan PTUN yang sudah berkekuatan hukum tetap menyatakan tidak ada penyalahgunaan wewenang, maka pejabat tersebut tidak dapat diperiksa dalam konteks hukum pidana, perdata maupun administrasi. Sebaliknya jika hakim PTUN menyatakan pejabat terbukti menyalahgunakan wewenang maka terbukalah pintu bagi APH untuk membawanya ke ranah pidana atau ranah hukum lainnya. Hal senada, disampaikan Romli Atmasasmita bahwa dalam hal pembuktian mengenai unsur penyalahgunaan wewenang karena kedudukan atau jabatan, maka baik penuntut maupun terdakwa dapat mengajukan permohonan kepada PTUN untuk menetapkan ada tidak adanya penyalahgunaan wewenang yang didugakan. Sebaliknya diberikan preferensi kepada PTUN sebelum pengadilan Tipikor memeriksa dan mengadili penyalahgunaan wewenang. Hal senada disampaikan Romli Atmasasmita bahwa dalam hal pembuktian mengenai unsur penyalahgunaan wewenang karena kedudukan atau jabatan, maka baik penuntut maupun terdakwa dapat mengajukan permohonan kepada PTUN untuk menetapkan ada tidak adanya penyalahgunaan wewenang yang didugakan. Sebaiknya diberikan preferensi kepada PTUN sebelum pengadilan Tipikor memeriksa dan mengadili penyalahgunaan wewenang. Berbeda dengan dua pandangan diatas, terdapat pandangan lain bahwa adanya PTUN dan pengadilan Tipikor memiliki kompetensi yang berbeda dan tidak perlu dipersinggungkan karena konteks penyalahgunaan wewenang yang menjadi objek masing-masing adalah berbeda. Yulius menyatakan bahwa tidak ada konflik maupun Pasal 3 UU Tipikor, karena baik PTUN maupun Pengadilan negeri (Pidana/Tipikor) menjalankan fungsinya masing-masing. Meskipun dimungkinkan adanya satu permasalahan hukum diselesaikan dikedua lembaga peradilan tersebut, akan tetapi keduanya memiliki aspek pengujian yang berbeda sehingga tidak saling mencampuri atau menguji putusannya. Senada pendapat Yulis, Nirwanto menyatakan bahwa domain PTUN dalam rangka memeriksa dan memutus ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Pemerintahan haruslah dimaknai sebagai perbuatan hukum dalam konteks tata usaha negara. Karenanya atribusi PTUN sebagaimana diamanatkan Pasal 21 UUAP sejatinya tidak perlu dipertentangkan dengan kewenangan hakim Pengadilan Tipikor apalagi dianggap sebagai upaya pelembaan pemberantasan korupsi. Lihat PP IKAHI, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Upaya Pemberantasan Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), h.37-89. Lihat juga Yulius, "Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014". *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (2015): h. 379-381, <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.4.3.2015.361-384>.

wewenang menurut Pasal 17 UUAP lebih luas daripada Pasal 3 UU Tipikor, tetapi sebagian menyatakan sebaliknya yakni penyalahgunaan kewenangan dalam Pasal 3 UU Tipikor lebih luas daripada penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 UUAP. Bahkan sebagian pendapat yang lain lagi memberikan penegasan bahwa sesungguhnya penyalahgunaan wewenang pada Pasal 17 UUAP termasuk kedalam penyalahgunaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU Tipikor dengan akibat menimbulkan kerugian negara.⁷

Polemik ini tentunya tidaklah boleh berkelanjutan, karena dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kekacauan hukum, mengingat secara inheren topik penyalahgunaan wewenang merupakan suatu arena kajian hukum yang sangat cair (*abuse of power is notoriously fluid area of law*).⁸

B. Perumusan Masalah

Bertolak dari uraian latar belakang, tulisan ini berupaya memetakan baik secara teoretik maupun praktik bagaimana secara *ius constituendum* kondisi ideal atas kontrol yudisial terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan, sehingga disatu sisi Pejabat Pemerintah yang beritikad baik tetap merasa tenang dan terlindungi secara hukum dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, dan sisi lain lembaga peradilan (PTUN dan Pengadilan Tipikor) mampu melakukan penegakan hukum secara berkeadilan.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisis bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan dan putusan peradilan) dan bahan hukum sekunder (buku teks, artikel jurnal, dan hasil penelitian) yang relevan dengan topik penelitian. Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

II. PEMBAHASAN

A. Konsepsi Penyalahgunaan Wewenang

1. Perspektif Hukum Administrasi Negara

Penyalahgunaan wewenang lahir dari doktrin hukum administrasi negara. Istilah penyalahgunaan wewenang berasal dari sistem hukum Perancis yakni *detournement de pouvoir*. Pada sistem hukum Perancis, Pejabat Pemerintahan dinyatakan melakukan *detournement de pouvoir* jika dalam mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakan bertujuan untuk kepentingan pribadi si pejabat (termasuk keluarga atau koleganya) dan bukan untuk ketertiban umum. Konsep *detournement de pouvoir* menjadi dasar pengujian bagi lembaga

⁷ Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, 2016. Pengkajian Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang. (Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI), h. 151-152.

⁸ Enrico Simanjuntak, 2018. "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2: h. 240, <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.237-262>

peradilan administrasi terhadap suatu tindakan pemerintahan dan lembaga pertama yang menggunakannya sebagai alat uji adalah Conseil d'etat (Mahkamah Agung Khusus Peradilan Administrasi di Perancis) yang kemudian diikuti oleh negara-negara lain. Sebagai alat uji oleh Conseil d'Etat pada tahun 1945 *detournement de pouvoir* dianggap sebagai asas hukum yang merupakan bagian dari *de principes generaux de droit*.⁹

Sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon dari *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur* bahwa penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) adalah penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.¹⁰ Jean Rivero dan Waline mengartikan penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi diartikan menjadi 3 (tiga) bentuk yakni:¹¹

1. Penyalahgunaan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
2. Penyalahgunaan wewenang dalam arti tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya;
3. Penyalahgunaan wewenang dalam arti penyalahgunaan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Parameter “tujuan dan maksud” pemberian wewenang dalam penentuan terjadinya penyalahgunaan wewenang dikenal dengan asas spesialisitas (*specialiteitbeginsel*). Secara substansial *specialiteitbeginsel* mengandung bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu, dimana dalam kepustakaan hukum administrasi negara telah lama dikenal asas *zuiverheid van oogmerk* (ketajaman arah atau tujuan). Penyimpangan atas asas tersebut akan melahirkan *detournement de pouvoir*.¹²

2. Penyalahgunaan Wewenang dalam Konteks UUAP

Sebelum berlakunya UUAP, norma hukum yang mengatur terkait penyalahgunaan wewenang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) khususnya ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b yang dijadikan sebagai salah satu ukuran hukum untuk menguji dan membatalkan tindakan badan dan/atau pejabat TUN (*rechtmatigheidtoetsing*) oleh hakim PTUN. UUAP tidak memberikan definisi secara eksplisit terkait penyalahgunaan wewenang. Pasal 17 ayat 1 UUAP menyatakan bahwa Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan

⁹ Yulius, 2015. “Menelisis Makna Penyalahgunaan Wewenang dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau dari Optik Hermeneutika Hukum”, *Varia Peradilan* no. 360, h. 8-9.

¹⁰ Hadjon, Philipus M Hadjon. dkk, 2012. *Hukum Administrasi dan Good Governance* (Jakarta: Universitas Trisakti), h. 25-26.

¹¹ Adji, Indriyanto Seno Adji, 2009. *Korupsi, kebijakan Aparatur Negara, & Hukum Pidana* (Jakarta: Diadit Media), h. 35.

¹² Nur Basuki Minarno, 2009. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Laksbang Mediatama), h.80.

wewenang. Di dalam UUAP, penyalahgunaan wewenang (tidak menyalahgunakan wewenang) dijadikan sebagai salah satu dari AUPB dimana dalam penjelasan UUAP dinyatakan bahwa asas tidak menyalahgunakan wewenang adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampurkan kewenangan. UUAP mengkategorikan bentuk penyalahgunaan wewenang dan memberikan kriteria setiap bentuk penyalahgunaan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 dan Pasal 18 UUAP.

Tabel 1. Bentuk dan Kriteria Penyalahgunaan Wewenang serta Akibat Hukum Dari Keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan secara menyalahgunakan wewenang

Genus	Spesies	Sub Spesies	Akibat Hukum
Larangan Penyalahgunaan Wewenang	Larangan Melampaui Wewenang	a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang.	Tidak Sah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap
		b. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang.	
		c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	
Larangan mencampurkan Wewenang	Larangan mencampurkan Wewenang	a. Diluar cakupan bidang atau materi wewenang	Dapat dibatalkan, berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap
		b. Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan	
Larangan Bertindak sewenang-wenang	Larangan Bertindak sewenang-wenang	a. Tanpa dasar kewenangan	Tidak Sah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap
		b. Bertentangan dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap	

Sumber : diolah penulis dari UUAP

3. Perspektif Hukum Pidana (Korupsi)

Pengertian mengenai penyalahgunaan wewenang baik di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maupun di dalam Undang-Undang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak ditemukan secara *expressis verbis*. Indriyanto Seno Adji mengemukakan bahwa pengertian “menyalahgunakan kewenangan” dalam hukum pidana korupsi tidak memiliki pengertian yang eksplisitas sifatnya. Pendapat yang sama dikemukakan Adami Chazawi yakni “mengenai apa yang dimaksud dengan menyalahgunakan kewenangan tidak ada keterangan lebih lanjut dalam undang-undang” atau dapat dikatakan bahwa undang-undang dalam keadaan diam (*silentio of de wet*). Namun Secara historis perkembangan pengaturan mengenai konsep penyalahgunaan wewenang dalam pemberantasan korupsi secara kronologis diatur dalam Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957, Peraturan Penguasa Perang Pusat Angkatan Darat Nomor PRT/Peperpu/013/1958, Undang-Undang Nomor 24/Prp/1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Korupsi, dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹³

Pembentuk undang-undang tidak memberikan kriteria yang terperinci bagian inti delik (*bestandelen delicts*) penyalahgunaan wewenang yang tercantum dalam Pasal 3 UU Tipikor 1999. Namun, kriteria bagian inti delik penyalahgunaan wewenang Pasal 3 UU Tipikor telah mengikuti dan sesuai dengan kriteria penyalahgunaan wewenang yang terdapat dalam hukum administrasi negara yang telah mengalami perkembangan. Hal ini terdapat pengakuan dan penerimaan doktrin *De Autonomie van bet Materiele Strafrecht* (Otonomi hukum pidana materiil) dari H.A. Demeersemen. Secara garis besar dikatakan bahwa hukum pidana memiliki otonomi untuk memberikan pengertian yang berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam cabang ilmu hukum lainnya. Akan tetapi jika hukum pidana tidak menentukan lain, maka dipergunakan pengertian yang terdapat dalam cabang hukum lainnya. Dengan demikian jika pengertian “penyalahgunaan wewenang” tidak ditemukan secara eksplisit dalam hukum pidana, maka hukum pidana dapat mempergunakan pengertian yang sama yang terdapat dari cabang hukum lainnya.¹⁴

Beberapa putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia yang mengakui dan menerima doktrin otonomi pidana materiil terkait penyalahgunaan wewenang tersebut meliputi antara lain 1) Putusan No. 1340 K/Pid/1992 tanggal 17 Februari 1992 2) Putusan No. 977 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005 3) Putusan No. 979 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005 4) Putusan No. 981 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005 5) Putusan No. 742 K/Pid/2007 tanggal 16 Mei 2007. Dalam Putusan No. 1340 K/Pid/1992 tanggal 17 Februari 1992, Mahkamah Agung telah mengambil alih istilah dan kriteria penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) sebagaimana yang terdapat dalam hukum administrasi negara ke dalam Pasal 1 ayat (1) sub b Undang-Undang No. 3 Tahun 1971. Yang dimaksud dengan istilah kriteria penyalahgunaan wewenang menurut hukum administrasi negara tersebut yakni, “mengggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut” seperti yang telah ditentukan dalam Pasal 52 ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN.

¹³ Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, *Op.Cit*, h. 50-51.

¹⁴ *Ibid.*, h. 55.

Sesuai dengan putusan No. 977 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005, Putusan No. 979 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005 dan Putusan No. 981 K/Pid/2004 tanggal 10 Juni 2005, Mahkamah Agung telah memperluas kriteria penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999. Perluasan tersebut merujuk pada perkembangan kriteria penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi negara di Prancis.¹⁵

B. Pengujian Penyalahgunaan Wewenang oleh PTUN dalam Konteks UUAP

UUAP secara atribusi memberikan perluasan kompetensi absolut bagi PTUN, salah satunya yaitu pengujian unsur penyalahgunaan wewenang terhadap keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 21 UUAP. Pengujian unsur penyalahgunaan wewenang memiliki pedoman beracara tersendiri yang telah dituangkan dalam Perma No. 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Perma NO. 4 Tahun 2015). Merujuk Pasal 21 ayat (2) UUAP dan Pasal 3 Perma No.4 Tahun 2015, maka yang menjadi pemohon adalah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Terdapat perbedaan konteks permohonan antara Badan Pemerintahan dan Pejabat Pemerintahan sebagai pemohon. Hal tersebut dapat dilihat dari hal yang dimohonkan untuk diputus dalam permohonan sebagaimana dirumuskan Pasal 4 ayat (1) huruf d Perma No. 4 Tahun 2015. Dalam hal pemohon adalah Badan Pemerintahan maka permohonan yang diajukan kepada PTUN adalah menyatakan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan “**ada**” unsur penyalahgunaan wewenang serta menyatakan batal atau tidak sah keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan. Sebaliknya jika pemohon adalah Pejabat Pemerintahan, permohonan yang diajukan adalah menyatakan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan “**tidak ada**” unsur penyalahgunaan wewenang. Selain itu Pejabat Pemerintahan juga meminta PTUN agar memerintahkan kepada negara untuk mengembalikan kepada pemohon (Pejabat Pemerintahan) uang yang telah dibayar, dalam hal pemohon telah mengembalikan kerugian negara.

Jika dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (5) dan (6) UUAP yang memberikan perbedaan pembebanan pengembalian kerugian negara, maka sangat linear dengan Pasal 4 ayat (1) huruf d PERMA No. 4 Tahun 2015 terkait hal permohonan yang dimohonkan oleh Badan Pemerintahan atau Pejabat Pemerintahan. Jika Badan Pemerintahan sebagai pemohon maka hal yang dimohonkan adalah menyatakan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan ada unsur penyalahgunaan wewenang sehingga sesuai Pasal 20 ayat (6) UUAP pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan. *A Contrario*, Jika Pejabat Pemerintahan sebagai pemohon maka hal yang dimohonkan adalah menyatakan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang sehingga sesuai Pasal 20 ayat (6) UUAP pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Badan Pemerintahan.

¹⁵ Budi Parmono, 2009. *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Malang: Inteligencia Media), h.258-259.

Pasal 2 Perma No. 4 Tahun 2015 memberikan pembatasan (restriksi) kewenangan PTUN untuk menilai ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yakni sebelum adanya proses pidana dan setelah adanya hasil pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Pasal 20 UUAP menyatakan bahwa hasil pengawasan APIP terbagi atas 3 (tiga) yaitu tidak terdapat kesalahan, terdapat kesalahan administratif, dan terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Jika terdapat kesalahan administratif ditindaklanjuti dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara dan tidak terdapat penyalahgunaan wewenang, maka pengembalian kerugian keuangan negara dibebankan kepada badan pemerintah. Tetapi jika kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara karena adanya penyalahgunaan wewenang, pengembalian kerugian keuangan negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan. Mengenai frasa “sebelum adanya proses pidana”, tidak dijelaskan secara eksplisit dalam Perma No. 4 Tahun 2015, hal ini tentunya akan menimbulkan kebingungan praktik di lapangan karena apakah yang dimaksud Perma tersebut adalah sebelum adanya penyelidikan atau penyidikan.

Melihat konstruksi UUAP dan Perma No. 4 Tahun 2015 dapat ditarik benang merah bahwa pengujian unsur penyalahgunaan wewenang yang dimaksud dalam Pasal 21 UUAP merupakan pengujian penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi terhadap ada atau tidaknya kerugian negara. Artinya, anasir-anasir penyalahgunaan wewenang yang tidak terkait dengan masalah kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud Pasal 21 UUAP adalah bukan menjadi *objectum litis* Pasal 21 UUAP. Mekanisme Pasal 21 UUAP hanya ditujukan kepada badan/pejabat administrasi pemerintahan, karena dalam praktik peradilan pidana, subjek hukum Pasal 3 UU Tipikor bukan hanya pegawai negeri atau pejabat negara, melainkan ‘setiap orang’ baik itu pegawai negeri, maupun swasta termasuk korporasi. Artinya subjek hukum dalam Pasal 21 adalah Pejabat Pemerintahan tidak termasuk pribadi lain di luar Pejabat Pemerintahan, tidak termasuk pihak swasta sekalipun ia dilekati kewenangan berdasarkan sumber-sumber hukum tertentu.¹⁶

C. Harmonisasi Kontrol Yudisial Pengujian Penyalahgunaan Wewenang

Meskipun konsep penyalahgunaan wewenang berasal dalam ranah hukum administrasi, namun secara praktik penggunaan secara bersama konsep penyalahgunaan wewenang oleh dua rezim hukum yakni hukum administrasi negara dan hukum pidana (tipikor) akan melahirkan konsep bersama yang tidak dapat lagi dikatakan menjadi domain satu rezim hukum. Suatu konsep yang digunakan bersama-sama akan melahirkan titik singgung demikian halnya dengan “penyalahgunaan wewenang” yang melahirkan persinggungan baik persinggungan istilah/konsep, persinggungan konperehenssi/konotasi/intensi (isi), persinggungan *normadressat* (alamat yang dituju oleh sebuah norma/subjek norma), dan *normgedrag* (perilaku yang tidak dikehendaki).

¹⁶ Enrico Simanjuntak, 2018. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Transformasi & Refleksi, (Jakarta: Sinar Grafika), h.144.

Selain itu dalam konteks pengujian penyalahgunaan wewenang pun terjadi persinggungan antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor.

Tabel 2. Norma Pemberian Kewenangan Kepada PTUN dan Pengadilan Tipikor dalam pengujian Penyalahgunaan Wewenang

No.	Lingkungan Peradilan	Dasar Hukum	Isi Norma
1	Peradilan Tata Usaha Negara	d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan	Pasal 21 Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
2	Peradilan Pidana Korupsi	Tindak Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Pidana Korupsi	Pasal 5 Pengadilan Tindak Pidana Korupsi merupakan satu-satunya pengadilan yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara tindak pidana korupsi Pasal 3 Setiap orang yang tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan , kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara

paling singkat 1 (satu) tahun atau paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar)

Sumber : diolah penulis dari UUAP dan UU pengadilan Tipikor

Pasal 21 UUAP menjadi landasan hukum bagi Pejabat Pemerintahan untuk mengidentifikasi apakah suatu keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan terdapat kesalahan administrasi atau penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana. Ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*) yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Oleh karena itu, jika seorang Pejabat Pemerintahan melakukan tindakan yang menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang, maka dianggap sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang dan menjadi kompetensi absolut PTUN. Dengan demikian, kompetensi absolut PTUN untuk menguji unsur penyalahgunaan wewenang hanya berupa pertanggungjawaban Badan atau Pejabat Pemerintahan atas kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara.

Konteks pengujian penyalahgunaan wewenang oleh PTUN juga telah sesuai dengan penegakan asas *Presumptio Iustae Causa (vermoeden van rechtmatigheid)*, yaitu setiap tindakan Pejabat Pemerintahan selalu harus dianggap *rechtmatig* (dianggap sah) sampai ada pembatalannya. Dalam arti lain keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan harus dianggap benar dan segera dilaksanakan, kecuali pengadilan yang berwenang menyatakan sebaliknya.

Penempatan konsep penyalahgunaan wewenang dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UUAP sedangkan Pasal 3 UU Tipikor yang menempatkan unsur penyalahgunaan wewenang sebagai *bestanddeel delict* (delik inti) sesungguhnya dapat berjalan secara paralel. Dalam ranah hukumnya keduanya memiliki asas hukum dan pengaturan tersendiri, seperti dalam hukum pidana dikenal asas "*autonomie van het materiele strafrecht*" (hak otonomi hukum pidana materiil). Namun asas ini tidak boleh bertentangan atau memasuki wilayah asas hukum lainnya, misalkan asas dalam hukum administrasi. Artinya penerapan asas hukum jangan sampai terjadi ketidakteraturan hukum (*disorder law*), karena akan terjadi kesesatan dan kehancuran tatanan hukum. Akan tetapi harus dipahami secara konstruktif menuju kearah keutuhan tatanan hukum yaitu dapat saling melengkapi.¹⁷ Paulus Effendi Lotulung mengatakan bahwa di dalam penerapan hukum, persamaan persepsi akan mewujudkan kepastian hukum, yang pada gilirannya akan mencegah atau menghindari disparitas putusan atau inkonsistensi putusan

¹⁷ Op.Cit. Yulius, "Menelisik Makna Penyalahgunaan Wewenang dalam ..., h. 8-9.

disebabkan hakim telah menerapkan standar yang tidak sama terhadap kasus atau perkara yang sama atau serupa dengan perkara yang telah diputus atau diadili oleh hakim sebelumnya.¹⁸

Implikasi hukum putusan PTUN yang menyatakan bahwa ada penyalahgunaan wewenang akan memberikan ruang jalan berikutnya bagi proses pidana khususnya dugaan atas Pasal 3 UU Tipikor. Putusan PTUN yang menyatakan bahwa ada penyalahgunaan wewenang sesungguhnya menjadi alat bantu bagi proses pidana dikarenakan penegak hukum tidak perlu lagi membuktikan penyalahgunaan wewenang sebagai *bestanddeel delict* (delik inti) yang ada pada Pasal 3 UU Tipikor. Pejabat Pemerintahan yang melakukan tindak pidana korupsi khususnya.

Pasal 3 UU Tipikor dapat dipastikan telah melanggar norma perilaku aparatur (*gedragsnorm*), karena Pejabat Pemerintahan tersebut telah melakukan perbuatan tercela atau melakukan tindakan maladministrasi. Selain melanggar norma perilaku aparatur, Pejabat Pemerintahan yang melakukan penyalahgunaan wewenang dapat dikategorikan melanggar norma pemerintahan (*bestuurnorm*) salah satunya dalam hal ini UUAP. Sehingga berlakulah sistem “*low degree of differentiation*” yaitu keberadaan sanksi administrasi tidak mengenyampingkan sanksi pidana.

Pada dasarnya kesalahan administrasi tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pidana. Namun apabila kesalahan administrasi tersebut disengaja dan disadari merugikan keuangan negara dan dilakukan dengan memperkaya/menguntungkan diri sendiri atau orang lain maka hal tersebut merupakan letak dari sifat melawan hukum pidana korupsi. Dalam hubungannya dengan hukum pidana korupsi khususnya Pasal 3 UU Tipikor, pelanggaran administrasi dapat merupakan penyebab timbulnya sifat melawan hukum perbuatan apabila unsur sengaja (kehendak dan keinsyafan) untuk menguntungkan diri dengan penyalahgunaan kekuasaan jabatan, yang karena itu merugikan keuangan atau perekonomian negara. Perbuatan administrasi yang memenuhi syarat itu membentuk pertanggungjawaban pidana.

Beralihnya pertanggungjawaban secara hukum administrasi ke ranah pertanggungjawaban pidana terjadi apabila ada perbuatan melawan hukum pidana (*wederrechtelijkheid*) yang didahului dan diikuti adanya niat jahat (*mens rea*) dalam penerbitan keputusan maupun tindakan pemerintahan. Utrecht menyatakan bahwa salah satu alasan ketidakabsahan suatu KTUN adalah adanya kekurangan yuridis dalam pembentukan kehendak alat negara yang mengeluarkan yang disebabkan oleh penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), dan salah kira (*dwaling*). Suatu keputusan atau tindakan Pejabat Pemerintahan yang terbit akibat salah kira (*dwaling*)¹⁵ dan paksaan (*dwang*) maka pertanggungjawabannya hanyalah bersifat administratif, sehingga konsekuensi hukum atas keputusan atau tindakan Pejabat Pemerintahan tersebut adalah dapat dibatalkan.¹⁹

Sebaliknya, implikasi hukum putusan PTUN yang menyatakan bahwa tidak ada penyalahgunaan wewenang haruslah dipatuhi bagi setiap APH untuk tidak

¹⁸ Paulus Effendi Lotulung, 2013. Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan (Jakarta: Salemba Humanika), h.15-16.

¹⁹ Utrecht E. dan Djindang, 1990. Pengantar Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Ichtiar Baru), h. 67.

memproses secara pidana Pejabat Pemerintahan yang diduga atas Pasal 3 UU Tipikor. Hal tersebut senada dengan pernyataan Indriyanto Seno Adji yang menguraikan unsur-unsur Pasal 3 UU Tipikor sebagai berikut “menyalahgunakan kewenangan” sebagai “*bestanddeel delict*” dan “dengan tujuan menguntungkan...” sebagai “*element delict*”. “*bestanddeel delict*” selalu berhubungan dengan perbuatan yang dapat dipidana (*strafbare handeling*), sedangkan “*element delict*” itu tidak menentukan suatu perbuatan dapat dipidana atau tidak. Oleh karenanya jika penyalahgunaan wewenang tidak terbukti maka unsur yang lain tidak perlu untuk dibuktikan.²⁰

Sangat disayangkan, pada kenyataan dilapangan terdapat putusan PTUN yang menyatakan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang namun tetap saja Pejabat Pemerintahan tersebut di proses secara pidana. Melalui Putusan Nomor 2/P/PWI/2017/PTUN.JBI kasus dugaan penyalahgunaan wewenang pembangunan embung sungai abang oleh majelis hakim dinyatakan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang. Meskipun demikian Kepolisian Daerah Provinsi Jambi mengambil alih penanganan perkara dugaan tindak pidana korupsi pengadaan pembangunan konstruksi embung di Desa Sungai Abang dan menetapkan Sarjono kembali sebagai tersangka pada bulan April 2018. Adapun perkara pidana dalam kasus korupsi diputus pengadilan Tipikor melalui Putusan 27/Pid.Sus-TPK/2018/PN Jmb pada 12 Desember 2018, Sarjono diputus bersalah. Pada kasus yang lain, melalui Putusan Nomor 09/P/PW/2018/PTUN.Sby majelis hakim memutuskan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang pada penetapan biaya pengawasan Inspektorat Kabupaten Bojonegoro. Putusan atas permohonan Syamsul Hadi dibacakan majelis PTUN pada tanggal 18 Mei 2018. Namun selang setahun berikutnya, Syamsul Hadi bersangkutan justru diperiksa oleh kejaksanaan dalam kasus sama bahkan diputus bersalah oleh pengadilan tipikor.

Pengharmonisasian kontrol yudisial yakni antara PTUN dan Peradilan Tipikor perlu dilakukan untuk menghindari ketidakpastian hukum tersebut. Perlu dilakukan perbaikan dan harmonisasi regulasi, salah satunya pengaturan pembatasan kewenangan PTUN yakni sebelum adanya proses pidana dan setelah terbitnya hasil pengawasan APIP sekiranya perlu diatur bukan hanya melalui Perma namun dimasukkan dalam agenda perubahan UUAP guna menciptakan kepastian hukum. Selain itu diperlukan semacam pembinaan dan sosialisasi secara sistematis dan berkesinambungan kepada APH, para hakim PTUN dan peradilan Tipikor untuk menyamakan persepsi terkait konsepsi penyalahgunaan wewenang dan pengujiannya. Sosialisasi terkait substansi UUAP dan Perma No. 4 Tahun 2015 khususnya hak pengujian penyalahgunaan wewenang perlu dilakukan kepada seluruh pejabat pemerintahan hal tersebut untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan para Pejabat Pemerintahan atas hak pengujian penyalahgunaan wewenang.

²⁰ Nur Basuki Minarno, *Op.Cit.*, h. 35.

Langkah Pengharmonisasian ini sesungguhnya telah didukung oleh beberapa kondisi, misalnya saja Mahkamah Konstitusi melalui putusan nomor 003/PUU/IV/2006 dan Putusan 25/PUU-XVI/2016 telah mencoba memperbaiki masalah Penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Putusan MK tersebut selain mempertahankan sikap konsistensi sikap dalam pemisahan antara *premium remedium* dan *ultimum remedium*, putusan tersebut dapat juga dibaca sebagai penegasan batas-batas antara pertanggungjawaban jabatan dan pertanggung jawaban pribadi. Putusan MK tersebut menegaskan pendekatan non penal berupa penegakan hukum administrasi negara sebagaimana yang tertuang dalam UUAP, sebagaimana telah juga diatur dalam beberapa regulasi dan kebijakan lain yang mengatur garis koordinasi antara hukum administrasi negara dan hukum pidana dalam rangka pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.²¹

Beberapa ketentuan tersebut misalnya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional mengatur agar Kejaksaan (Jaksa Agung RI) dan Kepolisian (kepala Kepolisian RI) “mendahulukan proses administrasi pemerintahan” dalam melakukan pemeriksaan dan penyelesaian atas laporan penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan proyek strategis nasional sebelum melakukan proses penyidikan. Proses administrasi pemerintahan sebagai *primum remedium*, dan proses penyidikan sebagai *ultimum remedium*. Pasal 385 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa APH wajib berkoordinasi terlebih dahulu dengan APIP dalam menindaklanjuti dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan, sehingga apabila ditemukan adanya bukti penyimpangan yang bersifat administratif maka proses lebih lanjut diserahkan kepada APIP sedangkan jikaberdasarkan hasil pemeriksaan ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat pidana, proses lebih lanjut diserahkan kepada aparat penegak hukumsesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.²² Ketentuan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang baru diterbitkan yakni melalui Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 pun menyatakan bahwa pada Pasal 36 dinyatakan jika berdasarkan hasil pemeriksaan terdapat indikasi penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka atasan langsung atau tim pemeriksa wajib berkoordinasi dengan APIP dan jika terbukti maka APIP dapat merekomendasikan Pejabat Pembina Kepegawaian untuk melaporkan kepada APH.

III. KESIMPULAN

Persinggungan kewenangan PTUN dan Peradilan Tipikor terkait pengujian unsur penyalahgunaan wewenang Pejabat pemerintah perlu dilakukan harmonisasi sehingga menciptakan kepastian hukum. Hal ini sebagai konsekuensi penggunaan secara bersama konsep penyalahgunaan wewenang oleh dua rezim hukum yakni hukum administrasi negara dan hukum pidana (tipikor). Perlu dilakukan perbaikan dan harmonisasi regulasi baik pada lingkup

²¹ Enrico Simanjuntak, “Urgensi Harmonisasi Hukum di Bidang Penanggulangan Maladministrasi Berupa Penyalahgunaan Wewenang (Sebuah Refleksi Atas Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016)”, *Jurnal Hukum Peratun* 1 No.1, (2018) : h. 51 – 52, <https://doi.org/10.25216/peratun.112018.33-56>

perundang-undangan maupun peraturan sektoral. Diperlukan pembinaan dan sosialisasi secara sistematis dan berkesinambungan kepada APH, para hakim PTUN dan peradilan Tipikor untuk menyamakan persepsi terkait konsepsi penyalahgunaan wewenang dan pengujiannya. Pejabat Pemerintahan juga perlu mendapatkan sosialisasi untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan para Pejabat Pemerintahan atas hak pengujian penyalahgunaan wewenang.

DAFTAR PUSTAKA

- Adji, Indriyanto Seno, 2009. *Korupsi, kebijakan Aparatur Negara, & Hukum Pidana*. Jakarta: Diadit Media.
- Ali, Mahrus, 2019. *Overcrimanilization, Teori, Dampak, dan Pencegahan*. Yogyakarta: UII Press.
- Hadjon, Philipus M. dkk, 2012. *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Lotulung, Paulus Effendi, 2013. *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Minarno, Nur Basuki. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2009.
- Parmono, Budi, 2020. *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi*. Malang: Inteligencia Media.
- PP IKAHI, 2016. *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Upaya Pemberantasan Korupsi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, 2016. *Pengkajian Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang*. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI.
- Ridwan, HR, 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Simanjuntak, Enrico, 2018. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Transformasi & Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Utrecht E. dan Djindang, 1990. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ichtiar Baru.
- Simanjuntak, Enrico, 2018. "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2: h. 237-262, <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.237-262>.
- Simanjuntak, Enrico, 2018 . "Urgensi Harmonisasi Hukum di Bidang Penanggulangan Maladministrasi Berupa Penyalahgunaan Wewenang (Sebuah Refleksi Atas Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016)", *Jurnal Hukum Peratun* 1 No.1, : h. 33 – 56, <https://doi.org/10.25216/peratun.112018.33-56>
- Wibowo, Richo Andi, 2016 . "Kejanggalan Beberapa Putusan Korupsi Pengadaan dan Kaitannya dengan Konstitusi". *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1: h. 213-240, <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/13110/219>.
- Yulius, 2015 . "Menelisik Makna Penyalahgunaan Wewenang dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau dari Optik Hermeneutika Hukum", *Varia Peradilan* No. 360, h. 5-26.

Yulius, 2015 . “Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014”. *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3: h. 361-384, <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.4.3.2015.361-384>.

AMPLIFIKASI PARADIGMA SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Rizki Emil Birham¹

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan - Jakarta 10270

Email: rizkiemilbirham@gmail.com

ABSTRAK

Sengketa Tata Usaha Negara yang didefinisikan sebagai sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara pada kenyataannya mendapat pengaruh dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Hal ini mendasarkan pada sifat final dalam Putusan MK yang mencakup pula kekuatan hukum mengikat bagi semua orang, termasuk pejabat dan otoritas publik atau lembaga negara untuk menjadi acuan atau rujukan dalam melaksanakan hak dan kewenangannya (*erga omnes*). Dalam Putusan MK Nomor 32/PUU-XIX/2021, putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dinyatakan oleh MK dapat menjadi objek gugatan di peradilan Tata Usaha Negara (TUN). Adapun pihak yang dapat mengajukan gugatan dimaksud ke peradilan TUN adalah sesama penyelenggara pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu yang bukan termasuk kategori orang atau badan hukum perdata melainkan lembaga negara atau badan hukum publik. Terhadap Putusan MK tersebut, menarik untuk dianalisis konsekuensi hukumnya. Penelitian ini termasuk jenis penelitian yuridis normatif. Peneliti menelaah dan menganalisis seluruh bahan hukum baik primer, sekunder, maupun tersier untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus (*case approach*), yaitu dengan menelaah kasus yang berkaitan dengan masalah hukum yang sedang diteliti yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan tetap. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa Sengketa Tata Usaha Negara mengalami amplifikasi paradigma sejak diucapkannya Putusan MK Nomor 32/PUU-XIX/2021 pada 29 Maret 2022.

Kata Kunci : Amplifikasi, Paradigma, Sengketa Tata Usaha Negara.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 5 Tahun 1986) yang diundangkan pada 29 Desember 1986 dibentuk dengan pertimbangan perlunya suatu lembaga peradilan yang menyelesaikan benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat agar dapat menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum sehingga memberikan pengayoman

kepada masyarakat.¹ Berselang waktu 18 (delapan belas) tahun kemudian, disempurnakanlah UU No. 5 Tahun 1986 dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 9 Tahun 2004) dengan alasan bahwa UU No. 5 Tahun 1986 tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).² Tidak berhenti di situ, UU No. 5 Tahun 1986 disempurnakan lagi pada Tahun 2009 melalui Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 51 Tahun 2009) dengan pertimbangan yang sama yakni UU No. 5 Tahun 1986 dan UU No. 9 Tahun 2004 tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD NRI Tahun 1945.³ Tidak cukup dengan 2 (dua) kali perubahan, materi muatan dalam UU No. 5 Tahun 1986 khususnya ruang lingkup Keputusan Tata Usaha Negara pada kenyataannya dilakukan penyempurnaan melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014) yang mulai berlaku pada tanggal 17 Oktober 2014.⁴

Berdasarkan pertimbangan pembentukan UU No. 9 Tahun 2004, UU No. 51 Tahun 2009 serta penyempurnaan pengaturan mengenai cakupan Keputusan Tata Usaha Negara dalam UU No. 30 Tahun 2014, terlihat bahwa pembentuk undang-undang dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan Presiden terus berupaya untuk memperbaharui pengaturan mengenai kewenangan pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tinggi tata usaha negara di lingkungan peradilan tata usaha negara (PTUN) agar sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD NRI Tahun 1945. Namun penelaahan mengenai perkembangan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) termasuk di dalamnya Sengketa Tata Usaha Negara (Sengketa TUN) pada kenyataannya tidak dapat dilepaskan dari putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang bersifat final dan mengikat di mana tercatat dalam waktu yang belum lama ini, terdapat putusan MK yang memengaruhi paradigma Sengketa TUN. Disebut memengaruhi karena sifat final putusan MK bermakna langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam Putusan MK mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*). Kekuatan mengikat putusan MK berbeda dengan putusan peradilan umum yang hanya mengikat para pihak berperkara (*interparties*) melainkan juga mengikat umum bagi semua orang, termasuk pejabat dan otoritas publik atau lembaga negara untuk menjadi acuan atau rujukan dalam melaksanakan hak dan

¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344, Bagian Menimbang huruf c dan huruf d juncto Penjelasan Umum.

² Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004, LN No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380, Bagian Menimbang huruf c.

³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079, Bagian Menimbang huruf b.

⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079, Bagian Menimbang huruf b.

kewenangannya. Atas dasar itulah putusan MK juga bersifat *erga omnes* yang sering digunakan dalam hukum untuk menjelaskan terminologi kewajiban dan hak terhadap semua.

Tercatat pada 29 Maret 2022, MK mengucapkan putusan yang berdampak pada amplifikasi paradigma Sengketa TUN tepatnya dalam Putusan MK Nomor 32/PUU-XIX/2021 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Sejak diucapkannya putusan tersebut, putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dapat menjadi objek gugatan di PTUN. Adapun pihak yang dapat mengajukan gugatan dimaksud ke PTUN adalah sesama penyelenggara pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bukan termasuk kategori orang atau badan hukum perdata melainkan lembaga negara atau badan hukum publik. Oleh karena itu terhadap Putusan MK tersebut, menarik untuk dianalisis konsekuensi hukum dan tindak lanjutnya. Terlebih menurut Jimly Asshiddiqie yang menyebutkan bahwa salah satu ciri negara hukum adalah adanya PTUN yang menjamin terbukanya kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan badan atau pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa agar putusan hakim PTUN tersebut dijalankan oleh pejabat administrasi negara.⁵

B. Perumusan Masalah

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa Putusan MK No. 32/PUU-XIX/2021 berdampak pada amplifikasi paradigma Sengketa TUN. Terhadap Putusan MK tersebut, menarik untuk dianalisis bagaimana konsekuensi hukumnya? Apalagi analisis mengenai persoalan dimaksud belum pernah dilakukan pada penelitian-penelitian terdahulu dan di sisi lain Putusan MK No. 32/PUU-XIX/2021 juga masih relatif baru.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian yuridis normatif⁶ di mana peneliti “menginventarisasi, memaparkan, menginterpretasi dan mensistematisasi dan juga mengevaluasi keseluruhan hukum positif (teks otoritatif) yang berlaku dalam suatu masyarakat atau negara tertentu—dengan bersarankan konsep-konsep (pengertian-pengertian), kategori-kategori, teori-teori, klasifikasi-klasifikasi, dan metode-metode yang dibentuk dan dikembangkan khusus untuk melakukan semua kegiatan tersebut – yang keseluruhan kegiatannya itu diarahkan untuk mempersiapkan upaya menemukan penyelesaian yuridik terhadap masalah hukum (mikro maupun makro) yang mungkin terjadi di dalam masyarakat”.⁷ Peneliti menelaah dan menganalisis seluruh bahan hukum baik

⁵ Sri Soemantri, 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. (Bandung : Alumni), h. 154.

⁶ Johnny Ibrahim, 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia) dalam Dian Puji Simatupang, *Paradoks Rasionaitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2011), h. 66.

⁷ Bernard Arief Sidharta, 1986. *Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, cet. kedua (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), h. 142. Pengertian penelitian hukum ini dapat

primer, sekunder, maupun tersier untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus (*case approach*), yaitu dengan menelaah kasus yang berkaitan dengan masalah hukum yang sedang diteliti yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan tetap.⁸ Pendekatan kasus dalam penelitian hukum normatif bertujuan untuk mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktek hukum.⁹ Dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi*, yakni alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada keputusannya.¹⁰

Pendekatan kasus dalam penelitian hukum normatif dimaksudkan untuk mempelajari penerapan norma - norma yang dilakukan dalam praktek hukum. Kasus - kasus yang telah diputus sebagaimana dalam yurisprudensi terhadap perkara yang terjadi merupakan fokus penelitian. Perkara yang terjadi bermakna empiris, namun dalam penelitian hukum normatif, putusan hukum terhadap perkara tersebut dipelajari untuk memperoleh gambaran dampak dimensi penormaan dalam suatu aturan hukum serta menggunakan hasil analisisnya sebagai bahan masukan (input) terhadap ekplanasi hukum.¹¹

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan metode studi dokumen atau penelitian kepustakaan (*library research*)¹², yaitu pengumpulan bahan dengan melakukan penelitian kepustakaan terhadap sejumlah literatur, dokumen, pendapat pakar, serta artikel-artikel yang dapat memperjelas konsep-konsep hukum. Seluruh bahan hukum yang berhasil dikumpulkan, selanjutnya diinventarisasi, diklasifikasi, dan dianalisis secara deskriptif analitis, yaitu melakukan pengukuran setepat-tepatnya dan melaporkan hubungan yang ada antara aspek- aspek yang berbeda-beda dari fenomena-fenomena yang diteliti atau berusaha menjawab pertanyaan “siapa” (*who*), “apa” (*what*), “kapan” (*when*), “di mana” (*where*), dan “bagaimana” (*how*) untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus penelitian.¹³

II. PEMBAHASAN

Konsekuensi Hukum Putusan MK No. 32/PUU-XIX/2021

Sejak dibentuk berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986, kemudian UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009, Sengketa TUN didefinisikan sebagai sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan

dibandingkan dengan pendapat Soerjono Soekanto dalam Pengantar Penelitian Hukum, cet. 2010 (Jakarta: UI Press), h. 43.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2013. *Penelitian Hukum (edisi Revisi)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group), h. 134.

⁹ Johny Ibrahim, *Op.Cit*, h. 321

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, h. 158

¹¹ Hajar M., 2015. *Model-Model Pendekatan dalam Penelitian Hukum dan Fiqh*, :Pekanbaru: Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasyim Riau). h. 33.

¹² Nazir, Mohammad, 1988. *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia), h. 62.

¹³ Tim Penyusun, 2006. *Pedoman Penulisan Proposal dan Skripsi*, (Surakarta: Fakultas Agama Islam, Universitas Muhammadiyah Surakarta). h. 6.

yang berlaku.¹⁴ Lebih lanjut, dalam Pasal 4 UU No. 9 Tahun 2004, dinyatakan bahwa “Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara.” Kemudian dalam Penjelasan Pasal 4 UU No. 9 Tahun 2004, disebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan “rakyat pencari keadilan” adalah setiap orang baik warga negara Indonesia maupun orang asing, dan badan hukum perdata yang mencari keadilan pada Peradilan Tata Usaha Negara.” Berdasarkan ketentuan tersebut, terbentuklah paradigma bahwa para pihak yang bersengketa di PTUN adalah orang atau badan hukum perdata berhadapan dengan badan atau pejabat tata usaha negara.

Hingga akhirnya pada 29 Maret 2022, MK memutus dalam Putusan Nomor 32/PUU-XIX/2021 mengenai pengujian Pasal 458 ayat (13) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No. 7 Tahun 2017) terhadap UUD NRI Tahun 1945. Adapun Pasal 458 ayat (13) UU No. 7 Tahun 2017 mengatur “Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat.”¹⁵ Sedangkan Pasal 458 ayat (10) UU No. 7 Tahun 2017 mengatur “DKPP menetapkan putusan setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan tersebut, mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi, serta mempertimbangkan bukti lainnya.” Dalam Putusan tersebut, MK menyatakan ketentuan Pasal 458 ayat (13) UU No. 7 Tahun 2017 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (10) mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret, individual, dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN.”¹⁶

Konteks Putusan MK tersebut bermula dari permohonan pengujian sifat final dan mengikat putusan DKPP yang diajukan oleh 2 (dua) Komisioner KPU yang selanjutnya disebut Para Pemohon. Frasa “final dan mengikat” dalam Pasal 458 ayat (13) UU No. 7 Tahun 2017 telah dimaknai oleh DKPP bahwa putusannya tidak dapat ditinjau oleh lembaga peradilan. Hal ini mengakibatkan DKPP sejak putusannya, sudah tidak lagi menganggap para Pemohon sebagai Anggota KPU RI meskipun sudah ada Putusan PTUN yang membatalkan keputusan Presiden sebagai tindak lanjut Putusan DKPP tersebut. Selanjutnya dalam pertimbangan hukumnya, MK memberikan intisari sebagai berikut:

Paragraf [3.7]

1. Bahwa menurut para Pemohon kelembagaan DKPP menjadi superior atas penyelenggara Pemilu lainnya. Hal ini karena adanya norma final dan mengikat putusan DKPP yang telah membuat 3 (tiga) lembaga penyelenggara Pemilu tidak dalam kedudukan setara. Ketidaksetaraan itu merupakan pelanggaran atas ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945;
2. Bahwa menurut para Pemohon, Putusan DKPP final dan mengikat berakibat norma Pasal 458 ayat (13) UU 7/2017 yang tanpa penjelasan pasal, tidak dapat ditafsir lain oleh Presiden, KPU RI, KPU Provinsi, KPU

¹⁴ Diatur dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 yang kemudian diubah Pasal 1 angka 10 UU No. 51 Tahun 2009.

¹⁵ Indonesia, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, UU No. 7 Tahun 2017, LN No. 182 Tahun 2017, TLN No. 6109.

¹⁶ Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 32/PUU-XIX/2021, hal. 147-148.

Kabupaten/Kota dan Bawaslu, sehingga putusan DKPP *a quo* telah menimbulkan akibat hukum. Padahal menurut para Pemohon, berdasarkan Putusan Mahkamah dan SEMA 4/2016 putusan DKPP dapat dimaknai sebagai keputusan tata usaha negara yang dapat diuji langsung ke peradilan TUN;

3. Bahwa menurut para Pemohon, kewenangan DKPP dengan putusan yang bersifat final dan mengikat menyebabkan hilangnya mekanisme checks and balances, karena frasa “final dan mengikat” putusan DKPP telah membuat terciptanya lembaga DKPP yang tidak memiliki mekanisme checks and balances oleh lembaga lain termasuk oleh pengadilan. Kekuasaan yang tidak terkontrol itu akan mengakibatkan terjadinya penyalahgunaan wewenang;
4. Bahwa menurut para Pemohon, putusan DKPP yang final dan mengikat telah membuat DKPP sering melakukan *abuse of power* dengan menerbitkan putusan yang melampaui kewenangan (*ultra vires*), cacat prosedur, dan cacat substansi, serta tak jarang melebihi tuntutan (*ultra petita*). Akibatnya, DKPP justru melenceng dari tujuan awal pendiriannya. Dalam mengambil keputusan, kemandirian KPU RI, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota tidak boleh diintervensi oleh lembaga manapun termasuk DKPP. Norma final dan mengikat putusan DKPP telah terbukti membuat KPU beserta jajarannya mempertimbangkan hal lain (putusan DKPP) ketika akan menetapkan sebuah keputusan;
5. Bahwa menurut para Pemohon, kerancuan sifat final dan mengikat Putusan DKPP mengakibatkan tidak ada batasan waktu berlakunya putusan DKPP. Dalam perspektif hukum administrasi negara dapat didefinisikan sebagai sebuah keputusan, sehingga putusan DKPP menurut perspektif hukum administrasi negara adalah keputusan tata usaha negara. Para Pemohon meminta Mahkamah agar mempertimbangkan dua konsep pengujian atas putusan DKPP yaitu Pertama, peradilan TUN dapat menguji langsung putusan DKPP. Kedua, pengujian langsung atas putusan DKPP di peradilan TUN dilakukan dengan menggunakan peradilan cepat;
6. Bahwa menurut para Pemohon, ada kerancuan sifat final dan mengikat Putusan DKPP dalam perspektif konsep etika dan konsep hukum. Karena DKPP bertugas menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu, maka tidak tepat jika DKPP disebut sebagai pengadilan etika. Kode etik penyelenggara Pemilu yang sudah dikodifikasi dalam aturan, menjadikannya sebagai sebuah produk hukum, bukan produk etika. Frasa “penegakan” membutuhkan otoritas yang tidak dimiliki oleh etika. Sedangkan otoritas hanya dimiliki oleh hukum. Oleh karena itu, sifat final dan mengikat putusan DKPP tidak tepat diberikan kepada DKPP karena penegakan etik tidak dimaksudkan untuk menjatuhkan hukuman tetapi lebih tepat jika ditujukan untuk pembinaan;
7. Bahwa berdasarkan uraian dali-dalil tersebut di atas, para Pemohon memohon kepada Mahkamah agar menyatakan frasa “final dan mengikat” dalam Pasal 458 ayat (13) UU 7/2017 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai

(*conditionally constitutional*/konstitusional bersyarat) sebagai “bersifat mengikat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara”.¹⁷

Berdasarkan pertimbangan hukum paragraf [3.17] tersebut, MK meringkas dalil-dalil permohonan Para Pemohon. Baru kemudian pada paragraf [3.12.1] dan [3.12.2], MK memberikan rasionalisasi untuk masuk ke konklusi dan amar putusan yang selengkapnya dikutip sebagai berikut:

[3.12.1] Bahwa terkait dengan permohonan *a quo* Mahkamah sebelumnya pernah memutus pengujian Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUUXI/2013, tanggal 3 April 2014. Pasal 112 ayat (12) UU 15/2011 mengatur bahwa putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Terhadap frasa final dan mengikat ini, Mahkamah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013 menjatuhkan putusan yang amarnya menyatakan:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian, yaitu:
 - a. Frasa “bersifat final dan mengikat” dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu”;
 - b. Frasa “bersifat final dan mengikat” dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu”;
2. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
3. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;

Bahwa kemudian pembentuk Undang-Undang menyatakan tidak berlaku UU 15/2012 dengan berlakunya UU 7/2017. Namun, norma yang mengatur Putusan DKPP bersifat final dan mengikat tetap dipertahankan oleh UU 7/2017 yang diatur dalam Pasal 458 ayat (13) UU 7/2017 yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo*.

Bahwa meskipun Pasal 458 ayat (13) UU 7/2017 mengatur norma yang sama dengan Pasal 112 ayat (12) UU 15/2012, namun jika mendasarkan pada Pasal 60 UU MK juncto Pasal 78 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang menyatakan bahwa terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali,

¹⁷ *Ibid*, h. 140-141. Kalimat yang ditebalkan dan/atau digarisbawahi merupakan catatan Penulis yang dimaksudkan untuk memberikan penekanan.

kecuali jika materi muatan dalam UUD 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda, maka permohonan para Pemohon dapat diajukan kembali.

Bahwa terlepas dari permohonan para Pemohon *a quo* dapat diajukan kembali ataupun tidak, namun muatan norma yang terdapat dalam Pasal 458 ayat (13) UU 7/2017 yang dimohonkan pengujian adalah muatan norma yang sama yang diatur dalam Pasal 112 ayat (12) UU 15/2012 yaitu norma mengenai putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat. Oleh karena itu, isu konstitusional yang dipersoalkan oleh Pemohon Perkara Nomor 31/PUU-XI/2013 sama dengan yang dipersoalkan oleh para Pemohon perkara *a quo*. Dengan demikian, terhadap norma mengenai putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat telah dipertimbangkan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013, sehingga menurut Mahkamah pokok permohonan para Pemohon memiliki keterkaitan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013. Sementara itu, dalil para Pemohon selebihnya sepanjang masih relevan dengan substansi pertimbangan hukum yang akan diuraikan lebih lanjut oleh Mahkamah akan turut dipertimbangkan lebih lanjut pula.

[3.12.2] Bahwa selanjutnya Mahkamah mempertimbangkan ketidakpastian hukum yang terjadi di tataran pelaksanaan norma, yang ternyata telah terjadi penafsiran berbeda yang tidak sejalan dengan maksud Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013. Berkenaan dengan hal tersebut setelah dicermati secara saksama erdapat varian persepsi dalam memahami Putusan Mahkamah Konstitusi. Sebab, dalam memahami amar putusan badan peradilan, termasuk putusan Mahkamah, tidak dapat dipisahkan antara amar putusan dengan pertimbangan hukum sebagai *ratio decidendi*. Demikian halnya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013 bahwa yang dimaksudkan oleh Mahkamah adalah sebagaimana yang akan ditegaskan Mahkamah dalam pertimbangan hukum dan kemudian dinyatakan dalam amar putusan *a quo*;

Bahwa Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUUXI/2013 telah memberikan pertimbangan di antaranya sebagai berikut:

“Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (12) UU 15/2011, dapat menimbulkan ketidakpastian hukum apakah final dan mengikat yang dimaksud dalam Undang-Undang tersebut adalah sama dengan final dan mengikatnya putusan lembaga peradilan. Untuk menghindari ketidakpastian hukum atas adanya ketentuan tersebut, Mahkamah perlu menegaskan bahwa putusan final dan mengikat DKPP tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat dari lembaga peradilan pada umumnya, oleh karena DKPP adalah perangkat internal Penyelenggara Pemilu yang diberi wewenang oleh Undang-Undang. Sifat final dan mengikat dari putusan DKPP haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkrit, individual dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN”.

Bahwa dengan pertimbangan demikian, kemudian Mahkamah dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013 menyatakan frasa “bersifat final dan mengikat”, yaitu harus dimaknai bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu, yang seharusnya dibaca sebagai satu kesatuan dengan pertimbangan hukum yang menyatakan, “adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret, individual dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di Peradilan TUN”.

Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum di atas, dalam putusan perkara *a quo*, di samping Mahkamah kembali menegaskan pendiriannya bahwa DKPP bukanlah lembaga peradilan dan DKPP sebagaimana KPU dan Bawaslu merupakan penyelenggara Pemilu yang memiliki kedudukan setara. Mahkamah juga menegaskan ketiga lembaga penyelenggara Pemilu tersebut mempunyai kedudukan yang sederajat dan tidak ada satu di antaranya yang mempunyai kedudukan yang lebih superior. Dengan demikian, melalui putusan *a quo* Mahkamah menegaskan dan mengingatkan kepada semua pemangku kepentingan bahwa frasa “bersifat final dan mengikat” dalam Pasal 458 ayat (13) UU 7/2017 dimaksudkan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret, individual dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di Peradilan TUN.¹⁸

Berdasarkan pertimbangan hukum paragraf [3.12.1] dan [3.12.2] di atas, MK sejatinya sudah pernah memutus persoalan konstitusionalitas norma yang sama mengenai putusan DKPP yakni pada Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013. Selanjutnya MK tetap konsisten dengan putusan terdahulunya dan meneguhkannya kembali dalam Putusan MK Nomor 31/PUU-XIX/2021. Pertimbangan hukum MK dalam Putusan MK No. 32/PUU-XIX/2021 tersebut dapat dipahami dari pengertian Penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 7 UU No. 7 Tahun 2017 yang menempatkan KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu di mana kedudukannya sederajat yang dapat saling mengawasi serta mengimbangi (*checks and balances*). Lebih lanjut, MK juga telah memberikan pemaknaan atau penafsiran bahwa putusan final dan mengikat DKPP tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat dari lembaga peradilan pada umumnya karena DKPP adalah perangkat internal Penyelenggara Pemilu yang diberi wewenang oleh UU No. 7 Tahun 2017. Sifat final dan mengikat putusan DKPP harus dimaknai sebagai keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret, individual, dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di PTUN.

Konsekuensi hukum dari Putusan MK No. 32/PUU-XIX/2021 adalah terjadinya perluasan atau amplifikasi paradigma mengenai Sengketa TUN, di mana sebelumnya Sengketa TUN hanya terbatas antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara menjadi lembaga negara atau badan hukum publik dengan badan atau pejabat tata usaha negara yang mana keduanya sama-sama badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Amplifikasi paradigma tersebut bernilai positif karena pada tataran

¹⁸ *Ibid*, h. 143-146.

implementasi dapat meluruskan pemahaman dan praktik yang keliru dalam pelaksanaan putusan DKPP yang dianggap tidak dapat ditinjau dan diuji ke PTUN. Hal ini selaras dengan tujuan dibentuknya PTUN sebagai saluran hukum yaitu untuk memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan tata usaha negara.¹⁹ Oleh karenanya, Putusan MK No. 32/PUU-XIX/2021 patut diapresiasi karena menjadi pintu masuk bagi penyelenggara pemilu yang pernah dijatuhkan sanksi oleh DKPP untuk menguji kebenaran putusan dan sekaligus merehabilitasi nama baik serta kehormatannya.²⁰

III. KESIMPULAN

Akibat hukum dari Putusan MK No. 32/PUU-XIX/2021 adalah terjadinya perluasan atau amplifikasi paradigma mengenai Sengketa TUN, di mana sebelumnya Sengketa TUN hanya terbatas antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara menjadi lembaga negara atau badan hukum publik dengan badan atau pejabat tata usaha negara yang mana keduanya sama-sama badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Amplifikasi paradigma tersebut bernilai positif karena pada tataran implementasi dapat meluruskan pemahaman dan praktik yang keliru dalam pelaksanaan putusan DKPP yang dianggap tidak dapat ditinjau dan diuji ke PTUN. Hal ini selaras dengan tujuan dibentuknya PTUN sebagai saluran hukum yaitu untuk memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan tata usaha negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Ibrahim, Johnny, 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004, LN No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, UU No. 7 Tahun 2017, LN No. 182 Tahun 2017, TLN No. 6109.
- Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 31/PUU-XI/2013.

¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Op.Cit, Bagian Penjelasan Umum.

²⁰ Niah Lubis, 2022. *Memahami Putusan MK tentang Putusan DKPP yang Bersifat Akhir dan Mengikat*, <https://pewarta.co/news/nasional/memahami-putusan-mk-tentang-putusan-dkpp-yang-bersifat-akhir-dan-mengikat>, diakses pada 24 April 2022.

- Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 32/PUU-XIX/2021.
- Irianto Sulistyowati, dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, 2013. cet. Kedua, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011.
- Lubis, Niah. *Memahami Putusan MK tentang Putusan DKPP yang Bersifat Akhir dan Mengikat*, *Pewarta.co*, 2022. <https://pewarta.co/news/nasional/memahami-putusan-mk-tentang-putusan-dkpp-yang-bersifat-akhir-dan-mengikat>, diakses pada 24 April 2022.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, edisi Revisi, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mohammad, Nazir. *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia. 1988.
- M., Hajar, 2015. *Model-Model Pendekatan dalam Penelitian Hukum dan Fiqh*. Pekanbaru: Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasyim Riau.
- Simatupang, Dian Puji, 2011. *Paradoks Rasionaitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Jakarta: Badan Penerbit FH UI.
- Soekanto Soerjono, cet. 2010. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Soemantri, Sri, 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung : Alumni,.
- Tim Penyusun, 2006. *Pedoman Penulisan Proposal dan Skripsi*, Surakarta: Fakultas Agama Islam, Universitas Muhammadiyah Surakarta,.

REDESAIN UPAYA FIKTIF POSITIF PASCA INKONSTITUSIONAL BERSYARAT UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Sholahuddin Al-Fatih^{1*}, Zaka Firma Aditya²

*Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Malang

*Email: salfatih@umm.ac.id

ABSTRAK

Undang-Undang Cipta Kerja tidak hanya merubah konstruksi fiktif positif dari sepuluh hari menjadi lima hari, tetapi juga telah menghapus kewenangan PTUN dalam memutus permohonan fiktif positif. Padahal, secara legal historis, PTUN selalu diberikan kewenangan absolut untuk memeriksa dan memutus permohonan upaya fiktif positif. Ditambah lagi, setiap tindakan pengabulan permohonan administrasi pada dasarnya menjadi kewenangan Pejabat TUN melalui penerbitan Keputusan TUN, sehingga tidak hanya Keputusan TUN saja yang dapat diajukan gugatan namun juga setiap tindakan yang dilakukan dalam rangka persiapan, pembentukan serta pemenuhan keputusan TUN. Bahkan, secara alamiah pula, setiap tindakan administrasi dapat digugat oleh masyarakat ke pengadilan dengan tujuan agar segala tindakan administratif harus cermat dan hati-hati untuk memastikan tindakan tersebut sesuai dengan kaidah hukum dan nilai-nilai HAM. Sehingga, kewenangan PTUN dalam memutus permohonan fiktif positif merupakan mekanisme kontrol agar tidak terjadi abuse of authority dalam praktik penerapan keputusan fiktif positif. Artikel ini merupakan hasil penelitian yuridis-normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), konsep (*conceptual approach*), dan sejarah (*historical approach*). Artikel ini akan menjawab 3 (tiga) masalah utama yakni (1) legal historis dan dinamika penerapan keputusan fiktif positif di Indonesia; (2) implikasi pengaturan fiktif positif dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; dan (3) Redesain Upaya Fiktif Positif Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Kata Kunci : Fiktif Positif; Inkonstitusional Bersyarat; PTUN; KTUN.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020) telah mengubah beberapa norma pasal dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014), salah satunya merubah Pasal 53 UU 30/2014 yang dimuat dalam Pasal 175 UU 11/2020. Adapun Pasal 53 UU 30/2014 mengatur batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan sesuai dengan ketentuan berlaku. Dimana jika Ketentuan peraturan perundang-undangan tidak mengatur batas waktu kewajiban, maka badan dan/atau pejabat pemerintahan wajib

menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud tidak menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum (Vide Pasal 53 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU 30/2014). Selanjutnya, Pasal 53 ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 30/2014 mengatur tentang pengajuan permohonan kepada pengadilan (PTUN) untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan, dan pengadilan wajib memutuskan permohonan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan. Kemudian badan dan/atau pejabat pemerintahan wajib menetapkan keputusan untuk melaksanakan putusan pengadilan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan pengadilan ditetapkan.

Sayangnya, perubahan substansi Pasal 53 UU 30/2014 yang termuat dalam Pasal 175 UU 11/2020 ini telah menghapus kewenangan PTUN untuk memberikan putusan, yakni menetapkan penerimaan permohonan yang dianggap dikabulkan secara hukum, guna mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan. sehingga menimbulkan kekosongan hukum dalam pemberlakuannya.

Apabila ditelusuri, perubahan Pasal 53 UU 30/2014 dilandasi atas keinginan pembentuk undang-undang untuk memasukan sistem elektronik dalam mengajukan permohonan ke badan/pejabat pemerintahan terkait dengan sistem perizinan demi terwujudnya efisiensi perizinan. Hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan norma Pasal 53 ayat (3) UU 30/2014 sebagaimana perubahan dalam Pasal 175 angka 6 UU 11/2020 yang menyatakan “*Dalam hal permohonan diproses melalui sistem elektronik dan seluruh persyaratan dalam sistem elektronik telah terpenuhi, sistem elektronik menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan sebagai Keputusan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang*”.

Selanjutnya, terhadap tindak lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan/Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum akan diatur dalam Peraturan Presiden. Namun pembentuk undang-undang sepertinya lupa, sebab dalam urusan administrasi pemerintahan, bentuk permohonan terhadap badan/pejabat pemerintahan tidak hanya pada urusan perizinan yang menggunakan sistem elektronik, namun masih banyak permohonan dalam urusan administrasi pemerintahan diluar dari urusan perizinan yang menggunakan mekanisme konvensional. Jika melihat konstruksi perubahan Pasal 53 UU 30/2014 yang diubah dalam Pasal 175 angka 6 UU 11/2020, dapat ditemukan rumusan sebagai berikut:

Tabel 1. Pengaturan Fiktif Positif dalam UU 11/2020

No	Pasal 53 ayat (2) dan ayat (4)	Pasal 53 ayat (3) dan ayat (5)
1	Ayat (2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana	Ayat (3) Dalam hal permohonan diproses tidak melalui sistem elektronik dan seluruh persyaratan dalam sistem elektronik telah terpenuhi, sistem

	pada ayat (1), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan.	elektronik menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan sebagai Keputusan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
2	Ayat (4) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2)', Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, permohonan dianggap dikabulkan secara hukum.	Ayat (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Presiden.

Berdasarkan tabel 1 diatas, dapat dilihat adanya 2 (dua) model kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan/tindakan bagi badan/pejabat pemerintahan atas suatu permohonan, yakni:

- a. permohonan yang diajukan secara manual/konvensional dengan batas waktu 5 (lima) hari.
- b. permohonan yang diproses melalui sistem elektronik.

Adapun puncak masalahnya bukan terkait batas waktu 5 (lima) hari, namun karena adanya kekosongan hukum yang diakibatkan ketentuan Pasal 175 angka 6 UU 11/2020 yang menghilangkan peran PTUN untuk memutus penerimaan permohonan yang dianggap dikabulkan secara hukum. Kekosongan hukum lainnya terkait tentang siapa dan bagaimana serta kemana proses untuk mendapatkan putusan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan yang dianggap dikabulkan secara hukum dibuktikan dengan putusan PTUN yang pada pokoknya memutus tidak menerima permohonan pemohon karena PTUN sudah tidak berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus Permohonan Fiktif Positif. Hal ini berbeda jika permohonan yang diproses secara elektronik, terhadap batas waktu kewajiban atas permohonan yang diproses melalui sistem elektronik tentunya secara otomatis langsung mendapatkan balasan secara elektronik apabila seluruh persyaratan dalam sistem elektronik telah terpenuhi dalam bentuk keluarnya produk hukum secara elektronik sebagaimana yang dimohonkan. Namun apabila persyaratan dalam sistem elektronik tidak terpenuhi, maka secara sistem elektronik akan menolak permohonan tersebut.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, terdapat beberapa masalah yang dibahas dalam tulisan ini, sebagai berikut: Bagaimanakah *legal historis* dan dinamika penerapan keputusan fiktif positif di Indonesia?, Bagaimanakah implikasi pengaturan fiktif positif dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang

Cipta Kerja?, Bagaimana redesain upaya Fiktif Positif Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat?

C. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif.¹ Pendekatan yang digunakan yakni pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).² Pendekatan undang-undang dalam tulisan ini yakni Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pendekatan konsep yang digunakan yakni menyangkut konsep fiktif positif, konsep fiktif negatif, dan konsep perlindungan hukum, sedangkan pendekatan sejarah digunakan untuk melihat sejarah hukum dan dinamika fiktif positif di Indonesia.

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen/kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah analisis secara deskriptif.

II. PEMBAHASAN

A. Legal Historis Dan Dinamika Penerapan Keputusan Fiktif Positif Di Indonesia

Secara *legal historis*, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) mengenal 2 (dua) macam fiktif, yakni fiktif-positif dan fiktif-negatif, dimana keduanya secara konseptual masuk ke dalam konsep yang dikenal sebagai *administrative silence*. Menurut hukum administrasi, konsep *administrative silence* atau dalam bahasa latin disebut *lex silentio* merupakan suatu fiksi hukum di mana diamnya otoritas administrasi pemerintahan dapat dimaknai sebagai persetujuan atau penolakan.³ Apabila sikap diam administrasi tersebut disamakan dengan keputusan tertulis yang berisi penolakan, maka keputusan tersebut disebut sebagai keputusan *fiktif negatif*.⁴ Sebaliknya, jika dimaknai sebagai suatu persetujuan, maka keputusan tersebut merunakan keputusan *fiktif positif*.⁵

Menurut Vera Parisio, *administrative silence* terjadi ketika organ administrasi publik diam secara *de facto*, yakni tidak mengambil keputusan yang relevan dalam waktu yang ditentukan, sementara itu diharapkan untuk melakukannya, dan undang-undang telah mengantisipasi bahwa diam *de facto* seperti itu berarti respons positif atau negatif, menyamakannya dengan keputusan positif atau negatif, sesuai dengan peraturan yang disetujui.⁶

¹ Irwansyah, 2020. Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel, ed. Ahsan Yunus (Yogyakarta: Mirra Buana Media).

² Peter Mahmud Marzuki, 2014. Penelitian Hukum, Revisi (Jakarta: Kencana Prenada Media Group).

³ Enrico Simanjuntak, 2018 . "Prospek Prinsip Fiktif Positif Dalam Menunjang Kemudahan Berusaha Di Indonesia," *RechtsVinding* 7, no. 2, <https://doi.org/dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v7i2.250>. h. 302

⁴ Simanjuntak.

⁵ Simanjuntak.

⁶ Vera Parisio, 2013 . "The Italian Administrative Procedure Act and Public Authorities' Silence," *Hamline L. Rev.* 36, no. 1: 1-25.

Selanjutnya, Eralda Methasani Çani dalam artikelnya berjudul *Administrative Silence: Omission of Public Administration to React as An Administrative Decision-Taking*, memberi pengertian yang cukup detail antara *negatif-administrative silence* dan *positive-administrative silence* sebagai berikut:

*Negative administrative silence' or denial, turning down of applications, is the situation in which an administrative body is required to act within a certain period, but does not do it, while the law gives effect to this situation, by stating that this situation would mean rejection. Therefore, if the public administration does not resolve a claim, lack of prompt reaction of the administration, or its silence, is defined by law as a rejection or denial of the request.*⁷

*Positive administrative silence or acceptance of the application, its approval, is a situation in which an administrative body is required to act within a certain period, but does not do so, while the law gives effect to this situation by stating that this situation implies approval of the request. Thus, if the administration does not address a request with a decision-making, its lack of reaction or silence is defined by law as acceptance or approval of the request.*⁸

Jika melihat perbandingan dengan negara lain, negara-negara Eropa Kontinental cenderung menggunakan istilah fiktif positif. Spanyol, Jerman, Belanda dan Perancis dikenal sebagai negara-negara di Eropa yang telah menerapkan status fiktif positif dalam sistem hukum mereka. Belanda menerapkan model keputusan fiktif positif sepanjang peraturan dasarnya telah mengatur demikian. Di dalam *Algemene wet bestuurecht* (AWB) yang merupakan kitab undang-undang hukum administrasi umum Belanda, tidak mengandung ketentuan umum berkaitan *Lex Silentio Positivo*, namun mengacu kepada sistematika Bab 4.1.3.3 Awb, penerapan *Lex Silentio Positivo* diperbolehkan hanya sepanjang diatur lebih spesifik dalam peraturan terkait.⁹ Ketentuan hukum di Belanda yang memungkinkan penerapan keputusan fiktif positif adalah pasal 28 *Dienstenwet* (Undang-Undang Pelayanan Publik Belanda).¹⁰

Sementara di Perancis, perubahan model keputusan dari fiktif negatif berubah menjadi fiktif positif pasca disahkannya Law Number 2000-321 oleh parlemen Prancis (*Assemblée Nationale*) yang merupakan sebuah undang-undang untuk menyederhanakan hubungan antara otoritas administratif dan publik. Prosedur dikeluarkannya keputusan fiktif positif di Prancis disertai dengan kewajiban otoritas administrasi untuk mengeluarkan surat konfirmasi (*attestation*) dengan syarat dikeluarkan paling lama dalam 2 (dua) minggu sejak penerbitan keputusan. Notifikasi dan/atau konfirmasi batas waktu ini penting karena berkaitan sebagai dasar perhitungan waktu pengajuan upaya hukum baik oleh pihak pemohon maupun perlawanan bagi pihak ketiga.¹¹

Menurut Mirlinda Batalli dalam tulisannya berjudul *Consequences of Administrative Silence in Public Administration*, pada dasarnya, kedua macam

⁷ Eralda (Methasani) Çani, 2014 . "Administrative Silence: Omission of Public Administration to React as an Administrative Decision-Taking 1," *Studime Juridike (Juridical Studies), Juridical Scientific Journal XV*, no. 4: 151-173.

⁸ Çani.

⁹ Enrico Simanjuntak, 2017 . "Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 6, no. 3: 379, <https://doi.org/10.25216/jhp.6.3.2017.379-398>.

¹⁰ Simanjuntak.

¹¹ Simanjuntak.

keputusan fiktif negatif maupun positif memiliki fokus dan kepentingan yang tidak sama.¹² Keputusan *fiktif negatif* dimaknai sebagai upaya untuk melindungi otonomi atau kendali utama dari otoritas administrasi, sehingga kebijakan tidak akan terdampak karena adanya sikap diam administrasi.¹³ Sebaliknya, keputusan *fiktif positif* menekankan pada perlindungan hak individu untuk memperoleh KTUN dalam jangka waktu yang wajar.¹⁴ Dengan demikian, pemaknaan sikap diam administrasi sebagai sebuah bentuk persetujuan menjadi instrumen untuk melindungi hak individu dalam administrasi pemerintahan.

Perbedaan paradigma dari masing-masing jenis keputusan fiktif tersebut juga terlihat apabila membandingkan jenis keputusan fiktif yang diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan perubahannya (UU PTUN) dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), sebagai berikut:

Tabel 2. Fiktif Negatif dan Fiktif Positif dalam UU PTUN dan UU Adpem

No	Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN	Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
1	Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.	Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2	Apabila suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan data peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.	Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
3	Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan. Bagian Kedua Kedudukan	Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.

¹² Mirlinda Batalli, 2017 . "Consequences of Administrative Silence in Public Administration," *SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe* 20, no. 1: 139-52, <https://doi.org/10.5771/1435-2869-2017-1-139>. h. 145

¹³ Gordon Anthony, 2008 . "Administrative Silence and UK Public Law," *The Juridical Current* 34. h. 40

¹⁴ Anthony.

Dari tabel 2 diatas, dapat dilihat bahwa UU PTUN mengenal fiktif negatif, sedangkan UU Administrasi Pemerintahan mengadopsi fiktif positif. Ini meanandakan, telah terjadi pergeseran luar biasa terhadap hukum administrasi di Indonesia. Di istilahkan 'fiktif' karena secara faktual pemerintah tidak mengeluarkan keputusan tertulis, tetapi dianggap telah mengeluarkan keputusan tertulis, sedangkan istilah 'positif' berarti karena isi keputusan itu dipersamakan dengan "mengabulkan" terhadap suatu permohonan. Menurut Enrico Simanjuntak dalam tulisannya berjudul *Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya*, konsepsi fiktif positif dalam UU 30/2014 adalah sebuah fiksi hukum yang mensyaratkan otoritas administrasi untuk menanggapi atau mengeluarkan keputusan/tindakan yang diajukan kepadanya dalam limit waktu sebagaimana yang ditentukan dan apabila prasyarat ini tidak terpenuhi otoritas administrasi dianggap mengabulkan permohonan penerbitan keputusan/tindakan yang dimohonkan kepadanya.¹⁵

Selanjutnya, dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020) mengubah rumusan pengaturan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Perubahan rumusan tersebut secara detail dapat dilihat pada tabel 3 berikut:

Tabel 3. Perubahan Fiktif Positif dalam UU 30/2014 dan UU 11/2020

No	Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Administrasi Pemerintahan	Pasal 175 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta kerja
1	Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2	Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.	Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan.
3	Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.	Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh

¹⁵ Op. Cit. Simanjuntak, "Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya."

		Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan.
4	Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).	Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan.
5	Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama ²¹ (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.	Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Presiden.
6	Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.	

Berdasarkan tabel 3 di atas, dapat dirumuskan beberapa catatan perubahan terhadap konstruksi keputusan fiktif positif pasca diundangkannya UU 11/2020 antara lain:¹⁶

1. pemangkasan batas waktu terhadap kewajiban menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan yang pada awalnya selama 10 (sepuluh) hari dalam UU 30/2014 menjadi 5 (lima) hari dalam UU 11/2020. Jika ditelusuri ide dasarnya, perubahan ini sepertinya guna memberikan penegasan komitmen untuk memberikan kemudahan berusaha sebagai salah satu amanat dalam UU 11/2020. Walaupun apabila dicermati lebih mendalam lagi, ternyata pada Naskah Akademik UU 11/2020 tidak ditemukan satu pun alasan mendasar dan spesifik apa yang sesungguhnya menjadi pertimbangan perubahan batas waktu yang semula 10 (sepuluh) hari menjadi 5 (lima) hari.
2. adanya paradigma baru dalam penetapan keputusan dan/atau tindakan yang dikeluarkan oleh sistem elektronik dipersamakan dengan keputusan dan/atau tindakan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Meskipun ide dasarnya guna mengikuti transformasi digital disemua lembaga pemerintahan, namun hal ini perlu untuk ditelaah lebih lanjut.

Beberapa pertanyaan yang akan muncul berkaitan dengan sistem elektronik ini adalah apakah sistem elektronik dapat dipersamakan dengan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang dalam penetapan keputusan/tindakan atau tidak. Menurut Dian Agung Wicaksono, pertanyaan mendasarnya tentu siapakah yang mengoperasikan sistem

¹⁶ Dedy Wicaksono, Dian Agung, Hantoro, Bimo Fajar, Kurniawan, "Quo Vadis Pengaturan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penerimaan Permohonan Fiktif Positif Pasca Penataan Regulasi Dalam Undang-Undang," *Jurnal Rechtsvinding* 10, no. 2 (2021): 323-37, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.715>.

elektronik tersebut? Apakah dilakukan secara otonom oleh algoritme sistem elektronik atau *artificial intelligent* atau justru masih dioperasikan oleh staf dari Badan atau Pejabat Pemerintahan tersebut? Apabila dioperasikan oleh staf dari Badan atau Pejabat Pemerintahan, apakah dasar kewenangan sehingga hasil dari pengoperasian sistem elektronik dapat dipersamakan dengan penetapan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang?¹⁷

3. UU 11/2020 telah menghilangkan mekanisme permohonan kepada PTUN untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan. Menariknya, UU 11/2020 justru memberikan *delegatie provisio* kepada Peraturan Presiden mengenai ketentuan lebih lanjut bentuk-bentuk penetapan Keputusan dan/ atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum. Perubahan ini tentunya akan menciptakan kekosongan hukum terkait bentuk penetapan keputusan dan/ atau tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum karena selama Peraturan Presiden belum dibentuk, maka secara legal-formil tidak terdapat mekanisme untuk menyatakan keberlakuan keputusan fiktif positif. Ditambah lagi, dengan inkonstitusional bersyaratnya UU 11/2020 serta menanggukkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU 11/2020.

B. Implikasi Pengaturan Fiktif Positif Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Perubahan substansi fiktif positif pasca UU 11/2020 mengakibatkan adanya implikasi dan akibat hukum di dalamnya. Implikasi yang dapat dirasakan secara langsung adalah adanya pemangkasan waktu dari 10 (sepuluh) hari menjadi 5 (lima) hari. Hal ini disatu sisi merupakan hal yang baik karena mewajibkan badan atau pejabat administrasi untuk bekerja secara lebih cepat. Namun disisi lain, berpotensi menimbulkan dampak buruk pada kualitas pelayanan, karena pemerintah akan tergesa-gesa memeriksa surat suatu permohonan dengan *deadline* yang hanya 5 (lima) hari dan tidak mengindahkan prinsip kehati-hatian dan kecermatan sebagaimana diatur dalam AAUPB. Selain pemangkasan waktu tersebut, perubahan substansi fiktif positif pasca UU 11/2020 menimbulkan akibat hukum lain, sebagai berikut:

Pertama, hapusnya kewenangan PTUN memutus permohonan penerimaan fiktif positif. Dalam UU PTUN diatur bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN sebagaimana diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Rumusan Pasal tersebut menunjukkan kompetensi absolut PTUN yang didasarkan pada adanya sengketa TUN. Artinya, keberadaan Keputusan TUN menjadi aspek vital dalam kompetensi absolut PTUN, karena Sengketa TUN lahir karena adanya suatu Keputusan TUN.¹⁸

¹⁷ Wicaksono, Dian Agung, Hantoro, Bimo Fajar, Kurniawan.

¹⁸ Wicaksono, Dian Agung, Hantoro, Bimo Fajar, Kurniawan.

Selain itu, pengaturan fiktif positif dalam 11/2020 menyebabkan Keputusan TUN tidak saja meliputi keputusan formal administrasi publik dalam bentuk tertulis (*written form*), tetapi juga semua perbuatan dan tindakan instansi pemerintah dan juga sikap diam dan tidak memberikan jawaban instansi pemerintah terhadap permohonan individu (*unwritten form*). Padahal, bentuk formal Keputusan TUN seharusnya adalah bentuk tertulis (*written form*) dengan tujuan untuk efektivitas administrasi pemerintahan. Jadi, Keputusan TUN yang lahir dengan konstruksi fiktif positif hanya diberikan fiksi hukum dianggap telah dikabulkan secara hukum menurut Pasal 175 UU 11/2020 tanpa melalui putusan penerimaan permohonan fiktif positif oleh PTUN. Pertanyaan mendasarnya adalah apa ada justifikasi dari keberadaan Keputusan TUN dengan konstruksi fiktif positif tersebut. Padahal sebelumnya, PTUN berdasarkan Pasal 53 UU 30/2014 diberikan kewenangan untuk memutus penerimaan permohonan fiktif positif.

Meskipun Pasal 10 Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman mengenal adanya asas *ius curia novit* bahwa Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, namun jika pengadilan (PTUN) tidak memiliki dasar kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara (*in casu* permohonan fiktif positif), maka putusan dari perkara tersebut secara penalaran yang wajar akan diputus dengan amar putusan tidak dapat diterima (*Niet Ontvankelijke Verklaard*).

Kedua, apabila dicermati lebih lanjut, konstruksi fiktif positif tanpa melalui putusan PTUN menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebab, Keputusan TUN dengan konstruksi fiktif positif memiliki sifat konstitutif yang menciptakan hubungan hukum baru yakni adanya hak dan kewajiban.¹⁹ Artinya, setiap Keputusan TUN yang lahir dengan konstruksi fiktif positif diperlukan suatu mekanisme untuk menjustifikasi eksistensinya dalam hal ini adalah keputusan tertulis. Dengan dihapuskannya kewenangan PTUN untuk memutus permohonan penerimaan fiktif positif, justifikasi Keputusan TUN dengan konstruksi fiktif positif telah hilang. Hal ini membuat Keputusan TUN dengan konstruksi fiktif positif justru menimbulkan ketidakpastian hukum bagi subyek hukum yang dianggap memiliki hubungan hukum dengan didasarkan pada Keputusan TUN tersebut. Berbeda jika Keputusan TUN tersebut fiktif negatif yang tidak menimbulkan perubahan dalam keadaan hukum yang telah ada atau dengan kata lain menyatakan keadaan hukum pada kondisi status quo, sehingga untuk menegaskan eksistensi Keputusan TUN dengan konstruksi fiktif negatif tidak diperlukan mekanisme khusus karena Keputusan TUN fiktif negatif tidak mengubah atau menciptakan keadaan hukum baru.

Ketiga, hilangnya kewenangan PTUN memutus permohonan penerimaan fiktif positif menyebabkan tertutupnya akses keadilan bagi masyarakat pencari keadilan (*justiciabelen*). Termasuk juga akses keadilan bagi pihak ketiga yang merasa kepentingannya dirugikan akibat tidak dimungkinkannya masuk sebagai pihak dalam perkara fiktif positif dan akibat terbitnya keputusan sebagai

¹⁹ Laga Sugiarto, "Pemaknaan Surat Keputusan Yang Bersifat Deklaratif Dan Konstitutif (Implikasi SK Menkumham Tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar Rumah Tangga Serta Komposisi Dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Golongan Karya)," *Jurnal Kajian Hukum* 2, no. 2 (2017): 243-69.

pelaksanaan putusan pengadilan perkara fiktif positif. Apalagi, dalam menyelesaikan permohonan fiktif positif ini, putusan PTUN bersifat final dan mengikat (*final and binding*), artinya putusan langsung berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisde*) pada pengadilan tingkat pertama.

Keempat, hilangnya mekanisme kontrol badan yudisial terhadap keputusan TUN. Hal ini tentunya dapat meningkatkan terjadinya *abuse of power* terutama di era UU 11/2020. Kontrol yudisial memiliki beberapa aspek, salah satunya yaitu sebagai sarana mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan. Kontrol yudisial merupakan salah satu ciri pokok dari tugas badan peradilan yaitu melakukan penilaian tentang sah tidaknya suatu perbuatan pemerintah. Selain itu, kontrol yudisial mengawasi tindakan pemerintah bukan saja terhadap keputusan yang dibuatnya, tetapi juga hal-hal di luar keputusan itu. Adapun tujuan utama kontrol yudisial adalah untuk melindungi hak dan kebebasan warga negara dengan memastikan legalitas tindakan administratif. Sedangkan tujuan akhir kontrol yudisial atas tindakan administratif adalah memastikan legalitas mereka dan dengan demikian, melindungi warga dari pelanggaran hukum, hak konstitusional, dan hak-hak lainnya.

C. Redesain Upaya Fiktif Positif Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 menyatakan bahwa UU *a quo* adalah inkonstitusional bersyarat (*condition unconstitutionally*), sehingga secara legal-formal tidak berlaku sampai ada perbaikan formil selama masa tenggang waktu 2 (dua) tahun sejak putusan tersebut diucapkan. Masa 2 (dua) tahun tersebut adalah masa perbaikan formil, dan dalam masa perbaikan tersebut tidak tertutup kemungkinan adanya perubahan atau perbaikan substansi yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang. Apalagi, dalam amar Putusan angka 7, Mahkamah memerintahkan untuk menanggukkan 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.

Apabila dikaitkan dengan penghapusan kewenangan PTUN dalam memutus permohonan fiktif positif, maka sesungguhnya dengan inkonstitusional bersyaratnya UU 11/2020 merupakan momentum yang tepat untuk memperbaikinya kembali. Sebab, Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan dahulu sering dipakai warga negara untuk menguji sikap atau tindakan pejabat/badan tata usaha negara termasuk merespons permohonan perizinan hingga jangka waktu tertentu. Jika peraturan tidak menentukan batas waktunya, maka maksimal 10 (sepuluh) hari kerja sejak permohonan diterima pejabat TUN. Jika pejabat bersangkutan mendiamkan atau tidak merespons permohonan hingga jangka waktu tertentu habis, permohonan dianggap dikabulkan secara hukum. Adapun empat hal yang menjadi catatan berlakunya fiktif positif pasca UU 11/2020 sebagaimana sudah diuraikan pada bab sebelumnya, harus segera direspon agar keputusan fiktif positif lebih memberikan kebermanfaatan,

keadilan dan kepastian hukum. Dalam konteks ini, penulis mengaggas adanya redesain upaya fiktif positif tersebut yakni:

Pertama, memasukkan materi perubahan ke dalam UU 11/2020 tentang pengembalian fungsi PTUN sebagai lembaga yang berwenang menguji keputusan fiktif positif. Sebab jika dilihat dari kewenangannya, memang hanya PTUN yang memiliki kewenangan tersebut. Hal ini dilakukan agar putusan yang dihasilkan memberikan kepastian hukum, memberikan keadilan bagi masyarakat yang terdampak keputusan fiktif positif dan menegakkan fungsi lembaga yudisial sebagai pengawas atau kontrol dalam menjalankan fungsi kekuasaan negara. Mekanisme kontrol menjadi sangat penting agar tidak terjadi *abuse of authority* dalam praktik penerapan keputusan fiktif positif.

Setiap tindakan pengabulan permohonan administrasi pada dasarnya menjadi kewenangan Badan/Pejabat TUN yang selanjutnya diformalkan melalui penerbitan Keputusan TUN, sehingga tidak hanya Keputusan TUN saja yang dapat diajukan gugatan namun juga setiap tindakan yang dilakukan dalam rangka persiapan, pembentukan serta pemenuhan keputusan tata usaha negara.²⁰ Bahkan, secara alamiah, setiap tindakan administrasi dapat digugat oleh warga Negara ke pengadilan dengan tujuan agar segala tindakan administratif harus dicermat untu memastikan bahwa tindakan-tindakan tersebut sesuai dengan kaidah hukum dan nilai-nilai HAM.²¹ Sehingga, segala bentuk kesewenang-wenangan tindakan administrasi akan dibatalkan oleh pengadilan. Sehingga dalam desain pertama ini, penulis berpendapat agar PTUN kembali diberikan kewenangan untuk memutus permohonan fiktif positif.

Kedua, penggunaan *Artificial Intelligence (AI)* dalam penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dikeluarkan oleh sistem elektronik dipersamakan dengan Keputusan dan/atau Tindakan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang, harus dikontrol oleh manusia dan bukan dijalankan oleh sistem otomatis yang rawan mekanisme sabotase, serangan *malware* dan sejenisnya. Sebab, hingga saat ini, dalam konteks yang sejenis, misalnya penyelenggaraan Pemilu, Pemerintah belum berani mengimplementasikan teknologi seperti *e-vote* karena keamanan sibernya dipertanyakan dan perlu kajian yang lebih mendalam. Sehingga, penerapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dikeluarkan oleh sistem elektronik, harus dikontrol oleh manusia. Sistem elektornik hanya merupakan alat bantu, yang mungkin bisa mengurangi praduga KKN dan sejenisnya.

Pasal 175 ayat (3) UU 11/2020 menyebutkan bahwa dalam hal permohonan diproses melalui sistem elektronik dan seluruh persyaratan dalam sistem elektronik telah terpenuhi, sistem elektronik menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan sebagai Keputusan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang. Frasa “sistem elektronik menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan sebagai Keputusan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang” menunjukan adanya cacat substansi di dalamnya, sebab sistem elektronik bukanlah subjek hukum sebagaimana pejabat TUN, sehingga sistem elektronik tidak dapat digunakan sebagai justifikasi untuk menetapkan

²⁰ Kartika Widya Utama, 2015 . “Surat Keputusan Tata Usaha Negara Yang Bersifat Fiktif Positif,” *Notarius* 8, no. 2: 141-251-251, <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/nts.v8i2.10259>. h. 146

²¹ Owen E. Hughes, 1998. *Public Managemen and Administration, An Introduction* (Springer). h. 243

Keputusan dan/atau Tindakan sebagai Keputusan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang. Menurut Rachmadi Usman, subyek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum sehingga segala sesuatu yang dimaksud dalam pengertian tersebut adalah manusia (*natuurlijke persoon*) dan badan hukum (*rechts persoon*).²² Subjek hukum tersebut dapat melakukan tindakan hukum (*recht handelingen*) dan atau tindakan faktual (*feitelijke handelingen*), sementara sistem elektronik tidak memilikinya.

Selain itu, sebagaimana sudah diuraikan pada bagian sebelumnya, pertanyaan mendasarnya yang pasti akan muncul adalah berkaitan dengan siapa yang mengoperasikan sistem elektronik tersebut? Dilakukan oleh sistem elektronik atau *artificial intelligent* atau petugas? Apabila dioperasikan oleh petugas atau staf dari Badan atau Pejabat Pemerintahan, apakah dasar kewenangan?²³

Ketiga, terkait batas waktu yang awalnya 10 (sepuluh) hari menjadi 5 (lima) hari, maka penting dilakukan kajian yang mendalam tentang asas keadilan dan perlindungan terhadap HAM. Batas waktu 5 (lima) hari sangat singkat, dan tidak relevan dengan beberapa praktik penerapan fiktif positif di beberapa negara, seperti 2 (dua) minggu di Prancis, 1 (satu) bulan di Belanda dan sebagainya. Pertanyaannya, apakah waktu 5 (lima) hari tersebut sudah memperhitungkan prinsip kehati-hatian dan kecermatan dari pejabat TUN? Jangan sampai pejabat TUN tersebut menerbitkan keputusannya dengan tidak mempertimbangkan dampak yang ditimbulkan bagi masyarakat luas, semisal pada kasus Dirjen Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan yang memberikan izin ekspor minyak sawit mentah (Crude Palm Oil/CPO) yang menyebabkan kelangkaan dan meroketnya harga minyak goreng di tahun 2022 ini.

Jika menelusuri dokumen risalah pembahasan UU Administrasi pemerintahan, terkait jangka waktu Fraksi PDIP mengusulkan penyempurnaan substansi pada kalimat “paling lama 7 (tujuh) hari kerja” diubah menjadi “paling lama 3 (tiga) hari kerja.”²⁴ Terkait usulan ini, pemerintah berpendapat bahwa penerbitan keputusan diupayakan sesegera mungkin, namun demikian untuk menjamin keputusan yang lebih tepat diperlukan waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja.²⁵ Sementara saat ini tidak ditemukan risalah rapat pembahasan maupun naskah akademik yang menguatkan alasan jangka waktu fiktif positif selama 5 (lima) hari. Jikapun tetap mempertahankan jangka waktu 5 (lima) hari, maka tidak boleh mengabaikan asas kehati-hatian dan kecermatan serta AAUPB lainnya. Menurut penulis, jangka waktu paling ideal adalah 7 (hari) kerja, sebab jika alasannya untuk efisien dan kemudahan perizinan, maka 7 (hari) adalah waktu yang paling efisien. Tidak terlalu cepat dan tidak terlampau lama.

²² Rachmadi Usman, 2006. *Aspek-Aspek Hukum Perorangan Dan Kekeluargaan Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika). h. 72

²³ Wicaksono, Dian Agung, Hantoro, Bimo Fajar, Kurniawan.

²⁴ Tim Penyusun, 2017. *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, (Jakarta: Universitas Indonesia - Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR)): 252-253.

²⁵ Tim Penyusun, “*Anotasi Undang-Undang*”

Keempat, Terkait sifat final dan mengikat juga perlu dipertimbangkan, sebab dalam menyelesaikan permohonan fiktif positif ini, putusan PTUN bersifat final dan mengikat (*final and binding*), artinya putusan langsung berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisde*) pada pengadilan tingkat pertama. Padahal, sangat mungkin ada perkara yang dilakukan Peninjauan Kembali (PK) karena *corrective justice*.²⁶ Menurut I Gusti Ngurah Wairocana, meskipun terdapat keterbatasan jangka waktu dalam penanganan perkara fiktif positif sebagaimana diatur perundang-undangan, menjadi keharusan bagi hakim untuk tetap memperhatikan prinsip kehati-hatian dan kecermatan dalam pemeriksaan perkara terkait agar tidak terjadi problematika hukum yang baru atas perkara yang telah diputus mengingat sifat putusan yang final dan mengikat.²⁷ Selanjutnya terdapat juga beberapa kelemahan dan kendala lain yang ditemui dalam pelaksanaan fiktif positif sebagai berikut:²⁸

- a. Jangka waktu penyelesaian pemeriksaan sengketa permohonan Fiktif Positif yang dibatasi selama 21 (dua puluh satu) hari dan menghilangkan beberapa tahapan persidangan (pemeriksaan persiapan, replik-duplik, kesimpulan) menuntut Hakim Peradilan Tata Usaha Negara untuk melakukan pemeriksaan dengan cepat dan singkat yang terkadang berpotensi mengenyampingkan prinsip kecermatan dan kehati-hatian.
- b. Dalam proses pemeriksaan yang telah dibatasi yang telah dibatasi waktu penyelesaian tersebut, Hakim Peradilan Tata Usaha Negara kerap berhadapan dengan inkonsistensi para pihak dalam mengikuti agenda persidangan sehingga proses pembuktian menjadi tidak maksimal.
- c. Sifat putusan yang final dan mengikat, maka tidak terdapat upaya hukum, sehingga peradilan yang lebih tinggi tidak dapat menilai dan memperbaiki putusan Peradilan Tata Usaha Negara tersebut (ditemukan pengajuan Peninjauan kembali pada putusan Fiktif Positif).
- d. Efektivitas pelaksanaan putusan yang tetap dikembalikan pada kepatuhan dan ketaatan Badan/Pejabat Pemerintahan.
- e. Masih terdapat permohonan yang pada akhir putusannya tidak dapat diterima karena tidak terpenuhinya syarat formil pengajuan permohonan.

III. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan dan diskusi mengenai redesain upaya fiktif positif pasca inkonstitusional bersyarat undang-undang cipta kerja tersebut diatas, penulis dapat menyimpulkan beberapa poin penting, diantaranya:

1. *Legal historis* dan dinamika penerapan keputusan fiktif positif di Indonesia tercantum dalam beberapa regulasi, seperti; Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN, Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 175 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Terdapat 3 hal baru

²⁶ I Gusti Ngurah Wairocana, et. al., 2020 . “Kendala Dan Cara Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Pasca UU Administrasi Pemerintahan: Suatu Pendekatan Atas Penanganan Perkara Fiktif Positif,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 3: 563–85, doi:dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no3.2755. h. 581.

²⁷ Wairocana et al.

²⁸ Wairocana et al.

- berkaitan dengan keputusan fiktif positif berdasarkan regulasi dalam Undang-Undang Cipta Kerja (regulasi terbaru yang mengatur tentang fiktif positif di Indonesia), yaitu; 1). Perubahan batas waktu kewajiban menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan yang semula 10 (sepuluh) hari menjadi 5 (lima) hari, 2). Diperkenalkannya paradigma baru dalam penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dikeluarkan oleh sistem elektronik dipersamakan dengan Keputusan dan/atau Tindakan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang, dan 3).Dihilangkannya mekanisme permohonan kepada PTUN.
2. Terdapat empat implikasi pengaturan fiktif positif dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, diantaranya; 1). Hapusnya kewenangan PTUN memutus permohonan penerimaan fiktif positif, 2). Konstruksi fiktif positif tanpa melalui putusan PTUN menimbulkan ketidakpastian hukum, 3). Hilangnya kewenangan PTUN memutus permohonan penerimaan fiktif positif menyebabkan tertutupnya akses keadilan bagi masyarakat pencari keadilan (*justiciabelen*), dan 4). Hilangnya mekanisme kontrol badan yudisial terhadap KTUN.
 3. Redesain upaya fiktif positif pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu; 1). Memasukkan materi perubahan ke dalam UU 11/2020 tentang pengembalian fungsi PTUN sebagai lembaga yang berwenang menguji keputusan fiktif positif, 2). Penggunaan *Artificial Intelligence* (AI) dalam penetapan Keputusan dan/atau Tindakan harus dikontrol oleh manusia dan bukan dijalankan oleh sistem otomatis yang rawan mekanisme sabotase, serangan *malware* dan sejenisnya, 3). Mengkaji ulang batas waktu 5 (lima) hari dalam penetapan Keputusan dan/atau Tindakan karena tidak sesuai dengan HAM, dan 4). Terkait sifat final dan mengikat juga perlu dipertimbangkan, sebab dalam menyelesaikan permohonan fiktif positif ini, putusan PTUN bersifat final dan mengikat (*final and binding*), artinya putusan langsung berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisde*) pada pengadilan tingkat pertama. Padahal, sangat mungkin ada perkara yang dilakukan Peninjauan Kembali (PK) karena *corrective justice*.

DAFTAR PUSTAKA

- Anthony, Gordon, 2008 “*Administrative Silence and UK Public Law.*” *The Juridical Current* 34.
- Batalli, Mirlinda, 2017 . “Consequences of Administrative Silence in Public Administration.” *SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe* 20, no. 1: 139–52. <https://doi.org/10.5771/1435-2869-2017-1-139>.
- Çani, Eralda (Methasani), 2014. “Administrative Silence: Omission of Public Administration to React as an Administrative Decision-Taking 1.” *Studime Juridike (Juridical Studies), Juridical Scientific Journal* XV, no. 4: 151-173.
- Hughes, Owen E, 1998. *Public Managemen and Administration, An Introduction*. Springer.
- Irwansyah, 2020. *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Edited by Ahsan Yunus. Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2014. *Penelitian Hukum*. Revisi. Jakarta: Kencana

Prenada Media Group.

- Parisio, Vera, 2013 "The Italian Administrative Procedure Act and Public Authorities' Silence." *Hamline L. Rev.* 36, no. 1: 1-25.
- Simanjuntak, Enrico, 2017. "Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 6, no. 3: 379. <https://doi.org/10.25216/jhp.6.3.2017.379-398>.
- , 2018. "Prospek Prinsip Fiktif Positif Dalam Menunjang Kemudahan Berusaha Di Indonesia." *RechtsVinding* 7, no. 2. <https://doi.org/dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v7i2.250>.
- Sugiarto, Laga, 2017. "Pemaknaan Surat Keputusan Yang Bersifat Deklaratif Dan Konstitutif (Implikasi SK Menkumham Tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar Rumah Tangga Serta Komposisi Dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Golongan Karya)." *Jurnal Kajian Hukum* 2, no. 2: 243-69.
- Tim Penyusun, 2017. *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, (Jakarta: Universitas Indonesia - Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR): 252-253.
- Usman, Rachmadi. *Aspek-Aspek Hukum Perorangan Dan Kekeluargaan Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Utama, Kartika Widya, 2015. "Surat Keputusan Tata Usaha Negara Yang Bersifat Fiktif Positif." *Notarius* 8, no. 2: 141-251-251. <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/nts.v8i2.10259>.
- Wairocana, I Gusti Ngurah, I Wayan Bela Siki Layang, Ketut Sudiarta, Putu Ade Hariestha Martana, Kadek Agus Sudiarawan, and Bagus Hermanto, 2020. "Kendala Dan Cara Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Uu Administrasi Pemerintahan: Suatu Pendekatan Atas Penanganan Perkara Fiktif Positif." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 3: 563-85. <https://doi.org/dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no3.2755>.
- Wicaksono, Dian Agung, Hantoro, Bimo Fajar, Kurniawan, Dedy, 2021. "Quo Vadis Pengaturan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penerimaan Permohonan Fiktif Positif Pasca Penataan Regulasi Dalam Undang-Undang." *Jurnal Rechtsvinding* 10, no. 2: 323-37. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.715>.

INKONSISTENSI PENAFSIRAN PASAL 53 AYAT (1) UU PTUN DALAM KASUS LINGKUNGAN HIDUP DAN DAMPAKNYA TERHADAP AKSES KEADILAN DAN KEPASTIAN HUKUM BAGI INDIVIDU

Sonia Ivana Barus

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

Jl. WR. Supratman, Kandang Limun. Kec. Muara Bangka Hulu, Kota Bengkulu,
Bengkulu 38119

Email: soniaivana@unib.ac.id

ABSTRAK

Meskipun merupakan saluran keadilan, pertimbangan yang dikeluarkan oleh hakim PTUN dinilai masih belum menggambarkan keadilan seutuhnya. Ini terlihat dari berbagai pertimbangan putusan hakim khususnya dalam menafsirkan Pasal 53 Ayat (1) UU PTUN, secara lebih spesifik dalam sengketa-sengketa lingkungan hidup. Pasal 53 ayat (1) UU PTUN telah ditafsirkan secara inkonsisten, bahkan dalam beberapa kasus melenceng dari makna harafiahnya. Inkonsistensi ini berdampak terhadap akses keadilan dan kesamaan di mata hukum bagi individu pencari keadilan dalam sengketa tata usaha negara lingkungan hidup. Misalnya dalam kasus *Joko Prianto, dkk v. Gubernur Jawa Tengah dan PT Semen Indonesia*, kasus *Reza Ganny, dkk v. Walikota Tangerang Selatan dan PT PP Properti, Tbk (Perseroan)*, kasus *I Ketut Mangku, dkk v. Gubernur Bali dan PT PLTU Celukan Bawang* dan kasus lainnya. Untuk itu menarik untuk dikaji bagaimana inkonsistensi penerapan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN dalam pengujian kedudukan hukum individu terdampak dalam sengketa TUN lingkungan hidup selama ini dan bagaimana penafsiran yang tepat terhadap Pasal 53 ayat (1) dalam pengujian kedudukan hukum individu terdampak dalam sengketa TUN lingkungan hidup. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yang bersifat normatif. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data skunder. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa hakim PTUN dalam menafsirkan Pasal 53 Ayat (1) UU PTUN jarang menggunakan penafsiran sistematis dan dalam kasus-kasus lingkungan hidup, penafsiran pasal tersebut tidak mengindahkan perjanjian dan dokumen internasional mengenai lingkungan hidup. Ini berdampak pada akses keadilan bagi individu pencari keadilan.

Kata Kunci : **Pasal 53 Ayat (1) UU PTUN, Inkonsistensi Penafsiran, Lingkungan Hidup**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lahirnya Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah konsekuensi dari berkembangnya hukum administrasi negara pasca merebaknya konsep negara kesejahteraan (*welfarestate*). *Welfarestate* sendiri adalah paham yang muncul akibat dari konsep *rechtsstaat* (negara hukum). Diintrodusir pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20, pemikiran pada saat itu didominasi oleh gagasan bahwa negara dan pemerintah bersifat pasif atau tidak adanya intervensi dalam urusan kehidupan warga negaranya kecuali berkaitan dengan kepentingan publik seperti perang dan hubungan luar negeri. Pada suatu titik situasi demikian membuat peran negara menjadi sangat sempit dan pasif. Negara disebut hanya sebagai negara penjaga malam saja (*nachtwakerstaat*) dan lebih ekstrim lagi negara hanya menjaga keselamatan dari harta benda kaum bangsawan, melindungi dari pencurian, penipuan, pelanggaran kontrak, dan gangguan keamanan namun tidak mempunyai hak untuk menguasai, memaksakan maupun mengatur hubungan antar masyarakat.¹

Konsep *welfarestate* kemudian hadir sebagai sebuah gagasan dimana negara menggunakan sistem pemerintahan yang demokratis serta bertanggungjawab terhadap kesejahteraan rakyatnya. Tujuannya yakni untuk mengurangi penderitaan masyarakat seperti kemiskinan, pengangguran, gangguan kesehatan dan lain sebagainya. Oleh karena itu, negara yang menerapkan konsep *welfarestate* mempunyai kebijakan publik yang bersifat pelayanan, bantuan, perlindungan atau pencegahan masalah sosial.² Perlindungan dan pelayanan yang ditawarkan oleh konsep negara kesejahteraan berdampak pada kuantitas kebijakan yang cenderung meningkat. Hal ini dikarenakan kebutuhan masyarakat juga semakin bertambah, dengan demikian tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut berpotensi melanggar hak-hak masyarakatnya baik itu karena kealpaan atau karena penyalahgunaan wewenang. Pengadilan administrasi negara di Indonesia merupakan wujud dan solusi nyata perlindungan hak-hak setiap orang dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara.³

Beranjak dari pengertian *Rechtsstaat* atau negara hukum secara formal sebagaimana dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl, yang menolak paham monarki absolut serta menghendaki bentuk negara menurut hukum, terdapat 4 komponen penting negara hukum yakni:⁴

1. Pengakuan hak-hak dasar manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan (*scheiding vanmacht*);
3. Pemerintahan yang berdasarkan peraturan hukum dan perundang-undangan (*wetmatigheid van het bestuur*)
4. Adanya peradilan administrasi,

¹ Venatius Hadiyono, Agustus 2020, "Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya", *Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan*, Vol. 1, No. 1, Jakarta, <http://repository.unika.ac.id/21846/1/2672-7719-2-PB.pdf>, hlm. 24.

² Miftahul Huda, 2009. *Pekerjaan Sosial & Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), hlm. 73.

³ S. F. Marbun, 2011. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UI Press), hlm. 18-19.

⁴ Ridwan HR, 2013. *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Press), hlm. 4

Maka peradilan administrasi merupakan salah satu pilar penting negara Hukum. Apabila dikatakan bahwa empat unsur tersebut merupakan suatu konsekuensi logis dari adanya unsur ke-tiga maka peradilan administrasi mempunyai peranan yang menonjol yaitu sebagai lembaga kontrol atau pengawas dari indakan-tindakan hukum dari *bestuur* (pemerintahan, disamping juga sebagai pelindung hak wagra masyarakat terhadap penyalahgunaan wewenang atau kesewenang-wenangan oleh aparat pemerintah.⁵

Peradilan administrasi Indonesia membentuk hukum acaranya melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diubah pertama kali dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara 4 , kemudian diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dimaksud di Indonesia diwujudkan dalam sebuah lembaga peradilan yang kemudian disebut dengan Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Setiap orang yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dapat mengajukan upaya untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi antara orang tersebut dengan pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan KTUN tersebut melalui melalui gugatan. Setelah orang yang merasa kepentingannya dirugikan itu menurut peraturan dasarnya tidak tersedia suatu upaya administratif yang harus ditempuh lebih dahulu atau upaya administratif itu sudah ditempuh tetapi hasilnya tetap tidak memuaskan baginya, maka orang tersebut dapat mengajukan gugatan ke PTUN dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari sebagaimana diatur dalam Pasal 55 dari UU PTUN.⁶

Meskipun merupakan saluran keadilan, pertimbangan yang dikeluarkan oleh hakim PTUN dinilai masih belum menggambarkan keadilan seutuhnya. Ini terlihat dari berbagai pertimbangan putusan hakim khususnya dalam menafsirkan Pasal 53 Ayat (1) UU PTUN, secara lebih spesifik dalam sengketa-sengketa lingkungan hidup. Penjelasan Pasal 53 ayat (1) lebih lanjut merinci alasan-alasan untuk dapat mengajukan gugatan ke PTUN, yakni adalah 'merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN' dijelaskan dengan kalimat berikut, 'hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan dibolehkan menggugat Keputusan Tata Usaha Negara.⁷ Namun, Pasal 53 ayat (1) UU PTUN telah ditafsirkan secara inkonsisten, bahkan dalam beberapa kasus melenceng dari makna harafiahnya. Inkonsistensi ini berdampak terhadap akses keadilan dan kesamaan di mata hukum bagi individu pencari keadilan dalam sengketa tata usaha negara lingkungan hidup. Untuk itu menarik dikaji lebih lanjut mengenai bagaimana inkonsistensi penerapan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN dalam pengujian kedudukan hukum individu terdampak dalam sengketa TUN lingkungan hidup selama ini

⁵ Paulus Effendi Lotulung, 1991. "Peradialan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Rechtsstaat Republik Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 21, No. 26, Jakarta,, <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/viewFile/997/920>, hlm. 580

⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Cet. 8, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm. 55.

⁷ Penjelasan pasal 53 ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004

dan bagaimana penafsiran yang tepat terhadap Pasal 53 ayat (1) dalam pengujian kedudukan hukum individu terdampak dalam sengketa TUN lingkungan hidup.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pemapaeran latar belakang, maka menarik kemudian untuk membahas permasalahan: Bagaimana inkonsistensi penerapan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN dalam pengujian kedudukan hukum individu terdampak dalam sengketa TUN lingkungan hidup?, Bagaimana penafsiran yang tepat terhadap Pasal 53 ayat (1) dalam pengujian kedudukan hukum individu terdampak dalam sengketa TUN lingkungan hidup?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yang bersifat normatif. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data skunder.⁸ Adapun data skunder yang digunakan dalam penelitian ini yakni diantaranya adalah bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan serta putusan hakim, selain itu digunakan pula bahan hukum skunder Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yaitu hasil-hasil penelitian, hasil-hasil analisis peraturan perundang-undangan, buku-buku, publikasi ilmiah dan literatur lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

II. PEMBAHASAN

A. Inkonsistensi Pertimbangan Alasan Mengajukan Gugatan Ke Ptun

Meskipun Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, sebagaimana dijelaskan sebelumnya telah cukup jelas mensyaratkan frasa kerugian seharusnya ditafsirkan terhadap kepentingan yang ditentukan terkena akibat hukum KTUN, penerapan ketentuan ini dalam perkara-perkara lingkungan hidup yang diajukan individu sangat bervariasi. Pengadilan tidak secara konsisten menentukan kepentingan apa yang terkena akibat hukum KTUN sebelum mengevaluasi apakah telah ada kerugian terhadap kepentingan tersebut.

Meskipun terdapat beberapa putusan yang menerapkan penafsiran yang sesuai tafsir gramatikal Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, terdapat banyak variasi penafsiran lainnya. Beberapa putusan, alih-alih mensyaratkan kepentingan yang dirugikan, malah mensyaratkan kerugian lingkungan hidup akibat dampak kegiatan yang diizinkan KTUN, keduanya merupakan hal yang sangat berbeda. Sebagian putusan mempertimbangkan kepentingan dan kerugian secara bersamaan tanpa pengujian langkah per langkah. Bahkan, putusan-putusan dengan interpretasi Pasal 53 ayat (1) UU PTUN yang serupa dan melibatkan fakta serupa dapat mencapai simpulan yang kontras. Inkonsistensi interpretasi dan penerapannya ini menghasilkan putusan yang sangat berbeda dalam perkara-perkara yang melibatkan kesamaan fakta. Dalam bagian ini, akan dijelaskan beberapa model penafsiran frasa 'kepentingannya terkena oleh akibat hukum

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010. Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, (Jakarta: Raja Grafindo Persada,), hlm. 13.

KTUN' dan 'karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan' dalam Pasal 53 ayat (1) UU PTUN dalam perkara-perkara lingkungan hidup.

Dalam Joko Prianto, dkk v. Gubernur Jawa Tengah dan PT Semen Indonesia,⁹ enam individu dari enam desa pada dua kecamatan menggugat izin lingkungan yang mengizinkan penambangan semen di cekungan air tanah (CAT) Watu Putih.¹⁰ Dalam mendalilkan 'kepentingan yang dirugikan,' para penggugat menyatakan bahwa mereka 'berpotensi mengalami kerugian' terkait sumber air CAT Watu Putih serta dampak debu dari penambangan semen. Saat perkara diadili, kegiatan belum beroperasi sama sekali, bahkan belum memulai kegiatan pra-konstruksi yang menimbulkan dampak apapun bagi para penggugat. Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI) dalam peninjauan kembali memutuskan bahwa para penggugat memiliki kedudukan hukum, mempertimbangkan kepentingan yang dirugikan dengan melakukan denafsiran sistematis dengan UU No. 30 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH).

Dalam pertimbangannya, MARI merujuk hak atas lingkungan hidup yang sehat, kewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, dan hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bagi setiap orang sebagai kepentingan sebagai nilai yang harus dilindungi hukum. Fakta bahwa penggugat memiliki tanah yang dibebaskan di tapak objek sengketa dan tempat tinggal penggugat yang termasuk wilayah desa yang merupakan bagian dari isi objek sengketa cukup untuk menunjukkan dirugikannya kepentingan dari aspek nilai-nilai yang harus dilindungi hukum. Selain itu, MARI juga mempertimbangkan kepentingan berproses, dimana tujuan gugatan adalah melakukan tindakan preventif/pencegahan akan bahaya pencemaran/kerusakan lingkungan hidup, tanpa secara spesifik mempertimbangkan bagaimana kepentingan berproses ini telah dirugikan.

Model pertimbangan lain yang mengakomodir kepentingan yang dirugikan sekalipun kegiatan belum dilaksanakan dapat dilihat di **Farid Wadjudi Ali dkk v. Gubernur Sumatera Utara, PT PLN (Persero) UIP II, Kepala Kejati Sumut (T-Intv)**. Dalam perkara ini, hakim memberikan kedudukan hukum bagi empat puluh satu individu yang bertempat tinggal dan memiliki tanah di lokasi yang akan dilalui pembangunan transmisi yang diizinkan KTUN.¹¹ Para penggugat mendalilkan kepentingannya dirugikan akibat tidak diikutsertakan dalam penerbitan izin sehingga tidak dapat ikut serta menentukan dampak lingkungan hidup dan hak berpendapatnya diabaikan serta 'kerugian moriil' akibat tekanan batin terkait kekhawatiran dampak transmisi terhadap kebisingan, dampak kesehatan, ganti rugi yang tidak sesuai, penurunan harga tanah, dan lain-lain. Dalam memberikan kedudukan hukum, hakim menginterpretasikan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN secara sistematis dengan Pasal 93 ayat (1) UU PPLH dan Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP),

⁹ Mahkamah Agung RI, Putusan No. 99PK/TUN/2016, Joko Prianto, dkk v. Gubernur Jawa Tengah dan PT Semen Indonesia, 2006, hlm. 120.

¹⁰ Mahkamah Agung RI, Putusan No. 99PK/TUN/2016, hlm. 5

¹¹ Pengadilan Tata Usaha Negeri Medan, Putusan No. 166/G/LH/2016/PTUN-MDN, 2016, hlm. 121.

menyimpulkan penggugat ‘mempunyai kepentingan yang dirugikan terhadap akibat hukum yang berpotensi ditimbulkan oleh penerbitan KTUN.

Pendekatan serupa diadopsi dalam perkara **Gobang, dkk; KIARA dan WALHI v. Gubernur DKI Jakarta v. PT Muara Wisesa Samudra**, dimana hakim menerima kedudukan hukum enam nelayan Teluk Jakarta yang menggugat KTUN yang mengizinkan reklamasi di ruang laut tempatnya mencari ikan. Para penggugat mendalilkan kepentingannya telah dirugikan karena penurunan jumlah tangkapan dan potensi kerusakan ekosistem dan hilangnya ikan yang lebih besar. Dalam pertimbangan hukumnya, hakim menyimpulkan “jika berpotensi menimbulkan akibat hukum, maka terhadap kemungkinan kerugian yang kecil berpotensi menimbulkan kerugian yang lebih besar, upaya preventif yang dilakukan sebagai wujud dari nilai yang harus dilindungi sudah memenuhi syarat sebagai salah satu unsur bentuk kepentingan yang dirugikan”. Dalam mencapai simpulan tersebut, hakim juga menginterpretasikan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN secara sistematis dengan Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 serta Pasal 1 angka 25 UU PPLH.¹²

Terdapat juga perkara yang mempertimbangkan kepentingan dan kerugian satu per satu, namun tetap mensyaratkan kerugian riil, sebagaimana dalam **Sambas Sadikin & Budi Rahayu vs. Kepala Dinas Penanaman Modal Satu Pintu (DPMSP) Kota Bandung dan Dinas Perumahan & Kawasan Permukiman**. Dalam perkara ini, kepentingan terkait dengan izin lingkungan dianggap telah dipenuhi dengan fakta bahwa penggugat lahir dan bertempat tinggal di sekitar tapak dan membayar pajak bumi dan bangunan. Sementara, dalam menimbang kerugian, hakim tetap mensyaratkan kerugian riil yang telah terjadi, yaitu hilangnya hak atas tempat tinggal, sumber penghasilan, kepemilikan rumah dan lahan akibat terbitnya KTUN, dan sisa bangunan hasil pembongkaran paksa telah menjadi sarang tikus yang mengancam kesehatan para penggugat.¹³

Model pendekatan lain diambil majelis hakim dalam **Reza Ganny, dkk v. Walikota Tangerang Selatan dan PT PP Properti, Tbk (Perseroan)**. Dimana majelis menilai kepentingan dan kerugian secara bersamaan dengan mempertimbangkan kedekatan tempat tinggal dan dampak yang telah dirasakan penggugat. Dalam perkara ini, hakim menimbang bahwa lokasi pembangunan “berdampingan dengan” lokasi tempat tinggal para penggugat, yaitu dalam kelurahan yang sama. Dalam penafsiran kerugian, hakim mempertimbangkan dampak yang telah dirasakan para penggugat, mengutip “kebisingan,” “timbulnya debu,” dan “genangan air yang mengganggu arus lalu lintas,” yang kesemuanya telah terjadi dan dirasakan para penggugat.¹⁴

Pertimbangan kepentingan dan kerugian secara bersamaan juga terlihat dalam **Denny Gusmalino dkk vs. Walikota Tangerang Selatan dan PT Ichsan Medical Center46 dan Miswanto, dkk. v. Walikota Bontang dan PT Pupuk Kaltim (Int’v)**, namun dalam kedua perkara ini penafsiran kerugian mempertimbangkan dampak potensial dan dampak yang telah dirasakan. Dalam Denny Gusmalino, majelis memberikan kedudukan hukum bagi tujuh belas individu yang

¹² Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan No. 193/G/LH/2015/PTUN-JKT, 2015, hlm. 200.

¹³ Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Putusan No. 80/G/LH/2019/PTUN.BDG, 2019, hlm. 2019, hlm. 79.

¹⁴ Pengadilan Tata Usaha Negara Serang, Putusan No. 19/G/LH/2017/PTUN-SRG, 2017, hlm. 91.

menggugat izin lingkungan pembangunan rumah sakit di dekat tempat tinggalnya. Majelis mempertimbangkan jarak lokasi tempat tinggal para penggugat dengan lokasi pembangunan secara terukur, “terdekat adalah 4 (empat) meter dan terjauh 12 (dua belas) meter. Majelis mempertimbangkan juga bahwa pembangunan “berpotensi” menimbulkan “kekeringan sumber air tanah”, “gangguan kesehatan dan keselamatan”, bahkan mempertimbangkan simulasi para penggugat mengenai matahari pagi yang ‘baru sampai di rumah warga pada pukul 9.32 WIB”. Faktor terakhir yang dipertimbangkan adalah dampak yang telah dirasakan para penggugat, yaitu kebisingan yang berlangsung selama 22 (dua puluh dua) hingga 24 (dua puluh empat) jam selama empat bulan konstruksi.¹⁵ Hal ini diperkuat Mahkamah Agung di tingkat kasasi, yang menyimpulkan bahwa ‘tidak dapat disangkal bahwa kluster pabrik di kawasan industri tersebut tentu berdampak pada penambahan polutan dan limbah yang secara signifikan membahayakan kesehatan masyarakat di sekitar kawasan industri tanaman (dalam hal ini penggugat), sekalipun kegiatan belum beroperasi. Hakim juga mempertimbangkan fakta retakan rumah warga yang terjadi saat pemotongan bukit pra-konstruksi, dalam menyimpulkan “potensi kerugian nilai yang harus dilindungi oleh hukum”.¹⁶

Model lain menafsirkan kerugian berdasarkan dampak potensial tanpa terlebih dulu menentukan “kepentingan”, seperti **dalam Dudin Waluyo Asmoro Santo vs. Walikota Samarinda dan PT Gunung Artho**. Dalam perkara ini, hakim memberikan kedudukan hukum bagi satu individu yang menggugat izin lingkungan pengembang dari mana ia membeli rumah. Penggugat mendalilkan kepentingannya dirugikan akibat ketidaktaatan pengembang terhadap UKL-UPL berpotensi menyebabkannya terdampak banjir. Dalam menilai kepentingan hukum penggugat, hakim merujuk potensi dampak yang diperkirakan dalam dokumen lingkungan (UKL-UPL), dan menyimpulkan penggugat “memiliki kepentingan secara langsung” oleh “dampak potensial” sebagaimana diprediksi dalam studi ketika pemegang izin gagal untuk melaksanakan kewajibannya. Penting digarisbawahi bahwa dalam pengujian kedudukan hukum di semua perkara di atas, hakim tidak mensyaratkan penggugat menunjukkan bahwa kerugian yang dialami diakibatkan KTUN yang digugat dan tidak mengharuskan dokumen lingkungan tidak cukup untuk mengelola dampak. Pengujian mengenai kecukupan pengelolaan dampak dalam dokumen lingkungan dipertimbangkan secara terpisah dalam pokok perkara. Namun, di samping perkara-perkara di atas, terdapat model penafsiran lain yang mensyaratkan standar pengujian yang jauh lebih sulit, seperti pertimbangan mendalam mengenai sebab akibat dampak lingkungan dengan KTUN, serta kecukupan dokumen lingkungan dalam mencegah potensi kerugian, dalam mempertimbangkan kedudukan hukum.

Dalam **I Ketut Mangku, dkk v. Gubernur Bali dan PT PLTU Celukan Bawang**, majelis hakim menafsirkan KTUN menimbulkan akibat hukum apabila telah ada kerugian nyata yang diderita sebagai akibat langsung dari keluarnya objek sengketa. Namun, hakim mencampurbaurkan akibat KTUN terhadap kepentingan yang dilindungi hukum dengan akibat beroperasinya kegiatan

¹⁵ Pengadilan Tata Usaha Negara Serang, Putusan No. 22/G/LH/2017/PTUN-SRG, 2017, hlm. 218.

¹⁶ Mahkamah Agung RI, Putusan No. 426K/TUN/LH/2018, 2018, hlm. 391.

terhadap lingkungan hidup, sebagaimana tampak dari pertimbangan hakim bahwa 'belum ada kerugian langsung dan nyata yang diderita oleh penggugat karena kegiatan pembangunan belum dimulai, sehingga belum ada pencemaran atau kerusakan lingkungan yang ditakutkan oleh para penggugat tanpa terlebih dulu menentukan kepentingan penggugat. Lebih jauh, PTUN Denpasar juga menolak kedudukan hukum penggugat yang didasarkan potensi pencemaran, baik yang dicantumkan maupun gagal dikelola dalam AMDAL. Majelis berpendapat bahwa AMDAL akan cukup untuk mencegah risiko dan potensi pencemaran yang didalihkan kurang didukung bukti ilmiah dari para ahli, sekalipun para penggugat mengutip publikasi oleh otoritas internasional, artikel ilmiah peer review, analisis AMDAL oleh ahli, dan kesaksian ahli.¹⁷

Selain itu, terdapat setidaknya tiga putusan yang mengadopsi model penafsiran kerugian yang mensyaratkan kerugian langsung dan nyata diderita Para Penggugat dan hubungan sebab-akibat antara kerugian dengan KTUN yang digugat. Misalnya dalam kasus **Depi, dkk. vs. Walikota Padang dan PT Trans Ritel Properti**, kasus **YLBHR v. Kepala Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kabupaten Indragiri Hulu dan PT Risman Scham Palm Indonesia**, dan kasus **Sutamah & Rumiati vs. Bupati Mojokerto dan PT PRIA**.

Inkonsistensi dalam penafsiran Pasal 53 ayat (1) dan penerapannya dalam perkara lingkungan hidup memiliki implikasi penting terhadap akses keadilan dalam perkara lingkungan hidup, terutama bagi penggugat individu terdampak dengan luasnya variasi penafsiran Pasal 53 ayat (1), individu pencari keadilan dengan argumentasi hukum yang valid terhalangi atau menjadi enggan mengakses keadilan (atau mempertahankan haknya) karena kurangnya kepastian mengenai apakah argumentasi mereka akan didengar, serta karena penerapan yang norma kedudukan hukum yang tidak tepat akan mencegah gugatan yang layak pokok perkaranya untuk dapat dilanjutkan. Kontrasnya akses keadilan ini dalam praktik terlihat nyata dalam perkara dimana terdapat kesamaan fakta yang dibebankan standar pengujian kedudukan hukum yang berbeda.

Selain itu, inkonsistensi penafsiran Pasal 53 ayat (1) Ironisnya, dalam ketiga kasus ini, para pencari keadilan tetap tidak berhasil masuk ke pokok perkara sekalipun pencemaran lingkungan telah terjadi dan para penggugat telah merasakan dampak langsung pencemaran tersebut. Dalam ketiga perkara ini, pengujian kedudukan hukum mensyaratkan pembuktian bahwa dampak yang dirasakan diakibatkan kegiatan yang diizinkan KTUN. Selain itu, inkonsistensi penafsiran Pasal 53 ayat (1) menghentikan para pemohon dari kesempatan penilaian KTUN berdasar peraturan perundang-undangan dan AUPB. Hal ini terjadi dalam kasus Depi, dkk., IYLBHR serta Sutamah & Rumiati. Ironisnya, dalam dua kasus ini, para pencari keadilan tetap tidak berhasil masuk ke pokok perkara sekalipun pencemaran lingkungan telah terjadi dan para penggugat telah merasakan dampak langsung pencemaran tersebut. Dalam ketiga perkara ini, pengujian kedudukan hukum mensyaratkan pembuktian bahwa dampak yang dirasakan diakibatkan kegiatan yang diizinkan KTUN.

¹⁷ Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar, Putusan No. 2/G/LH/2018/PTUN.DPS, 2018, hlm. 149.

Hilangnya kesempatan menguji pokok perkara juga berimplikasi pada rendahnya kesempatan masyarakat terdampak untuk mencegah dampak negatif kegiatan sedini mungkin. juga berdampak terhadap kemungkinan berhasilnya pencari keadilan menghentikan kegiatan yang diizinkan KTUN. Begitu kerusakan telah terjadi pada ekosistem dan kesehatan, kerugian tersebut tidak dapat diubah sehingga dengan memaksa penggugat untuk menunggu kerugian terjadi.

Tertutupnya kemungkinan untuk masuk mengadili pokok perkara karena belum adanya kerugian yang diderita juga dapat merugikan si pemilik proyek atau dalam hal ini mereka yang juga ikut digugat dalam PTUN. Akan terdapat biaya atau kerugian yang lebih besar bagi pemrakarsa proyek ketika proyek dihentikan kemudian saat sudah berproses.

B. Penafsiran yang Tepat Pasal 53 Ayat (1) dalam Menguji Kedudukan Individu

1. Penafsiran Sistematis dengan Peraturan Perundang-undangan terkait

Penafsiran sistematis yakni menafsirkan undang-undang dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lainnya.¹⁸ UU PTUN menghendaki penafsiran kedudukan hukum yang menjamin akses keadilan bagi pencari keadilan. Sekalipun UU PTUN maupun risalah pembahasannya tidak memuat panduan eksplisit dalam menafsirkan kepentingan yang terkena oleh akibat hukum KTUN dan merasa dirugikan.¹⁹ UU PTUN hendaknya memfasilitasi akses keadilan bagi pencari keadilan agar sesuai dengan maksud dan tujuan pembuat undang-undang. Konsiderans UU PTUN cukup jelas menunjukkan bahwa pembuat undang-undang menghendaki PTUN untuk memainkan peran checks and balances (pengawasan terhadap tindakan pemerintah) serta memberikan perlindungan dan akses keadilan bagi pencari keadilan. Dalam risalah pembahasan mengenai tujuan PTUN, jelas bahwa PTUN didesain untuk memungkinkan masyarakat sebagai elemen kontrol bagi aparatur pemerintah agar tegak atas garis kebenaran dan keadilan dengan melaksanakan segala perundang-undangan yang berlaku dan memberi pengayoman kepada rakyat.

Landasan lain yang mensyaratkan penafsiran Pasal 53 ayat (1) UU PTUN yang menjamin akses keadilan didasarkan penafsiran sistematis dengan UU Kekuasaan Kehakiman, yang mensyaratkan Pengadilan membantu pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Dalam menentukan kepentingan, penafsiran sistematis tidak terbatas pada nilai-nilai yang dilindungi UU PPLH, melainkan juga perlu melihat nilai-nilai yang dilindungi perundang-undangan lainnya. Di sini, peran hakim untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, sebagaimana disyaratkan UU Kekuasaan Kehakiman, menjadi penting. kepentingan untuk menerima sosialisasi, dan kepentingan untuk diberi akses pada dokumen administrasi. Secara khusus, sehubungan dengan asas

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, 1993. Bab-bab Tentang Penemuan Hukum, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti), hlm. 14.

¹⁹ DPR RI, Proses Pembahasan Rancangan Undang-undang Republik Indonesia tentang Peradilan Tata Usaha Negara, diterbitkan Januari 1996. Pembahasan mengenai Pasal 53 ayat (1) dilakukan dalam Rapat Kerja Panitia Khusus ke-9, pada hari Sabtu, 25 Oktober 1986, pada hlm. 563-572.

kecermatan, UU Administrasi Pemerintahan juga secara tersirat melindungi kepentingan pihak lain yang terlibat atau terkait untuk didengarkan dan diperhatikan pendapatnya, serta kepentingan pihak-pihak yang berkepentingan agar informasi, fakta-fakta, bukti, saksi dan ahli yang relevan atau menguntungkan baginya dipertimbangkan sebelum ditetapkannya keputusan. Penjelasan tersebut selaras dengan bunyi Pasal 44 Ayat (1), Pasal 46 dan Pasal 51 UU AP.

Adapun dalam kasus-kasus lingkungan hidup, UUPPLH memiliki batasan kepentingan sendiri sebagaimana diatur dalam Pasal 65 UUPPLH. Bagi masyarakat, kepentingan sebagai nilai yang dilindungi hukum mencakup kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, melalui pengawasan sosial; pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; dan/atau penyampaian informasi dan/atau laporan. Sementara bagi setiap orang, kepentingan tersebut adalah hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang dirinci lebih lanjut mencakup 'hak untuk mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.

Peradilan Administrasi sejatinya ditujukan untuk dua hal penting yakni pengawasan (*rechtmatigheid controle*) terhadap tindakan pemerintah dan untuk memberikan perlindungan hukum (*rechts-bescherming*) bagi masyarakat dan pemerintah.²⁰ Kepentingan menjadi ukuran penting untuk menentukan "standing to the sue" yakni kedudukan minimal yang harus dimiliki sebuah subjek hukum untuk mengajukan gugatan. Pengertian kepentingan atau "beleng" dalam terminologi hukum administrasi dikemukakan oleh Ten Berge dan Tak merujuk pada "*de waarde die beschremd moeten warden en inzet vormt van het process* (*rechtens te beschremment belang*) yakni kepentingan adalah nilai yang harus dilindungi."²¹ Sementara itu, nilai penting yang menjadi akar yang seharusnya dilindungi oleh pengadilan adalah konsepsi Hak Asasi Manusia dalam kerangka negara hukum.

Adapun kriteria kepentingan dapat dilihat dari dua sudut pandang penting yakni pertama, kepentingan sebagai kualitas, kedua kepentingan sebagai tujuan dari suatu proses. Jika menilai kepentingan dari sudut pandang kualitas, maka ukurannya menjadi sangat kaku. Kepentingan diartikan sebagai kepentingan sendiri, kepentingan individual serta kepentingan langsung. Namun, jika kepentingan dilihat sebagai proses yang hendak mencapai tujuan maka tolok ukurnya menjadi lebih fleksibel. Jika kepentingan dilihat sebagai proses yang hendak mencapai tujuan maka kepentingan bukan hanya kepentingan individu, tetapi juga mengakomodir kepentingan kelompok. Selain itu, kepentingan juga tidak hanya berdimensi *self-orientation* tapi juga dapat merepresentasikan pihak lain. Penilaian terhadap kepentingan juga tidak seharusnya dimaknai sebagai

²⁰ J.van der Hoeven, 1989. *De Drie Dimensies van het Bestuursrecht*, (Alphen aan den Rijk : Samson H.D Tjeenk Willink), hlm. 143

²¹ J.B.M. Ten Berge dan A.Q.C Tak, 1987. *Hoofddlijnen van het Nederlands Administratief processrecht*, (Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink), hlm. 65.

kepentingan langsung, tetapi juga kepentingan tidak langsung yang tentunya dapat diperhitungkan secara jelas. Bahkan kepentingan immaterial juga merupakan kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum dalam proses hukum administrasi.

Dengan demikian, jelas bahwa kepentingan akibat penerbitan KTUN dalam kaitannya dengan UUPPLH dan penentuan kerugian terhadap kepentingan di atas merupakan hal yang berbeda dan tidak seharusnya dicampurbaurkan dengan kerugian akibat dampak lingkungan. Terciderainya kepentingan seperti diuraikan di atas, misal dengan ditolaknya usul atau keberatan individu terhadap kegiatan, atau dikecualikannya individu dari pemberian informasi dan peluang partisipasi dalam menentukan pengelolaan dampak, seharusnya cukup untuk menunjukkan kepentingan yang dirugikan. Kerugian terhadap kepentingan ini dapat terjadi tanpa mensyaratkan telah adanya dampak lingkungan.

2. Penafsiran kedudukan hukum terkait kepentingan lingkungan individu di tingkat global dan negara lain

Dalam konteks kepentingan lingkungan, ketentuan perjanjian internasional di bidang hak akses (informasi, partisipasi dan keadilan) lingkungan hidup mengindikasikan banyak negara menerapkan ketentuan kedudukan hukum yang menjamin akses keadilan dan pencegahan. Konvensi Aarhus mensyaratkan negara pihak memastikan kepentingan yang cukup bagi publik yang terlanggar hak proseduralnya (akses informasi dan partisipasi).²² Selain itu, Konvensi Aarhus mensyaratkan negara pihak memastikan 'anggota masyarakat,' sesuai kriteria yang ditentukan dalam legislasi domestik, memiliki akses prosedur administratif atau akses ke pengadilan untuk 'menolak tindakan dan kelalaian oleh orang pribadi dan otoritas publik yang bertentangan dengan ketentuan hukum nasionalnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup.'¹⁰⁹ Prosedur di atas haruslah 'memberikan pemulihan yang memadai dan efektif, termasuk penundaan [pelaksanaan KTUN], dan harus adil, merata, tepat waktu dan tidak terlalu mahal.

Selain Aarhus, Konvensi Escazu juga mensyaratkan akses keadilan bagi terciiderainya kepentingan prosedural terkait akses informasi dan partisipasi. Selain itu, Konvensi Escazu juga mensyaratkan negara pihak menjamin akses keadilan dalam permasalahan lingkungan, dengan memiliki kedudukan hukum aktif yang luas dalam membela lingkungan, dan kemungkinan memerintahkan tindakan kehati-hatian dan tindakan sementara, antara lain, untuk mencegah, menghentikan, mengurangi atau merehabilitasi kerusakan lingkungan.²³

Di luar perjanjian tersebut, kewajiban negara untuk memastikan akses keadilan bagi terciiderainya hak prosedural juga ditekankan dalam panduan United Nations Environment Program (UNEP) mengenai penyusunan legislasi nasional mengenai akses informasi, partisipasi publik dan akses keadilan dalam

²² UNECE, *Akses Informasi, Partisipasi Publik dalam Pengambilan Keputusan dan Akses terhadap Keadilan dalam Masalah Lingkungan* (Konvensi Aarhus), Artikel 9 paragraf 1. Diakses di <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

²³ United Nation, *Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean*, Artikel 8 paragraf (2) dan (3) huruf (c) dan (d). diakses di https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43583/1/S1800428_en.pdf

permasalahan lingkungan.²⁴ Laporan Pelapor Khusus PBB terkait kewajiban negara dalam kaitannya dengan penikmatan lingkungan hidup yang aman, bersih, sehat dan berkelanjutan,²⁵ serta pendapat penasehat Pengadilan HAM Inter-Amerika mengenai lingkungan dan HAM.²⁶

Secara spesifik, panduan UNEP menyatakan bahwa negara seharusnya 'memberikan interpretasi luas tentang kedudukan dalam proses yang berkaitan dengan masalah lingkungan dengan maksud untuk mencapai akses yang efektif terhadap keadilan.'¹¹⁶ Pengadilan HAM Inter-Amerika, dalam pendapat penasehatnya, berpendapat bahwa negara memiliki kewajiban untuk menyediakan akses pemulihan untuk menggugat setiap ketentuan, keputusan, tindakan atau kelalaian otoritas publik yang melanggar atau dapat melanggar kewajiban berdasarkan hukum lingkungan; [dan] untuk memastikan realisasi penuh dari hak-hak prosedural lainnya (yaitu, hak atas akses informasi dan partisipasi publik).

Penghormatan terhadap kedudukan penggugat yang sesuai dengan penjelasan sebelumnya, ternyata telah diterapkan oleh Malaysia, Filipina, Thailand. Di Filipina, pada tahun 1993, *Oposa v. Factoran* memberikan kedudukan hukum bagi anak-anak untuk meminta Sekretaris Lingkungan dan Sumber Daya Alam membatalkan semua izin perkayuan yang telah diterbitkan dan berhenti memberikan izin baru.²⁷ Kedudukan hukum ini berakar dari kepentingan penggugat dalam kaitannya dengan hak atas ekologi yang seimbang dan sehat dan tanggungjawab intergenerasi penggugat untuk menjaga ritme dan harmoni alam untuk penikmatan penuh hak tersebut.²⁸

Di Malaysia, Pengadilan Federal mengabulkan gugatan TUN atas penolakan pemerintah atas akses informasi konsesi distribusi air, dan dalam putusannya menyatakan penerapan pengujian 'terkena pengaruh buruk' (*adversely affected test*) dalam menguji kedudukan hukum penggugat individu maupun badan (organisasi). Pengujian ini hanya mensyaratkan pemohon menunjukkan kepentingan yang nyata dan tulus dalam hal yang digugat dan tidak selalu berupa pelanggaran hak pribadi atau penderitaan kerugian khusus.²⁹

²⁴ United Nations Environment Program, *Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters*, Panduan 16 dan 17, diakses di <https://www.unep.org/resources/publication/guidelines-development-national-legislation-access-information-public>

²⁵ UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, Report No. A/HRC/37/59, 24 Januari 2018, diakses di <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/017/42/PDF/G1801742.pdf?OpenElement>

²⁶ Inter-American Court of Human Rights, *Advisory Opinion OC-23/17 of November 15, 2017, requested by the Republic of Colombia re: the Environment and Human Rights (State Obligations in Relation to the Environment in the Context of the Protection and Guarantee of the Rights to Life and to Personal Integrity: Interpretation and Scope of Articles 4(1) and 5(1) in Relation to Articles 1(1) and 2 of the American Convention on Human Rights)*, diakses di https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf

²⁷ *Oposa v. Factoran*, G.R. No. 101083, 30 July 1993, dalam Asian Development Bank (2020) *Climate Change, Coming Soon to a Court Near You*, hlm. 21 diakses di <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/691766/adb-annual-report-2020.pdf>

²⁸ *Resident Marine Mammals of the Protected Seascape Tañon Strait et al. v. Secretary Angelo Reyes*, G.R. Nos. 180771 and 181527, 21 April 2015.

²⁹ *Malaysian Trade Union Congress & 13 Others v Menteri Tenaga, Air dan Komunikasi & Anor* dalam ADB, hlm. 24. Diakses di <https://www.malikiintiaz.com.my/doc/trade-union.pdf>

Di Thailand, Pengadilan Administratif Chiang Mai memberikan hak gugat bagi 386 orang individu yang tinggal dan bekerja di desa yang diizinkan sebagai tambang batu bara.¹²⁵ Dalam memberikan kedudukan hukum, hakim mempertimbangkan bahwa 'penggugat memiliki hak konstitusional untuk berpartisipasi dalam perlindungan, pemajuan dan pelestarian kualitas lingkungan dan keanekaragaman hayati yang seimbang dan berkelanjutan di wilayah tersebut. Tujuan dari perlindungan konstitusional ini adalah untuk menyediakan kehidupan yang normal dan berkelanjutan dalam lingkungan yang tidak akan mengganggu kesehatan, kesejahteraan, atau kualitas hidupnya.³⁰ Selain itu, pengadilan mempertimbangkan bahwa semua 386 penggugat adalah pemegang kepentingan yang terkena dampak langsung, lebih dari masyarakat umum, dari operasi penambangan yang diizinkan. Meskipun tambang belum mulai beroperasi pada saat pengaduan diajukan, 386 penggugat adalah orang-orang yang mungkin akan dirugikan atau dirugikan oleh penerbitan izin pertambangan oleh Tergugat 1.

Dengan demikian, agar dapat konsisten dengan praktik global dan regional, penafsiran Pasal 53 ayat (1) UU PTUN sepanjang terkait dengan kepentingan lingkungan seharusnya mengakomodir hak-hak prosedural (hak atas informasi dan partisipasi), serta menerima kerugian atas tercidainya kepentingan prosedural tersebut. Selain itu, agar dapat memberikan pemulihan yang tepat waktu dan efektif yang sejalan dengan prinsip kehati-hatian, pengadilan perlu mengakomodir kepentingan untuk memastikan KTUN yang diuji sesuai perundang-undangan dan AUPB, yang lebih luas dari kepentingan untuk memastikan efektivitas perizinan sebagai instrumen pencegahan untuk mengelola dampak penting.

III. KESIMPULAN

Pasal 53 ayat (1) UU PTUN telah jelas memberikan panduan bagi hakim dalam menguji kedudukan hukum penggugat dalam mengajukan alasan menggugatnya, yaitu dengan menentukan kepentingan yang terkena akibat hukum dan kemudian menentukan bagaimana kepentingan tersebut dirugikan oleh terbitnya KTUN. Ini semakin diperjelas sejak kehadiran Pasal 87 UUAP yang memperluas makna dari KTUN tepatnya Pasal 87 huruf e. Namun praktik putusan yang bervariasi dalam menilai kedudukan penggugat mengenai alasan menggugat yang tercantum dalam Pasal 53 ayat (1) UU PTUN masih saja terjadi khususnya dalam perkara-perkara lingkungan hidup. Akibatnya akses keadilan bagi para pencari keadilan menjadi tidak valid bahkan lebih jauh dapat mencederai salah satu tujuan hukum yakni kepastian hukum. Masyarakat juga akan kehilangan kesempatan untuk melakukan upaya preventif terhadap kerusakan lingkungan. Selain itu, hilangnya kesempatan penilaian terhadap pokok perkara membuka lebar pintu penderitaan para penggugat terutama dalam kasus-kasus lingkungan lantaran membiarkan beroperasinya kegiatan yang dimungkinkan akan mendatangkan dampak buruk lingkungan bagi penggugat secara khusus dan masyarakat luas secara umum.

³⁰ Chiang Mai Administrative Court, Decided Case No. 2/2563, Jet Sri-Ngeon and Others v. Minister of Industry, (22 April 2020)

Mengantisipasi kejadian serupa dikemudian hari, Hakim PTUN harusnya melakukan penafsiran sistematis yakni dengan menyandingkannya dengan peraturan perundang-undangan terkait. Terkhusus dalam perkara-perkara lingkungan hidup, sudah selyaknya penafsiran Pasal 53 Ayat (1) UU PTUN juga merujuk pada penafsiran kepentingan individual dan masyarakat yang dimuat dalam berbagai perjanjian serta dokumen internasional mengenai lingkungan hidup. Putusan MARI No. 99PK/TUN/2016 dalam menangani kasus Joko Priatno penulis anggap sebagai putusan ideal dalam menafsirkan frasa “kepentingan yang dirugikan” begitu pula dengan putusan Pengadilan Tata Usaha Negeri Medan dalam kasus Farid Wajdi, No. 166/G/LH/2016/PTUN-MDN yang melakukan penafsiran sistematis dengan Pasal 93 ayat (1) UU PPLH dan Pasal 87 UUAP.

DAFTAR PUSTAKA

- Berge, J.B.M. Ten dan A.Q.C Tak, 1987. *Hoofdlijnen van het Nederlands Administratief processrecht*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Chiang Mai Administrative Court, 2020. Decided Case No. 2/2563, *Jet Sri-Ngeon and Others v. Minister of Industry*.
- Climate Change, Coming Soon to a Court Near You, hlm. 21. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/691766/adb-annual-report-2020.pdf>
- DPR RI, Proses Pembahasan Rancangan Undang-undang Republik Indonesia tentang Peradilan Tata Usaha Negara, diterbitkan Januari 1996, http://berkas.dpr.go.id/armus/file/Lampiran/leg_1-20190701-103346-7199.pdf
- Hadiyono, Venatius, 2020. Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya”, *Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan*. 1, no. 1. <http://repository.unika.ac.id/21846/1/2672-7719-2-PB.pdf>
- Huda, Miftahul, 2009. *Pekerjaan Sosial & Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Indroharto, 2003. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Cet. 8. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17 of November 15, 2017, requested by the Republic of Colombia re: the Environment and Human Rights (State Obligations in Relation to the Environment in the Context of the Protection and Guarantee of the Rights to Life and to Personal Integrity: Interpretation and Scope of Articles 4(1) and 5(1) in Relation to Articles 1(1) and 2 of the American Convention on Human Rights), diakses di https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf
- Lotulung, Paulus Effendi, 1991 . “Peradiian Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Rechtsstaat Republik Indonesia”, *Jurnal Hukumdan Pembangunan*. 21, no. 26. <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/viewFile/997/920>
- Hoeven, J.van der. *De Drie Dimensies van het Bestuursrecht*. Alphen aan den Rij: Samson H.D Tjeenk Willink, 1989

- Mahkamah Agung RI, Putusan No. 99PK/TUN/2016, (2016).
- Mahkamah Agung RI, Putusan No. 426K/TUN/LH/2018, (2018)
- Malaysian Trade Union Congress & 13 Others v Menteri Tenaga, Air dan Komunikasi & Anor dalam ADB, (2013). <https://www.malikimtiaaz.com.my/doc/trade-union.pdf>
- Marbun, S. F, 2011. Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia. Yogyakarta: FH UI Press.
- Mertokusumo, Sudikno, 1993. Bab-bab Tentang Penemuan Hukum. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Oposa v. Factoran, G.R. No. 101083, 30 July 1993, dalam Asian Development Bank (2020)
- Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Putusan No. 193/G/LH/2015/PTUN-JKT, (2015)
- Pengadilan Tata Usaha Negeri Medan. Putusan No. 166/G/LH/2016/PTUN-MDN, (2016)
- Pengadilan Tata Usaha Negara Serang. Putusan No. 19/G/LH/2017/PTUN-SRG, (2017)
- Pengadilan Tata Usaha Negara Serang. Putusan No. 22/G/LH/2017/PTUN-SRG, (2017)
- Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar. Putusan No. 2/G/LH/2018/PTUN.DPS, (2018)
- Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung. Putusan No. 80/G/LH/2019/PTUN.BDG, (2019)
- Resident Marine Mammals of the Protected Seascape Tañon Strait et al. v. Secretary Angelo Reyes, G.R. Nos. 180771 and 181527, 21 April 2015.
- Ridwan HR, 2013. Hukum Administrasi Negara. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Press.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2010. Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, Report No. A/HRC/37/59, 24 Januari 2018, <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/017/42/PDF/G1801742.pdf?OpenElement>
- UNECE, *Akses Informasi, Partisipasi Publik dalam Pengambilan Keputusan dan Akses terhadap Keadilan dalam Masalah Lingkungan (Konvensi Aarhus)*, <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>
- United Nation, *Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean*, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43583/1/S1800428_en.pdf
- United Nations Environment Program, *Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters*, <https://www.unep.org/resources/publication/guidelines-development-national-legislation-access-information-public>

PELUANG DAN TANTANGAN PELAKSANAAN KEWENANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MEMERIKSA PERMOHONAN FIKTIF POSITIF PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Muhammad A. Rauf

Universitas Riau

Jl Pattimura No. 9 Gobah Pekanbaru, Riau

Email : muhammad.arauf@lecturer.unri.ac.id

ABSTRAK

Dinamika Pelaksanaan kewenangan memeriksa dan memutus suatu objek sengketa (*objectum litis*) berupa permohonan fiktif positif di Pengadilan Tata Usaha Negara mengalami perkembangan yang sangat signifikan baik sejak berlakunya UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan maupun sejak diundangkannya UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dengan berlakunya UU Cipta Kerja ini telah mereduksi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa permohonan Fiktif Positif. Kondisi tersebut mendistorsi kepastian hukum bagi masyarakat pencari keadilan karena dalam konteks implementasinya menimbulkan kontradiksi dan kekosongan hukum bagi PTUN untuk memeriksa permohonan fiktif positif. Rumusan penelitian dalam naskah ini adalah bagaimana peluang dan tantangan pelaksanaan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa Permohonan Fiktif Positif pasca berlakunya UU Cipta Kerja. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini merupakan penelitian yuridis normatif dan menggunakan jenis data primer dan data sekunder, spesifikasi penelitian dalam penulisan ini bersifat deskriptif analitis serta menggunakan metode analisis kualitatif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun kewenangan memeriksa permohonan dengan skema Fiktif Positif tidak lagi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara sejak berlakunya UU Cipta Kerja dan berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021, Namun menurut penulis masyarakat sebagai pencari keadilan memiliki peluang mengajukan Gugatan dengan kerangka gugatan Tindakan Faktual sebagaimana yang dikenal sebagai objek Gugatan selain Keputusan Tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Selain itu tantangan dalam pelaksanaan kewenangan Peradilan tersebut adalah tidak adanya standar yang sama bagi peradilan dalam menangani kasus konkrit warga masyarakat, kemudian masyarakat sebagai pencari keadilan juga harus mampu mengkonstruksikan dalil-dalil permohonannya agar objek sengketa dapat dikategorikan sebagai tindakan faktual pemerintah.

Kata Kunci : Kewenangan, Fiktif Positif, Cipta Kerja.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Gagasan awal dan proses pergulatan di balik usaha mendirikan Peradilan Administrasi adalah dalam rangka menegakkan negara hukum (*rechtsstaats*). Warga masyarakat maupun individu dalam tatanan negara hukum yang demokratis harus mendapat jaminan perlindungan hukum dan hak asasi manusia. Philipus M.Hadjon dengan mensitir pendapat S.W Couwenberg mengatakan ;” ide sentral daripada *Rechtsstaats* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan.¹ Prinsip persamaan ini menempatkan posisi sejajar di depan hukum antara warga masyarakat dengan pejabat selaku pelaksana fungsi pemerintahan, dengan alasan itu memungkinkan warga untuk menuntut pemulihan akan hak-haknya yang dirugikan akibat perbuatan pejabat selaku pelaksanaan fungsi negara. Oleh karena itu, Peradilan Administrasi diadakan dalam rangka memberikan perlindungan (berdasarkan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum) kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan TUN (tata usaha negara), melalui pemeriksaan, pemutusan dan penyelesaian sengketa dalam bidang TUN.²

Dinamika kewenangan Peradilan TUN mengalami perluasan kompetensi pasca berlakunya UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, kriteria objek sengketa TUN mengalami dekonstruksi; beragam restriksi atas keputusan tertulis yang selama ini ditentukan UU Peratun sebagai objek sengketa “dibongkar” secara terselubung oleh UU Administrasi Pemerintahan. Kini Peratun tidak hanya berwenang mengadili keputusan tertulis namun juga berwenang mengadili tindakan (faktual) administrasi pemerintahan.³

Apabila dicermati klasifikasi objek sengketa yang menjadi kewenangan di PTUN yang dapat diajukan ke hadapan pengadilan yaitu berupa Gugatan dan juga permohonan sebagaimana yang diadopsi oleh UU Peratun dan UU Administrasi Pemerintahan. Jenis Objek Sengketa yang dapat diajukan Gugatan juga sangat bervariasi dan untuk administrasi di Pengadilan biasanya ditentukan sesuai objek yang digugat seperti ; pertanahan, perizinan, Lingkungan Hidup, Kepegawaian dll. Selain itu untuk perkara permohonan yang awalnya juga Pengadilan TUN didisain berwenang memeriksa Permohonan fiktif positif dalam arti untuk memberikan suatu kepastian dan pelayanan publik (*public service*) yang lebih baik dan terciptanya transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Terminologi atau istilah fiktif positif yang kini mulai dikenal dalam literatur hukum Indonesia dapat dikatakan sejajar dengan makna istilah *lex silencio positivo*, yang secara terminologis berasal dari kombinasi istilah bahasa latin (*lex*) dan *spanyol* (*Silencio Positivo*), atau dalam terminologi hukum berbahasa inggris dari eropa daratan umumnya disamakan dengan istilah *Silent Consent*,

¹ Philipus m.Hadjon dalam Enrico Simanjuntak, 2018. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,, Transformasi dan Refleksi, Sinar Grafika, Jakarta, h.3.

² Supandi, 2011. Hukum Peradilan Tata Usaha Negara, Kepatuhan Hukum Pejabat dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, Medan, Pustaka Bangsa Pers. h. 76

³ Op Cit, Hlm 28

fictitious approval atau tacit authorization,⁴ sedangkan dalam tradisi common law dapat diidentifikasi dengan konsep yang lebih umum, yakni administration inaction,⁵ tidak secara spesifik membedakan makna antara administration omission dengan administrative silence. Sikap diam yang dimaknai sebagai suatu persetujuan tersebut identik dengan salah satu maksim hukum di zaman Romawi dahulu; qui tacet consentire videtur (silence implies consent).

Dalam konsep peradilan Administrasi ketika pejabat pemerintah bersikap diam atau tidak merespon permohonan yang diajukan oleh warga masyarakat padahal seharusnya badan/Pejabat TUN tersebut mengambil suatu tindakan atau keputusan karena menjadi wewenangnya atas permohonan tersebut maka warga masyarakat atau individu dapat mengajukan permohonan untuk mendapatkan suatu keputusan atau yang dikenal dengan istilah Permohonan Fiktif Positif.

Perubahan paradigma terkait obyek sengketa KTUN fiktif kemudian terjadi pasca lahirnya UU Administrasi Pemerintahan. Konsep terkait keputusan tata usaha negara dari yang semula fiktif negatif sesuai ketentuan Pasal 3 UU PTUN, menjadi keputusan fiktif positif sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan dianggap sebagai bentuk pencerminan adanya spirit peningkatan kualitas pelayanan publik sebagai bagian dari reformasi birokrasi bagi aparatur pemerintahan dalam menjalankan tugas dan fungsinya.⁶ UU Administrasi Pemerintahan telah mengadopsi konsepsi Lex Silencio Positivo yakni suatu mekanisme hukum yang mensyaratkan otoritas administrasi untuk menanggapi atau mengeluarkan keputusan/tindakan yang diajukan kepadanya dalam limit waktu tertentu dan apabila prasyarat ini tidak terpenuhi, otoritas administrasi dianggap telah mengabulkan permohonan penerbitan keputusan/tindakan itu. Sebagai suatu konsep hukum baru, kaidah lex silentio positivo yang dalam khasanah hukum administrasi Indonesia lebih dikenal sebagai keputusan/tindakan fiktif positif.⁷

Melalui lembaga fiktif positif tersebut terdapat 2 (dua) kondisi dari sifat KTUN Fiktif yang muncul akibat pembiaran dari Pemerintah atas permohonan warga negara, yakni KTUN yang dianggap menolak permohonan (Fiktif Negatif/Tacit Refusal) dan KTUN yang dianggap mengabulkan permohonan (Fiktif Positif/Tacit Authorization), keduanya adalah Objek Permohonan yang dapat diajukan ke hadapan PTUN. Keberlakuan keduanya juga mengalami perubahan seiring berkembangnya politik hukum administrasi yang dibentuk oleh Pemerintah.⁸

Dalam perkembangan praktek yang dihadapi saat ini, dimana Peradilan TUN tidak lagi memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memberikan putusan terhadap permohonan fiktif positif seperti yang dikenal dalam rezim UU peradilan Tata Usaha Negara dan UU Administrasi Pemerintahan. PTUN

⁴ Enrico Simanjuntak, *Op Cit*, h 145

⁵ *Ibid.*

⁶ Teguh, Bagus S dkk, *Fictive Positive Decision As A Form of Bureaucratic Reform Based on The Good Governance Principles*, Jurnal Hukum Peratun, Volume 1, Nomor 1, Februari 2018, h.119

⁷ Enrico Simanjuntak, *Perkara Fiktif Positif dan Permasalahan Hukumnya*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 6 Nomor 3, November 2017, h.379.

⁸ Denny Indrayana, *Perubahan Kompetensi Permohonan Fiktif Positif pasca berlakunya Omnibus Law*, *Artikel Integrity Legal Update*.

kehilangan dasar berpijak untuk memeriksa Permohonan fiktif positif sejak diundangkannya UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, sebab norma yang mengatur Fiktif Positif yang akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden sampai saat ini belum juga diterbitkan. Bahkan Mahkamah Agung telah mempertegas melalui Surat Edaran MA Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan Bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, permohonan fiktif positif sudah tidak lagi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Lantas untuk mengisi kekosongan hukum dari kondisi perubahan regulasi yang menghilangkan kewenangan PTUN untuk memeriksa permohonan fiktif positif tersebut diperlukan suatu strategi secara teknis operasional dan agar warga masyarakat pencari keadilan tetap dapat mengupayakan hak-haknya melalui Peradilan Administrasi. Hal ini sejalan dengan tujuan hukum administrasi dan PTUN adalah memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi rakyat maupun administrasi negara dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu.⁹ Namun hilangnya kewenangan PTUN berdasarkan UU 11 Tahun 2020 menimbulkan pertanyaan apakah fungsi administrasi negara bisa terwujud khususnya terkait memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terhadap masalah-masalah yang dihadapi.

B. Perumusan Masalah

Dari paparan konstruksi logis dalam latar belakang masalah di atas dapat diajukan rumusan masalah yaitu bagaimanakah peluang dan tantangan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa permohonan fiktif positif pasca berlakunya UU Cipta kerja.

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah menggunakan pendekatan yuridis normatif. Dalam pendekatan yuridis normatif ini terkandung pengertian bahwa pendekatan yuridis normatif atau pemeriksaan hukum doktrinal merupakan penelitian Pustaka acuan. Adapun spesifikasi penelitian secara deskriptif analitis. Deskriptif analitis ini merupakan penjabaran data yang tidak memakai angka-angka tetapi memberikan suatu deskripsi, gambaran, penjelasan, sekaligus analisa atas segala penemuan dalam penelitian. Metode Analisis pada penelitian ini ialah menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif ini ialah penelitian yang analisis datanya memakai pendekatan kualitatif. Data-data dalam penelitian kualitatif tidak berupa angka-angka tetapi kata-kata verbal.

⁹ Sjachran Basah, 1985. Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia (Bandung: Alumni).

II. PEMBAHASAN

A. Kewenangan Mengadili Permohonan Fiktif Positif Pasca Berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Konsep Peradilan Administrasi di Indonesia memiliki karakteristik yang cukup luas dalam hal memaknai batasan objek sengketa Tata Usaha Negara sehingga Pengadilan dalam hal memeriksa dan mengadili suatu perkara dimana warga masyarakat berhadapan dengan Pemerintah (Badan/Pejabat Tata Usaha Negara) lebih cenderung mengacu pada pendekatan yuridis yang terdapat dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 Sebagaimana diubah terakhir kali dengan UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peraturan maupun UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Konsep yang diadopsi di Peradilan TUN tidak hanya perkara yang bersifat gugatan akan tetapi terdapat juga perkara yang disebut sebagai permohonan, seperti permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang dan permohonan fiktif positif. Sebenarnya apa yang dimaksud dengan gugatan fiktif? Gugatan fiktif (dikenal dengan permohonan) adalah permohonan tata usaha negara akibat sikap diam (pengabaian) pemerintah atas permohonan administrasi yang diajukan oleh warga masyarakat. Apabila dalam batas waktu yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, pemerintah tidak mengeluarkan keputusan apapun terkait permohonan yang diajukan, maka pembiaran tersebut dianggap sebagai sebuah objek hukum berupa KTUN yang dapat dimohonkan dihadapan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).¹⁰

Selain terkait perluasan pemaknaan KTUN sebagaimana dijelaskan diatas, salah satu permasalahan menarik lainnya yang kemudian muncul pasca UU Administrasi Pemerintahan ialah terkait lahirnya paradigma baru terkait kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam menguji obyek sengketa fiktif positif. Ketentuan dalam UU Administrasi Pemerintahan yang menganut rezim fiktif positif tersebut berbeda dengan ketentuan Pasal 3 UU PTUN yang menganut rezim fiktif negatif yang artinya Peradilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili gugatan terhadap sikap diam Badan/Pejabat TUN yang tidak menerbitkan keputusan yang dimohon atau yang menjadi kewajibannya, dimana sikap diam tersebut dipersamakan sebagai keputusan penolakan (fiktif negatif). Dari kedua pengaturan tersebut terlihat adanya paradigma yang berbeda dalam memandang sikap diam dari Badan dan/atau pejabat tata usaha Negara. Pada pengaturan KTUN Fiktif Negatif yang diatur sebelumnya dalam UU PTUN dapat dijelaskan bahwa pada penjelasan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU PTUN disebutkan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara yang menerima permohonan dianggap telah mengeluarkan keputusan berisi penolakan permohonan tersebut apabila tenggang waktu yang ditetapkan telah lewat waktu dan badan atau pejabat tata usaha negara bersifat diam, tidak melayani permohonan yang telah diterima. Hal ini berarti dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang menerima permohonan tersebut bersikap diam tidak berbuat apa-apa dan tidak mengeluarkan keputusan apapun oleh Undang-undang dianggap telah mengeluarkan penolakan atas suatu permohonan yang telah diterimanya tersebut. Tentunya apa yang dimohonkan oleh orang atau

¹⁰ Deny Indrayana, 2021. Perubahan Kompetensi Permohonan Fiktif Positif Pasca Berlakunya Omnibus Law, Integrity Law Firm Legal Update. h.1

badan hukum perdata tersebut merupakan wewenang dan kewajiban dari badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang menerima permohonan tersebut.¹¹ Sebaliknya ketentuan permohonan fiktif positif ini juga kemudian mendapat pengaturan yang berbeda dalam UU Cipta Kerja sehingga membawa dampak terhadap peran pengadilan untuk mengadili suatu perkara.

Ketentuan penyederhanaan proses penetapan suatu keputusan fiktif positif yang diatur dalam UU Cipta Kerja yang semula dimaksudkan untuk mempercepat suatu proses keputusan pemerintah dan memberikan kepastian hukum ternyata dalam tataran praktis berpotensi menimbulkan suatu persoalan baru, dimana ketika tidak ada kejelasan terhadap permohonan yang diajukan oleh masyarakat maka tidak terdapat ruang upaya hukum yang disediakan oleh UU tersebut. Kondisi demikian telah meniadakan peran PTUN untuk dapat memeriksa dan mengadili perkara dengan skema permohonan fiktif positif.

Perubahan paradigma terkait obyek sengketa KTUN fiktif kemudian terjadi pasca lahirnya UU Administrasi Pemerintahan. Konsep terkait keputusan tata usaha negara dari yang semula fiktif negatif sesuai ketentuan Pasal 3 UU PTUN, menjadi keputusan fiktif positif sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan dianggap sebagai bentuk pencerminan adanya spirit peningkatan kualitas pelayanan publik sebagai bagian dari reformasi birokrasi bagi aparatur pemerintahan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. UU Administrasi Pemerintahan telah mengadopsi konsepsi *Lex Silencio Positivo* yakni suatu mekanisme hukum yang mensyaratkan otoritas administrasi untuk menanggapi atau mengeluarkan keputusan/tindakan yang diajukan kepadanya dalam limit waktu tertentu dan apabila prasyarat ini tidak terpenuhi, otoritas administrasi dianggap telah mengabaikan permohonan penerbitan keputusan/tindakan itu. Sebagai suatu konsep hukum baru, kaidah *lex silentio positivo* yang dalam khasanah hukum administrasi Indonesia lebih dikenal sebagai keputusan/tindakan fiktif positif.¹²

Ketika otoritas administrasi pemerintahan berdiam diri tidak melayani atau bersikap tidak responsif sebagaimana seharusnya atas suatu permohonan warga masyarakat (*citizen*) yang diajukan kepadanya dimana atas sikap diam tersebut menimbulkan suatu akibat hukum atau kerugian bagi warga masyarakat, maka atas dasar kepastian hukum masyarakat pencari kadilan dapat mengajukan permohonan ke PTUN untuk mendapatkan suatu keputusan. Ketentuan tersebut bertujuan untuk menjamin agar setiap sikap dan tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menjunjung tinggi asas-asas pemerintahan yang baik.

Kaidah KTUN Fiktif ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai berikut:

PASAL 3 AYAT (1) UU PTUN:

¹¹ Indroharto, 1991, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h.125.

¹² I Gusti Ngurah Wairocana dkk, 2020. *Jurnal Hukum & Pembangunan* Vol. 50 No. 3, h. 566

1. Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.

Terkait dengan KTUN Fiktif Positif, ketentuan Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan menentukan bahwa:¹³

- a. Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau tindakan dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- c. Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.
- d. Pemohon mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- e. Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- f. Badan dan/atau Pejabat pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

Tabel 1. Kerangka Perubahan disain kewenangan memeriksa perkara Permohonan Fiktif Positif dalam UU Administrasi Pemerintahan dan UU Cipta Kerja

Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan	Pasal 176 angka 6 Omnibus Law Pasal 53 UU AP Menjadi:
(3) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum	(3) Dalam hal permohonan diproses melalui sistem elektronik dan seluruh persyaratan dalam sistem elektronik telah terpenuhi, sistem elektronik menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan sebagai Keputusan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
(4) Pemohon mengajukan permohonan	(4) Apabila dalam batas waktu

¹³ Pasal 53 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).	sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, permohonan dianggap dikabulkan secara hukum.
(5) Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan	(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Presiden

Dari tabel di atas dapat dipahami bahwa skema Permohonan Fiktif positif yang diadopsi oleh UU Cipta Kerja lebih menitikberatkan penyelesaian secara intern Badan atau Pejabat TUN dan tidak membuka peluang pola penyelesaian melalui pengadilan. Untuk mengisi kekosongan tersebut, Mahkamah Agung RI melalui Ditjen Badan Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara (“DITJENMILTUN”) menerbitkan Surat Edaran Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Penanganan Pendaftaran Perkara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Penghapusan peran PTUN dalam memutuskan permohonan fiktif positif akan menimbulkan kebingungan terhadap implementasi permohonan pemohon yang walaupun secara hukum dianggap dikabulkan namun belum tentu dengan sukarela disetujui dan dilaksanakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang kepadanya diajukan permohonan. Padahal keputusan fiktif positif lahir sebagai sarana untuk memberikan ruang bagi publik agar dapat mengajukan gugatan ke pengadilan.¹⁴

B. Peluang DAN Tantangan Pengadilan TUN dalam Memeriksa Perkara Permohonan Fiktif Positif

Teori awal dalam pembentukan PTUN didasarkan adanya pemahaman pentingnya pengawasan atas kekuasaan administrasi baik itu melalui legislatif, eksekutif maupun peradilan.¹⁵ Hal ini dikarenakan besarnya kewenangan pemerintah untuk mengatur masyarakat dalam lingkup negara kesejahteraan/welfare state menyebabkan seringkali masyarakat berada dalam kedudukan yang lebih rendah dibandingkan pemerintah. Oleh karenanya untuk menjaga keseimbangan dan dalam rangka upaya evaluatif terhadap keputusan dan tindakan pemerintah diperlukan suatu lembaga yang dapat menguji dan memeriksa apakah keputusan dan atau tindakan tersebut telah sesuai dengan

¹⁴ Desy Wulandari, 2015. “Pengujian Keputusan Fiktif Positif Di Pengadilan Tata Usaha Negara,” *Lex Renaissance* 5, No. 1: 32–56

¹⁵ Eko Hidayat, 2017. “Kapabilitas Peradilan Tata USAha Negara Di Indonesia,” *ASAS* 9, no. 1: h 92.

prosedur dan substansi yang diperintahkan oleh Perundang-undangan yang berlaku.

Objek permohonan dan/atau tindakan guna mendapatkan keputusan badan dan/atau pejabat pemerintahan adalah kewajiban badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan administrasi pemerintahan yang dimohonkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kriteria permohonan guna mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan, yaitu :¹⁶

1. Permohonan dalam lingkup kewenangan badan dan/atau pejabat pemerintahan;
2. Permohonan terhadap keputusan dan/atau tindakan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan;
3. Permohonan terhadap keputusan dan/atau tindakan yang belum pernah ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan;
4. Permohonan untuk kepentingan pemohon secara langsung.

Lembaga Fiktif Positif di wilayah praktis dapat dimaksimalkan atau dimanfaatkan oleh Warga Masyarakat, Badan/Pejabat Pemerintahan, dan lembaga peradilan (PTUN). Bagi warga masyarakat, hadirnya lembaga fiktif positif ini menjadi saran/wadah perlindungan hukum terhadap tindakan maladministrasi berupa sikap Badan/Pejabat Pemerintahan yang tidak responsif (bersikap diam) atas permohonan untuk menerbitkan keputusan atau melakukan tindakan yang menjadi kewajiban Badan/Pejabat tersebut, yang kemudian mendorong Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan untuk meningkatkan etos kerja dengan didukung tata aturan yang baik, yang objeknya untuk mencapai perlindungan hukum yang memenuhi keadilan, kemanfaatan serta kepastian hukum atas permohonan fiktif positif tersebut.¹⁷

Perkembangan mutakhir Peratun dari perspektif kompetensi absolut telah menunjukka penegasan kewenangan Peratun dalam menangani permasalahan hukum publik antara warga dan pemerintah. Hal ini ditandai dengan disahkannya UU Administrasi Pemerintahan yang membuka ruang penyelesaian sengketa hukum publik secara lebih komprehensif oleh Peratun. Bahwa perluasan makna dari pengertian Keputusan Tata Usaha Negara telah dimaknai kembali melalui Pasal 87 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang menentukan :

Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;

¹⁶ Enrico Simanjuntak, h 147-148

¹⁷ M. Aschari & Fransisca Romana Harijyatni, (2017). Kajian tentang Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Sengketa Keputusan Fiktif Positif, Jurnal Kajian Hukum, 2(1), h. 33-34.

- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Meskipun PTUN telah kehilangan dasar dalam mengadili Permohonan Fiktif Positif dalam UU Cipta Kerja, namun bukan berarti secara otomatis kewenangan PTUN hilang begitu saja. UU Cipta Kerja mengubah sarana Permohonan Fiktif Positif dari kewenangan PTUN menjadi “diatur lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Presiden”. Perpres ini nantinya akan mengatur lebih lanjut mengenai teknis Permohonan Fiktif Positif, bisa dalam sarana lain, ataupun bisa juga dikembalikan ke PTUN.¹⁸ Menurut hemat penulis kerangka permohonan fiktif positif dapat dikonstruksikan melalui Gugatan Tindakan Faktual yang telah memberikan dasar kepada pengadilan TUN untuk mengadili objek sengketa di luar keputusan tertulis yakni tindakan administrasi.

Bahwa tindakan faktual merupakan tindakan konkrit atau fisik yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pejabat pemerintahan, tindakan ini tidak hanya terbatas pada tindakan aktif saja namun juga perbuatan pasif. perbuatan pasif yang dimaksud dalam hal ini adalah sikap diam akan sesuatu hal. untuk tindakan faktual yang bersifat aktif, biasanya selalu didahului oleh penetapan tertulis, sedangkan untuk perbuatan pasif tidak disertai dengan tindakan tertulis. Tindakan faktual (*feitelijk handelingen*) akan selalu bersegi satu (*eenzijdige*) karena bersifat sepihak saja, oleh karenanya segala jenis *feitelijk handelingen* masuk ke dalam ranah hukum publik.

Pemohon dalam hal ini sedapat mungkin memformulasikan Gugatan Tindakan Faktual dengan menguraikan dasar-dasar yuridis kewenangan Pengadilan untuk memeriksa dan mengadili perkara yang diajukan oleh Pemohon yang berasal dari adanya sikap diam atau tidak responsif Termohon atas permohonan yang diajukan oleh Pemohon meskipun sudah dilengkapi dan ditempuh sesuai ketentuan dan prosedur yang berlaku.

Bahwa secara hukum formiil yang mengatur tentang penyelesaian sengketa perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah telah memberikan pemaknaan baru terkait dengan pengertian keputusan tata usaha negara sebagaimana yang termuat dalam Pasal 8 Perma RI Nomor 2 Tahun 2019 yang menyatakan :

Setiap frasa “Keputusan Tata Usaha Negara” dan frasa “Sengketa Tata Usaha Negara” yang tercantum dalam BAB IV Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara haruslah dimaknai juga sebagai “Tindakan Pemerintahan” dalam rangka penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan menurut Peraturan Mahkamah Agung ini ;

¹⁸ Deny Indrayana, *Op Cit.*

Bahwa dalam Undang-undang administrasi pemerintahan yang cukup menarik perhatian adalah pada pasal 87 huruf (a) yang mana penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual. pada Undang-undang Administrasi Pemerintahan ini, tidak dijelaskan secara mendetail makna dari tindakan faktual. selain itu, hal ini juga berkaitan dengan pelimpahan kompetensi PTUN dalam menangani perkara yang salah satu pihaknya adalah pemerintah. kerap kali dengan adanya tindakan faktual yang kini menjadi perluasan objek sengketa Tata Usaha Negara, disamakan dengan *onrechmatige overheidsdaad*, sehingga perkara Perbuatan Melanggar Hukum juga harus diputus di PTUN berdasarkan PERMA Nomor 2 Tahun 2019.¹⁹

Dengan berbagai perkembangan praktis dan kontekstualitas kasus-kasus yang dihadapi dan dialami oleh masyarakat menuntut progresifitas dari Lembaga Peradilan untuk memberikan solusi dan jalan tengah atas kekosongan hukum yang secara tegas menghilangkan kewenangan PTUN untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara permohonan Fiktif Positif, disamping itu Pengadilan sebagai lembaga dan institusi bagi masyarakat untuk mencari keadilan tidak boleh menolak suatu perkara yang diajukan kepadanya, oleh karenanya jikapun ada suatu kasus konkrit yang menimbulkan akibat suatu kerugian bagi warga masyarakat yang disebabkan oleh suatu keadaan sikap diam Badan atau Pejabat Pemerintah yang diajukan dengan skema gugatan Tindakan Faktual maka seyogianya gugatan *a quo* wajib diperiksa dan diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatur bahwa Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya

III. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian yang penulis uraikan pada bab Pembahasan di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah mereduksi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadili permohonan fiktif positif sebagaimana yang diadopsi oleh UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dimana kemudian dipertegas Mahkamah Agung melalui Surat Edaran Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman penyelenggaraan tugas bagi Pengadilan untuk penataan dan penyeragaman seluruh kewenangan Peradilan TUN bahwa permohonan fiktif positif sudah tidak lagi menjadi kewenangan PTUN. Namun berangkat dari persoalan praktis yang mungkin saja akan dihadapi oleh warga masyarakat ketika otoritas administrasi pemerintah tidak merespon atas permohonan yang diajukan oleh masyarakat, maka kondisi tersebut tetap berpotensi dapat diajukan gugatan ke Pengadilan dengan skema gugatan tindakan faktual dengan formulasi yang khusus sebagaimana yang dikenal sebagai objek Gugatan selain Keputusan Tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Selain itu tantangan dalam pelaksanaan kewenangan Peradilan tersebut adalah tidak adanya standar yang sama bagi peradilan dalam menangani kasus konkrit warga

¹⁹ Pertimbangan Majelis Hakim Dalam Putusan Nomor 23/G/TF/2020/Ptun.Pbr. h 176

masyarakat, kemudian masyarakat sebagai pencari keadilan juga harus mampu mengkonstruksikan dalil-dalil permohonannya agar objek sengketa dapat dikategorikan sebagai tindakan faktual pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdoellah, Priyatmanto, 2016. Revitalisasi Kewenangan PTUN. Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Cahaya Atma Pusaka, Yogyakarta.
- Aschari, M & Fransisca Romana Harijyatni, 2017. Kajian tentang Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Sengketa Keputusan Fiktif Positif, Jurnal Kajian Hukum, 2(1).
- Bagus S , Teguh dkk, Fictive Positive Decision As A Form of Bureaucratic Reform Based on The Good Governance Principles, Jurnal Hukum Peratun, Volume 1, Nomor 1, Februari 2018.
- Hidayat, Eko, 2017 . “Kapabilitas Peradilan Tata USAha Negara Di Indonesia,” ASAS 9.
- Indrayana, Denny, Perubahan Kompetensi Permohonan Fiktif Positif pasca berlakunya Omnibus Law, Artikel Integrity Legal Update.
- I Gusti Ngurah Wairocana dkk, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol. 50 No. 3 (2020).
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara untuk memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan.
- Ridwan, 2009. Tiga Dimensi Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara, FH UII Press, Yogyakarta.
- Ridwan, 2009. Tiga Dimensi Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara, FH UII Press, Yogyakarta.
- Simanjuntak, Enrico, 2014. beberapa Anotasi terhadap Pergeseran Kompetensi Absolut Peradilan Umum kepada Peradilan Administrasi Pasca Penegsahan UU No. 30 Tahun 2014. Dalam Subur M.S dkk. Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer. Genta Press Yogyakarta.
- Simanjuntak, Enrico, 2018. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,, Transformasi dan Refleksi, Sinar Grafika, Jakarta.
- Simanjuntak, Enrico, Perkara Fiktif Positif dan Permasalahan Hukumnya, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 6 Nomor 3, November 2017.
- Siringo-ringo, R.O.B dkk, 2011. Buku Pintar menjawab Permasalahan Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara. Ghalia Indonesia. Bogor.
- Supandi, 2011. Hukum Peradilan Tata Usaha Negara, Kepatuhan Hukum Pejabat dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, Medan, Pustaka Bangsa Pers.
- Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.
- Tjandra, W. Riawan, 2009. Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Universitas Atmajaya Yogyakarta.

- Tri Cahya Indra Permana, 2016. Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara. Genta Publishing, Yogyakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3344.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Wulandari, Desy, 2015 . “Pengujian Keputusan Fiktif Positif Di Pengadilan Tata Usaha Negara,” Lex Renaissance 5, No. 1.

PENAMBAHAN KEWENANGAN MENGADILI PTUN DAN IMPLIKASINYA PASCA UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Imam Ropii
Universitas Wisnuwardhana Malang
Jl. Danau Sentani 99 Malang Jawa Timur

E-Mail: ropii@wisnuwardhana.ac.id

ABSTRAK

Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) selain untuk memenuhi pilar negara hukum (*rechstaat*) juga untuk melindungi hak warga negara. Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ada penambahan kewenangan absolut PTUN. Tulisan ini akan mengkaji: 1) Bagaimana bentuk penambahan kewenangan PTUN pasca UU Administrasi Pemerintahan? 2) Apa implikasi penambahan kewenangan PTUN penyelenggara pemerintahan, warga masyarakat, dan Hakim PTUN? Tulisan ini merupakan kajian hukum normative berbasis bahan hukum primer dan skunder yang digali dengan cara menelaah dokumen hukum dan kajian literatur. Analisis dilakukan secara kualitatif dan preskriptif. Hasil kajian menyimpulkan: 1) Bentuk penambahan kewenangan PTUN pasca UU Administrasi Pemerintahan: Perluasan makna penetapan tertulis, perluasan lingkup administrasi pemerintahan, menangani upaya administrative, menguji keputusan fiktif positif, dan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang. 2) Implikasi penambahan kewenangan PTUN terhadap penyelenggara pemerintahan harus semakin cermat dan berhati-hati dalam melakukan tindakan karena menjadi objek sengketa, penggunaan asas-asas pemerintahan yang baik sebagai kewajiban karena telah dinormakan sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan, terhadap warga masyarakat makin luas sarana perlindungan hak, pemberian ruang hukum untuk melakukan upaya administrative, dan bagi hakim PTUN terjadi perluasan kewenangan mengadili berpotensi terjadi penyalahgunaan wewenang, ketidakjelasan tata cara memeriksa perkara Tindakan faktual.

Kata Kunci : Penambahan Kewenangan, PTUN, UU Administrasi Pemerintahan.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam system ketatanegaraan Indonesia merupakan puncak dari perjalanan Panjang sejarah dalam upaya melengkapi dan memenuhi unsur-unsur dari prinsip negara hukum sebagaimana di gagas oleh Frederick Jullius Stahl dengan konsep *rechstaat* yang diilhami oleh Immanuel Kan. Sebagaimana dinyatakan Stahl, unsur-unsur negara hukum (karakter *rechstaat*) terdiri dari: a) adanya perlindungan terhadap

hak-hak asasi manusia, b) adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu, c) pemerintahan dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan d) adanya peradilan administrasi dalam perselisihan.¹

Sejarah perjalanan dan pembentukan dan beroperasinya Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Administrasi² terjadi pada tanggal 1 Januari 1991 merupakan moment penting sebagai tonggak beroperasinya PTUN di negara Indonesia meskipun undang-undang tersebut sudah disyahkan dan diundangkan pada tanggal 29 Desember 1986³ karena membutuhkan persiapan dan penyediaan sarana, prasarana serta sumber daya manusia serta pendanaannya.

Sejak disyakkannya UU PTUN sekaligus menandai pembentukan pengadilan yang terakhir dari 4 lingkup pengadilan, maka lengkaplah unsur-unsur dari negara hukum (*rechtstaat*) yang menjadi ciri penanda dari system hukum Indonesia sekaligus menambah perluasan terhadap upaya dan sarana perlindungan hukum terhadap rakyat dari kemungkinan timbul benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan.

Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam UUD NRI Tahun 1945 diatur secara tegas dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Berikut dikutip pengaturan tersebut: "Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi".

Sebagaimana ditentukan dalam UU No. 5 Tahun 1986 (UU PTUN), bahwa PTUN memiliki kewenangan (kompetensi) absolute untuk menangani perkara sengketa TUN selain yang ditentukan dalam Pasal 2 yang berbentuk keputusan atau ketetapan yang dikeluarkan oleh badan/pejabat pemerintahan. Merujuk ketentuan pasal 1 angka 4 yang merupakan kewenangan PTUN, yang dimaksud dengan sengketa TUN adalah "sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) sebagai salah satu hukum materiil telah membawa perubahan yang cukup luas yaitu berupa perluasan objek sengketa TUN yang secara langsung berkaitan dengan ruang lingkup kewenangan sengketa yang menjadi kewenangan pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini juga disampaikan Irvan Mawardi, Sebagai lembaga yudisial murni

¹ Miriam Budiardjo, 1982. *Dasar-Dasar Ilmu politik* (Jakarta: Gramedia), hlm. 57-58. Hal itu juga dapat ditemukan dalam karya Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 76-82.

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Pasal 114 menegaskan, Undang-undang ini dapat disebut "Undang-undang Peradilan Administrasi Negara".

³ *Ibid*, Pasal 145 yang menegaskan "Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan penerapannya diatur dengan Peraturan Pemerintah selambat-lambatnya lima tahun sejak Undang-undang ini diundangkan".

dalam penegakan hukum di sektor administrasi pemerintahan, fungsi dan karakter PTUN mengalami banyak perubahan dengan hadirnya UU AP tersebut.⁴

Perluasan atau penambahan objek sengketa TUN yang dapat dipersoalkan oleh warga negara dalam UU Administrasi Pemerintahan sesungguhnya merupakan wujud pemberian penguatan dan perluasan perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Adanya perluasan objek sengketa yang dapat dipersoalkan tersebut, maka secara otomatis juga mempengaruhi/menambah luasnya bentuk-bentuk sengketa antara pemerintah dan warga negara yang menjadi kewenangan absolut dari pengadilan TUN dibandingkan sebelum diundangkan UU Administrasi pemerintahan.

B. Perumusan Masalah

Permasalahan yang menjadi focus pengkajian terhadap judul artikel “Perluasan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan” dirumuskan sebagai berikut: Bagaimana bentuk perluasan kewenangan PTUN pasca UU Administrasi Pemerintahan? , Bagaimana implikasi hukum perluasan kewenangan PTUN bagi pemerintah dan warga negara?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, atau biasa juga disebut sebagai metode penelitian doktrinal.⁵ Penelitian hukum normatif ini merupakan metode penelitian hukum yang berusaha menganalisis dan membahas isu-isu hukum dengan menggunakan kerangka hukum yang terbangun atas suatu peraturan perundang-undangan dan konsep-konsep serta asas dalam keilmuan ilmu hukum.⁶ Adapun metode pendekatan yang digunakan ialah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

II. PEMBAHASAN

A. Penambahan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Kajian terhadap perluasan kewenangan PTUN ini menarik dilihat dari sisi hak-hak warga masyarakat dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan dan dari sisi pengadilan TUN karena terkait dengan perluasan objek sengketa yang menjadi kewenangan PTUN. Untuk mengkaji tentang bentuk perluasan kewenangan pengadilan TUN pasca berlakunya undang-undang tentang Administrasi pemerintahan, terlebih dahulu dipaparkan kewenangan PTUN sebelum UU Administrasi Pemerintahan diundangkan.

⁴ Irvan Mawardi, 2019. Kedudukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Sebagai Pengadilan Tingkat Pertama (Jo Pasal 51 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986) Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Peratun* 2, No. 1 (February 27): 55-74.

⁵ Johnny Ibrahim. 2006. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing).

⁶ Amiruddin dan Zainal Asikin. 2018. *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers).

Apa yang dimaksud dengan kompetensi absolut itu? Kompetensi absolut merupakan wewenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu sengketa menurut objek atau materi atau pokok sengketa.⁷ Sebagaimana ditentukan dalam UU No. 5 Tahun 1986 merumuskan objek sengketa TUN sebagai berikut: Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai **akibat dikeluarkannya** Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸

Merujuk ketentuan Pasal 1 angka 4 tersebut dapat ditarik pemahaman sebagai berikut:

- a. Objek sengketa dalam berperkara di pengadilan TUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh badan/pejabat TUN baik di pusat (pemerintah pusat) maupun di daerah (pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota);⁹
- b. Sengketa Kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986, UU tersebut membatasi kewenangan (kompetensi absolut) Pengadilan TUN pada lingkup persoalan terkait dengan keputusan yang dikeluarkan oleh badan/pejabat TUN dalam melaksanakan fungsi pemerintahan dan sengketa kepegawaian. Pembatasan terhadap kewenangan tersebut menjadikan pengadilan TUN menjadi pengadilan khusus yang hanya menangani sengketa antara badan/pejabat TUN dengan orang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya KTUN.

Obyek sengketa TUN yang menjadi kompetensi absolut berdasar Pasal 1 angka 3, Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 Jo. UU No. 9 Tahun 2004 adalah Keputusan tata usaha negara. Terdapat pembatasan yang termuat dalam Pasal 2, Pasal 48, Pasal 49 dan Pasal 142. Pembatasan ini dapat dibedakan menjadi: Pembatasan langsung, pembatasan tidak langsung, dan pembatasan langsung bersifat sementara.¹⁰

1. Pembatasan Langsung Kewenangan PTUN

Apa yang dimaksud dengan pembatasan langsung kompetensi absolut lingkungan pengadilan TUN? Pembatasan langsung merupakan pembatasan yang tidak memungkinkan sama sekali bagi PTUN untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa TUN tersebut. Pembatasan kewenangan secara langsung terdapat pada Penjelasan Umum, Pasal 2 dan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986.

⁷ Ridwan dkk, Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Volume 25 Nomor 2 Mei 2018. h. 344.

⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Pasal 1 angka 4

⁹ Philipus M Hadjon, dkk., 1999. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Cetakan Keenam, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, h. 318.

¹⁰ H. Yodi Martono Wahyunadi, KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM SISTEM PERADILAN DI INDONESIA. https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/berita/daftar_artikel/Kompetensi%20Pengadilan%20Tata%20Usaha%20Negara%20Dalam%20Sistem%20Peradilan%20Di%20Indonesia.pdf, Daiakses 20 April 2021.

- a. Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 menentukan, bahwa tidak termasuk KTUN menurut UU ini : a. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata. b. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum. c. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan. d. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana. e. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. f. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia. g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.
- b. Pasal 49, Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu dalam hal keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dikeluarkan: a. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pembatasan Tidak Langsung Kewenangan PTUN

Apa yang dimaksud dengan pembatasan tidak langsung kompetensi absolut lingkungan pengadilan TUN? Pembatasan tidak langsung merupakan pembatasan terhadap kompetensi absolut tetapi masih membuka kemungkinan bagi PT.TUN untuk memeriksa dan memutus sengketa administrasi, dengan ketentuan bahwa seluruh upaya administratif yang tersedia untuk itu telah ditempuh. Pembatasan tidak langsung ini terdapat di dalam Pasal 48 UU No. 9 Tahun 2004 yang menyebutkan, (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.

3. Pembatasan langsung bersifat sementara Kewenangan PTUN

Pembatasan kompetensi absolut PTUN bersifat langsung merupakan pembatasan kewenangan yang tidak ada kemungkinan sama sekali untuk mengadilinya, namun sifatnya sementara dan satu kali (*einmalig*). Ketentuan tentang pembatasan langsung bersifat sementara dapat ditemukan pada Bab VI tentang Ketentuan Peralihan Pasal 142 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 sebagai berikut “Sengketa tata usaha negara yang pada saat terbentuknya Pengadilan menurut UU ini belum diputus oleh Pengadilan menurut UU ini belum diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum tetap diperiksa dan diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum”.

Demikian pengaturan tentang pembatasan kompetensi absolut PTUN dalam UU No.5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dimana pada intinya kewenangan sebatas berkaitan dengan memeriksa, mengadili, memutus sengketa akibat dikeluarkannya keputusan dan sengketa

kepegawaian setelah dilakukan upaya administrative (keberatan dan banding) yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya bagaimana bentuk perluasan kewenangan absolut PTUN dalam UU Administrasi Pemerintahan? Perluasan kewenangan Absolut PTUN dalam UUAP terdapat dalam beberapa Pasal yang mengatur. Sebagai hukum materiil, substansi dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini memberikan banyak penambahan kewenangan kepada PTUN.

Ridwan HR dkk, dalam artikelnya berjudul Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, mengidentifikasi perluasan kompetensi absolut PTUN yang diatur dalam UUAP sebagai berikut:

1. Pemaknaan baru terhadap Keputusan Tata Usaha Negara.
Ketentuan Peralihan Pasal 87 UUAP menegaskan:
 - a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
 - b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
 - c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
 - d. bersifat final dalam arti lebih luas;
 - e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
 - f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.Berdasar ketentuan peralihan tersebut dapat dianalisis sebagai berikut.
 - 1) Selain keputusan tertulis termasuk juga Tindakan factual. Dengan demikian terjadi perluasan cakupan terkait penetapan tertulis selain mencakup penetapan tertulis juga tindakan faktual.
 - 2) Ruang lingkup fungsi pemerintahan tidak sebatas pada lingkup kekuasaan eksekutif, tetapi diperluas pada semua cabang kekuasaan yaitu legislative dan yudikatif serta yang ditentukan dalam UUD atau UU yang terkait dengan fungsi pemerintahan.
 - 3) Penegasan secara formil, selain peraturan-perundang-undangan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar dan landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
 - 4) Tindakan pemerintahan berupa keputusan administrasi pemerintahan tidak lagi dipersyaratkan bersifat konkrit, individual, dan final, tetapi cukup final dalam arti luas saja.
2. Menangani Upaya Administratif. Penanganan pasca upaya administrative yang diajukan oleh warga masyarakat ditangani oleh PTUN. Hal ini ditentukan dalam Pasal 76 (3) "Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan." Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1986 pasca upaya administrative langsung ke PTUN.
3. Menguji keputusan fiktif positif. Menurut Pasal 53 UUAP secara prinsip mengatur apabila dalam batas waktu yang ditentukan, Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak mengeluarkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.¹¹ Untuk mendapatkan putusan tersebut maka pemohon mengajukan

¹¹ Ridwan dkk, Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Volume 25 Nomor 2 Mei 2018.

permohonan kepada PTUN untuk mendapatkan keputusan permohonan tersebut.

4. Penilaian Unsur Penyalahgunaan wewenang. Bentuk perluasan dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan ini adalah memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan.¹² Sebagaimana ketentuan yang diatur di dalam Pasal 21 UU No, 30 Tahun 2014 ayat (1) “Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan”.
5. Menguji sengketa administrasi sebelum diperiksa pengadilan umum. Kewenangan ini terdapat pada Pasal 85 (1) Pengajuan gugatan sengketa Administrasi pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini dialihkan penanganannya oleh Pengadilan TUN.

Penambahan kewenangan PTUN oleh UUAP juga dapat ditemukan melalui pernyataan para pemerhati Pengadilan TUN. Menurut Enrico Simanjuntak,¹³ Penambahan kewenangan PTUN oleh UU Administrasi Pemerintahan juga dinyatakan Hakim PTUN yang menyatakan “Adanya perubahan konsep hukum yang diatur dalam UU AP memperluas kompetensi PTUN”.¹⁴

Sebagai wujud dari responsi atas penambahan kewenangan absolut PTUN oleh UU Administrasi pemerintahan, Mahkamah Agung Republik Indonesia juga telah mengeluarkan peraturan Mahkamah Agung (Perma)¹⁵ yang diundangkan pada tanggal 20 Agustus 2019 terkait dengan penyelesaian sengketa Tindakan pemerintahan dan kewenangan mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

B. Implikasi Penambahan Kewenangan PTUN dalam UU Administrasi Pemerintahan

Secara substansial, UU Administrasi pemerintahan dibentuk antara lain dalam rangka untuk merubah paradigma kedudukan pejabat publik sebagai aparatur pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan masyarakat. Pergeseran paradigma dari budaya penguasa (*power culture*) menjadi budaya penyedia layanan (*service delivery culture*) serta mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang melayani masyarakat secara efisien, transparan dan akuntabel.¹⁶ Upaya merubah paradigma tersebut dilakukan menggunakan

¹² Ibid.

¹³ E. Simanjuntak, “Beberapa Anotasi Terhadap Pergeseran Kompetensi Absolut Peradilan Umum Kepada Peradilan Administrasi Pasca Pengesahan UU No. 30 Tahun 2014”, Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer, Genta Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 59.

¹⁴ H. Yodi Martono Wahyunadi, “Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, artikel dalam Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 5, Nomor 1, Maret 2016, hlm. 141.

¹⁵ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)

¹⁶ My Lim Charity, “Paradigma Baru Sistem Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”. <https://ejournal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/412/292/Diakses> 20 April 2022.

instrument rekayasa penyelenggaraan pemerintahan yaitu hukum administrasi pemerintahan yang di dalamnya memberikan pedoman, landasan, tata cara, dan perlindungan terhadap penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya dan juga terhadap warga masyarakat.

Hal yang sama secara lebih tegas juga di kemukakan oleh Hakim PTUN Irvan Mawardi menyatakan, bahwa Undang-Undang AP ini secara mendasar bertujuan untuk melindungi individu dan masyarakat dari praktek maladministrasi dan penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat birokrasi dalam usahanya untuk memperoleh hak Administrasi Pemerintahan.¹⁷ Karena itu kehadiran UUAP benar-benar menjadi momentum penting Sebagian dari kodifikasi hukum materiil guna penataan dan pembentukan hukum administrasi pemerintahan ke depan.

Implikasi penambahan kewenangan PTUN oleh UU Administrasi Pemerintahan dapat dikaji dari beberapa pihak, yaitu penyelenggara pemerintahan, warga masyarakat (subjek hukum) dan Pengadilan TUN itu sendiri. Berikut deskripsi implikasi kepada pihak-pihak tersebut.

1. Penyelenggara pemerintahan

Perluasan cakupan terntang tindakan pemerintahan yang meliputi tindakan hukum dan tindakan factual sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 87 UUAP menjadikan seluruh aktivitas administrasi pemerintahan harus benar-benar dilakukan dengan cermat dan berhati-hati karena dapat diperkarakan di PTUN. Jika sebelum hadirnya UUAP Tindakan factual tidak menjadi kewenangan pengadilan PTUN, maka semenjak berlakunya UUAP tindakan factual yang dilakukan penyelenggara fungsi pemerintahan menjadi objek sengketa PTUN yang dapat diajukan oleh subjek hukum yang merasa dirugikan, meskipun para hakim masih mengalami kebingungan hukum acaranya dan tolok ukur untuk mengadili tindakan factual masih belum ada kejelasan.¹⁸

Perluasan objek sengketa TUN sekaligus penambahan kewenangan absolut PTUN tersebut juga sejalan dengan dinormakannya asas-asas umum pemerintahan yang baik dijadikan sebagai dasar penyelenggaraan administrasi pemerintahan.¹⁹ Penggunaan asas-asas selain landasan legalitas tersebut sangat tepat jika dibarengi dengan penguatan pertanggungjawaban Tindakan factual yang dilakukan oleh penyelenggara fungsi pemerintahan.

Perluasan objek sengketa TUN dalam UUAP juga dibarengi dengan penambahan ruang lingkup administrasi pemerintahan yang mencakup seluruh bidang penyelenggaraan fungsi pemerintahan, yaitu Lembaga Eksekutif, Lembaga Legislatif, dan juga Lembaga Yudikatif terkait dengan fungsi pemerintahan serta fungsi penyelenggara pemerintahan lain yang disebutkan dalam UUD atau undang-undang.²⁰ Berikut dikutip ketentuan perluasan lingkup pengaturan administrasi pemerintahan dalam UUAP Pasal 4 ayat (1).

¹⁷ Irvan Mawardi, KTUN "Fiktif Positif" dan Akuntabilitas Administrasi Pemerintah; Menyambut kehadiran UU No 30 tahun 2014 tentang Adminstrasi Pemerintahan.

¹⁸ Ridwan dkk, Op.cit, hlm. 354

¹⁹ UU AP Pasal 5.

²⁰ UUAP Pasal 4.

Ruang lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-undang ini meliputi semua aktivitas:

- a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif;
- b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif;
- c. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif; dan
- d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Selain itu badan/pejabat pemerintahan memiliki landasan dan kepastian yang jelas dalam menggunakan wewenang penyelenggaraan pemerintahan selain diskresi yang selama ini tidak memiliki kejelasan landasan penggunaan dan tata cara serta akibat hukum yang ditimbulkan.

2. Warga Masyarakat (Subjek Hukum)

Siapa yang dimaksud dengan warga masyarakat dalam hal ini juga termasuk badan hukum perdata sebagaimana dimaksud dalam UUAP Pasal 1 angka 15,²¹ yang kesemuanya disebut dengan subjek hukum. Penambahan terhadap kewenangan mengadili PTUN oleh UUAP juga berimplikasi pada warga masyarakat dan subjek hukum pada umumnya. Implikasi ini dapat di kaji dari penambahan bentuk dan alasan untuk dapat mempersoalkan baik secara administrative melalui upaya administrative maupun secara hukum dengan mengajukan permohonan ke pengadilan TUN atas tindakan pemerintahan. UUAP Pasal 75 ayat (1) memberikan ruang hukum kepada warga masyarakat untuk dapat melakukan hal itu.

Berikut dikutip Pasal 75 (1) “Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan”.

Selanjutnya dalam Pasal 76 ayat (3) menegaskan “Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan”. Karena pasal tersebut tidak menyebut dengan jelas hanya “pengadilan” maka yang dimaksud adalah PTUN, maka akan memperpanjang proses pencariann keadilan oleh warga masyarakat, yaitu melalui 3 tingkatan pengadilan.²²

3. Hakim PTUN

Penambahan kewenangan absolut kepada PTUN dalam UUAP juga berimplikasi kepada hakim PTUN terutama berkaitan dengan semakinluasnya kewenangan perkara yang menjadi kewenangannya. Dikatakan oleh Fransisca, “Perluasan kompetensi absolut PTUN akan menyebabkan jumlah kasus yang dimintakan penyelesaiannya oleh masyarakat ke PTUN juga semakin tinggi

²¹ UUAP Pasal 1 angka 15 menegaskan “Warga Masyarakat adalah seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan Keputusan dan/atau Tindakan.

²²

sehingga dapat menyebabkan tekanan, intervensi, pengaruh dari lembaga eksternal maupun dari para pihak juga semakin tinggi”.²³

Penambahan kewenangan absolut PTUN berpotensi menimbulkan permasalahan dalam penanganan perkaranya. Sebagaimana di katakan Fransisca, bahwa “dalam kenyataannya berpengaruh terhadap independensi hakim PTUN dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara. Masih menurut Fransisca, “setelah melakukan analisis terhadap penanganan kasus di PTUN Medan dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor: 25/G/2015/PTUN-MDN, ditemukan bukti PTUN tidak menggunakan fungsi pengawasan untuk mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa, akan tetapi sebaliknya PTUN justru berkontribusi terhadap suburnya praktik korupsi dan kolusi.”²⁴

Lebih lanjut di kemukakan “Belum adanya penyesuaian UU PTUN dengan UU Administrasi Pemerintahan juga menjadi andil semakin lemahnya fungsi PTUN dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah, karena belum ada aturan yang lengkap yang menjadi pedoman bagi hakim dalam memeriksa dan memutus sengketa yang obyeknya diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan. Oleh karena itu berdasar kasus tersebut menunjukkan, bahwa keberadaan UU Administrasi Pemerintahan justru memperlemah fungsi PTUN dalam melakukan pengawasan.”²⁵

Implikasi terhadap hakim PTUN yang lain terkait dengan hukum acara pemeriksaan dan pembuktian oleh hakim terhadap perkara perbuatan factual yang dilakukan badan/pejabat administrasi pemerintahan yang merugikan warga masyarakat. Terkait dengan hal ini Ridwan dkk mengemukakan, “dari aspek hukum acaranya sendiri, hakim-hakim banyak yang kebingungan bagaimana proses pemeriksaan dan pembuktiannya di pengadilan jika perkara yang digugat adalah tindakan faktual pemerintah”.²⁶

Mencermati berbagai implikasi yang dikemukakan para ahli yang dikutip di atas menunjukkan, bahwa masih banyak persoalan yang dihadapi PTUN/Hakim PTUN terkait dengan penambahan kewenangan absolut kepada PTUN oleh UUAP, baik persoalan normative yang ada dalam UUAP maupun persoalan teknis procedural dalam memeriksa dan mengadili serta memutus kewenangan yang diberikan dalam UUAP. Oleh karena itu, diperlukan kajian yang menyeluruh oleh Mahkamah Agung terkait dengan implikasi dari penambahan kewenangan tersebut agar dalam pelaksanaannya para hakim PTUN tidak mengalami kendala. Pengkajian dimaksud sebaiknya melibatkan akademisi ahli bidang hukum administrasi/pemerintahan untuk mendapatkan perspektif teoritis dan filosofis.

²³ Francisca Romana Harjiyatni dan Suswoto, Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Volume 24 Nomor 4 Oktober 2017, h. 605.

²⁴ *Ibid*, hlm. 608.

²⁵ *Ibid*, hlm. 609.

²⁶ Ridwan dkk, *Op. Cit.*, hlm. 354.

III. PENUTUP

Bentuk penambahan kewenangan absolut dalam UUAP terhadap pengadilan Tata Usaha Negara dapat dirinci sebagai berikut. Perluasan terhadap makna keputusan tata usaha negara (KTUN), penambahan objek sengketa TUN yaitu sengketa akibat tindakan factual badan/pejabat TUN yang merugikan warga masyarakat, kewenangan menangani upaya administrative yang dilakukan warga masyarakat, kewenangan menguji keputusan fiktif positif, kewenangan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggara pemerintahan, dan juga kewenangan menguji sengketa administrasi sebelum diperiksa oleh pengadilan umum. Keseluruhan penambahan kewenangan PTUN tersebut memerlukan pemahaman, pencermatan dan persiapan oleh para hakim PTUN karena memiliki karakter dan tingkat kerumitan sendiri dibandingkan kewenangan PTUN sebelum UUAP.

Implikasi terhadap penambahan kewenangan absolut PTUN dalam UUAP terhadap penyelenggara pemerintahan terhadap penyelenggara pemerintahan mengharuskan untuk semakin cermat, berhati-hati dan responsive dalam melakukan tindakan pemerintahan (tindakan hukum maupun tindakan factual) menjadi objek sengketa oleh warga masyarakat. Penyelenggara pemerintahan juga harus cermat menerapkan asas-asas pemerintahan yang baik sebagai dasar dalam melakukan tindakan pemerintahan karena UUAP telah mewajibkan sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, penambahan instrument perlindungan hukum warga masyarakat melalui upaya administrative dan jika tidak menerima dapat menggunakan litigasi di PTUN terhadap Tindakan pemerintahan yang merugikan. Sedangkan implikasi bagi hakim PTUN akibat penambahan kewenangan absolut dapat terjadi penyalahgunaan wewenang oleh hakim PTUN berdasarkan kajian yang dipaparkan dipembahasan. Selain itu penambahan kewenangan PTUN juga membingungkan hakim PTUN karena penambahan kewenangan memiliki karakteristik dan kerumitan tata cara mengadili.

DAFTAR PUSTAKA

- Francisca Romana Harjiyatni dan Suswoto, *Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara*. Jurnal Hukum. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Volume 24 Nomor 4 Oktober 2017.
- Irvan Mawardi, *KTUN "Fiktif Positif" dan Akuntabilitas Administrasi Pemerintah; Menyambut kehadiran UU No 30 tahun 2014 tentang Adminstrasi Pemerintahan*.
- Irvan Mawardi, *Kedudukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Sebagai Pengadilan Tingkat Pertama (Jo Pasal 51 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986) Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Jurnal Hukum Peratun 2, No. 1 (February 27, 2019): 55-74.
- Miriam Budiardjo, 1982. *Dasar-Dasar Ilmu politik* (Jakarta: Gramedia).
- My Lim Charity, "Paradigma Baru Sistem Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang

- Administrasi Pemerintahan”. <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/412/292/Diakses> 20 April 2022.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).
- Philipus M Hadjon, dkk., 1999. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (*Introduction to the Indonesian Administrative Law*), Cetakan Keenam, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Philipus M. Hadjon, 1987. Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Surabaya: Bina Ilmu.
- Ridwan dkk, *Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Volume 25 Nomor 2 Mei 2018.
- Simanjuntak E, 2014. Beberapa Anotasi Terhadap Pergeseran Kompetensi Absolut Peradilan Umum Kepada Peradilan Administrasi Pasca Pengesahan UU No. 30 Tahun 2014, Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer, Genta Press, Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Yodi Martono Wahyunadi, “Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, artikel dalam Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 5, Nomor 1, Maret 2016.

KARAKTERISTIK PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PEMERINTAH (KAJIAN KRITIS DARI PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI)

Bambang Ariyanto

Dosen Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya
Jl. Arif Rahman Hakim No. 150 Surabaya

Email: bambang.ariyanto@hangtuah.ac.id

ABSTRAK

Istilah perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merupakan konsep baru yang sedikit berbeda dengan perbuatan melawan hukum sebagaimana dipahami dalam konsep hukum perdata. Bahkan dalam pengajuan sengketanya, perbuatan melawan hukum ini harus diadili di Peradilan Tata Usaha Negara, bukan di Pengadilan Negeri. Meski begitu, ketidakjelasan mengenai karakteristik dari perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dari perspektif hukum administrasi membuat praktisi hukum mengalami kebingungan. Untuk itulah, kajian ini berusaha mengidentifikasi secara konseptual mengenai karakteristik atau unsur-unsur perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dari perspektif hukum administrasi. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, serta pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Hasil penelitian ini unsur atau karakteristik dari perbuatan melawan hukum oleh pemerintah adalah, pertama, Perbuatan pemerintah melanggar undang-undang dan peraturan formal yang berlaku; kedua, Perbuatan pemerintah melanggar kepentingan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhi; ketiga, Perbuatan pemerintah melanggar kewajiban hukumnya sendiri; keempat, Perbuatan pemerintah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Kata Kunci : **Perbuatan Melawan Hukum, Peradilan Tata Usaha Negara, Perbuatan Pemerintah.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam literatur hukum perdata, penggunaan perbuatan melawan hukum yang mengacu pada Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) sudah lazim digunakan baik dalam teori dan praktik beracara. Pasal 1365 KUH Perdata yang berbunyi : “tiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

Mengacu pada Pasal 1365 KUH Perdata ini, ada empat unsur yang harus dibuktikan sebagai perbuatan melawan hukum: (1) ada perbuatan melawan hukum; (2) ada kesalahan; (3) ada kerugian; dan (4) ada hubungan kausal antara

kerugian dan perbuatan. Jika keempat unsur itu bisa terbukti semua, bentuk pertanggungjawaban hukum yang harus diberikan oleh tergugat adalah ganti rugi. Maka lazim dimaknai dalam konteks gugatan perbuatan melawan hukum, baik terhadap orang perorangan atau badan hukum, aspek penekannya adalah ganti rugi.

Lalu bagaimana jika perbuatan melawan hukum itu dilakukan oleh pemerintah atau badan/pejabat tata usaha negara? Maka ketentuan peraturan perundang-undangan mengarahkan pada kompetensi pengadilan yang berwenang adalah Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan TUN) yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha negara (selanjutnya disebut UU PTUN). Meskipun kompetensi pengadilan adalah Peradilan TUN, namun di hukum formil Peradilan TUN memberikan syarat-syarat sebuah perkara itu bisa masuk diadili di Peradilan TUN. Syarat itu mengacu pada objek sengketa TUN yakni Keputusan TUN. Artinya, unsur perbuatan yang bisa menjadi objek sengketa TUN itu harus memenuhi unsur-unsur dari Keputusan TUN, yakni penetapan tertulis, final, individual, konkret, dikeluarkan oleh badan/pejabat TUN, dan menimbulkan akibat hukum. Adapun tuntutan yang bisa diajukan di Peradilan TUN adalah tuntutan yang menyatakan batal/tidak sahnya sebuah Keputusan TUN. Sedangkan untuk tuntutan atas kerugian hanya dibatasi sebesar Rp. 5.000,000 (lima juta rupiah).

Paradigma diatas kini berubah seiring dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP). UU AP ini mengatur banyak ketentuan pelaksanaan administrasi di Indonesia, termasuk menggeser kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. UU AP memberikan jaminan perlindungan kepada setiap warga masyarakat untuk mengajukan keberatan dan banding terhadap keputusan dan/atau tindakan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan. Warga masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, UU AP tidak hanya sebagai salah satu dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, warga masyarakat dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga merupakan hukum materiil bagi sistem Peradilan TUN dan memuat ketentuan hukum acara meski terbatas.

Dalam ketentuan di UU AP, perbuatan melawan hukum oleh pemerintah baik yang dilakukan dalam bentuk Keputusan TUN tertulis maupun tindakan faktual merupakan Tindakan Administrasi (*administrative action*). Dimana sebagai bentuk Tindakan Administrasi, Badan/Pejabat TUN tersebut dapat digugat di Peradilan TUN karena masuk kategori perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah atau biasa disebut *onrechtmatige overheidsaad* (OOD). Atas dasar itulah, Pasal 85 UU AP menyatakan bahwa gugatan sengketa administrasi pemerintahan yang telah diajukan ke Peradilan Umum harus dialihkan ke Pengadilan TUN. Ketentuan ini lalu ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil

Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (selanjutnya disebut SEMA No. 4 Tahun 2016) dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

Meski begitu, perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah nyatanya tidak mudah untuk dipahami oleh aparat penegak hukum, khususnya hakim dan pengacara. Berdasarkan data Sistem Informasi Penelusuran Perkara pada beberapa Pengadilan Negeri masih muncul perkara perbuatan melawan hukum dengan tergugat Badan/Pejabat Pemerintahan di Peradilan Umum, dan ada yang tidak dilimpahkan ke Peradilan TUN. Padahal esensi dari pengaturan atas perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah yang menjadi kompetensi Peradilan TUN merupakan upaya perlindungan hukum masyarakat dari tindakan pemerintah yang merugikan masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, adapun rumusan masalah yang diangkat adalah karakteristik dari perbuatan melawan hukum oleh pemerintah berdasarkan konsep hukum administrasi.

C. Metode Penelitian

Metode dalam penelitian hukum mempunyai peranan yang sangat penting. Dengan metode ini menjadi jalan atau penuntun untuk menuju kebenaran ilmiah dalam bidang hukum atas isu hukum yang diteliti. Atas dasar itulah, metode penelitian hukum yang digunakan adalah metode penelitian hukum yuridis normatif. Adapun pendekatan masalah yang dipergunakan untuk menjawab isu hukum di atas adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan-undangan dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan isu hukum yang dibahas dalam tulisan ini. Sedangkan pendekatan konseptual dilakukan dengan mengkaji, mengidentifikasi, dan menganalisis pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Bahan hukum yang digunakan dalam tulisan ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik yang digunakan dalam pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder adalah dengan cara menginventarisasi hukum positif dan penelusuran kepustakaan yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Dari inventarisasi tersebut, lalu diorganisasikan, diklasifikasikan sesuai dengan rumusan masalah. Langkah selanjutnya yakni menganalisis dan/atau menginterpretasi, dengan harapan permasalahan dalam penelitian hukum ini bisa terpecahkan atau terjawab.

II. PEMBAHASAN

A. Konsep Perbuatan Melawan Hukum

Istilah perbuatan melawan hukum diambil dari bahasa Belanda dan termuat di Pasal 140 Burgelijk Wetboek Belanda lama. Pasal 140 itu berbunyi: “*Elke onrechtmatige daad, waardoor aan een ender schade wordt toegebracht, stelt dengene door wiens. Schuld die scade veroorzaakts is in deverpligting om dezelve tevergoeden.*”¹ Dari bunyi pasal tersebut, *onrechtmatigedaad* diartikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Meski begitu, penggunaan istilah perbuatan melawan hukum sebagai terjemahan dari *onrechtmatigedaad* diartikan lain oleh para sarjana hukum. Ada yang mengartikan dengan istilah perbuatan melanggar hukum, seperti R. Wirjono Projodikoro² dan Subekti³. Wirjono berargumentasi bahwa perkataan “perbuatan” dalam rangkaian kata-kata perbuatan melanggar hukum dapat diartikan positif melainkan juga negatif. Perbuatan negatif ini mempunyai arti bersifat “aktif” yaitu bersikap diam saja, dan dengan sikap diam tersebut justru melanggar hukum. Sementara itu, Mariam Darus Badruzaman⁴, M.A. Moegni Djojodirdjo⁵, Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, dan I.S Adiwimarta menggunakan istilah perbuatan melawan hukum. Para sarjana hukum ini memberikan makna yang hampir sama, bahwa kata “melawan” itu melekat sifat aktif dan pasif. Sikap aktif dapat dilihat apabila dengan sengaja melakukan sesuatu perbuatan yang menimbulkan kerugian pada orang lain sebaliknya, sifat pasif dengan wujud sengaja diam tanpa harus menggerakkan badannya sehingga menimbulkan kerugian pada orang lain, maka ia telah “melawan” hukum.

Doktrin yang berkembang dari makna *onrechtmatigedaad* ini yang lebih dominan adalah istilah Perbuatan Melawan Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata. Pada awalnya, makna dari perbuatan melawan hukum ini mengandung pengertian yang sempit sebagai pengaruh dari ajaran *legisme*.⁶ Perbuatan melawan hukum ini diartikan sebagai perbuatan yang bertentangan dengan hak dan kewajiban hukum menurut undang-undang (*onwetmatigedaad*). Dengan kata lain, bahwa perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) sama

¹ Engelbrecht, 1984. *De Wetboeken, Wetten en Verordeningen Benevens De Grondwet Van De Republiek Indonesie*, (Jakarta:PT. Ichtiar Baru Van Hoeve), h. 329.

² Wirjono Projodikoro, 2000. *Perbuatan Melanggar Hukum*, (Bandung: Mandar Maju), h. 1-2.

³ Subekti dan Tjitrosudibio, 2002. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, (Jakarta: PT Pradya Paramita, 2002), h. 346.

⁴ Mariam Darus Badruzaman, 1983. *KUH Perdata, Buku III, Hukum Perikatan Dengan Penjelasan* (Bandung: Alumni), h. 17.

⁵ M.A.Moegni Djojodirdjo, 1982. *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Pradya Paramita), h. 17.

⁶ Aliran ini ditandai dengan dua kasus. Pertama, Arrest Hoge Raad 6 Januari 1905 dalam perkara Singer Naaimachine. Perkara ini berawal dari seorang pedagang menjual mesin jahit merek Singer yang bukan produk asli Singer, namun pada mesin jahit itu ditulis kata Singer sedangkan kata-kata lainnya ditulis huruf kecil, sehingga sepintas mesin jahit terlihat seperti produk asli Singer. Perbuatan demikian tidak termasuk perbuatan melawan hukum meskipun tindakan itu bertentangan dengan tata krama dalam masyarakat. Kedua, kasus Zutphense Juffrouw dalam putusan Hoge Raad 10 Juni 1910. Kasus ini berawal dari cuaca musim dingin yang membuat pipa air dalam gudang pecah, sementara kran induknya berada dalam rumah di tingkat atas. Namun, penghuni rumah tingkat atas tidak mau menutup kran induk, meskipun sudah dijelaskan kemungkinan rusaknya barang-barang karena terkena genangan air. Meski perusahaan asuransi sudah membayar ganti rugi, asuransi tetap menggugat penghuni rumah tingkat atas ke pengadilan. Dari putusan Hoge Raad memenangkan penghuni rumah tingkat atas, karena tidak ada ketentuan undang-undang yang mewajibkan penghuni rumah tingkat atas untuk mematikan kran induk.

dengan melawan undang-undang. Namun, pada tahun 1919 dengan putusan Hoge Raad 31 Januari 1919 dalam perkara *Cohen vs Lidenbaum* yang dikenal sebagai *Drukkers Arrest* telah terjadi perkembangan pengertian perbuatan melawan hukum dalam arti luas. Dengan Arrest tersebut, pengertian perbuatan melawan hukum tidak saja dimaknai perbuatan yang melanggar kaidah hukum tertulis, yaitu (a) perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku⁷; (b) melanggar hak subjektif orang lain⁸, tetapi juga (c) perbuatan yang melanggar kaidah hukum yang tidak tertulis, yaitu kaedah yang mengatur seperti tata susila⁹; (d) kepatutan¹⁰, ketelitian dan kehati-hatian yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulan hidup dalam masyarakat.

Unsur perbuatan melawan hukum yang mengacu pada Arrest 1919 di atas, berusaha dikembangkan lagi oleh para ahli hukum. Hoffman menyatakan perbuatan melawan hukum harus memenuhi empat unsur yaitu : (a) *Er moet een daad zijn verricht* (harus ada yang melakukan perbuatan); (b) *Die daad moet onrechtmatig zijn* (perbuatan itu harus melawan hukum); (c) *De daad moet aan een ander schade heb bentoeye bracht* (perbuatan itu harus menimbulkan kerugian pada orang lain); (d) *De daad moet aan schuld zijn te wijten* (perbuatan itu karena kesalahan yang dapat dicelakakan kepadanya).¹¹ Sementara itu, Mariam Daruz Badruzaman mengemukakan perbuatan melawan hukum harus memenuhi unsur berikut ini antara lain: (a) harus ada perbuatan, baik itu perbuatan yang bersifat positif maupun negatif, atau berbuat atau tidak berbuat; (b) perbuatan itu harus melawan hukum; (c) ada kerugian; (d) ada hubungan sebab akibat antara perbuatan melawan hukum itu dengan kerugian; (e) ada kesalahan (*schuld*)

Unsur perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dan/atau Badan/Pejabat TUN (*onrechtmatige overheidsdaad*) ini pernah dirumuskan dalam Lokakarya di Lembang Bandung pada 1977 oleh Mahkamah Agung, yakni:

1. Perbuatan melawan hukum oleh pemerintah mengandung tiga ukuran;
 - a. Pelanggaran terhadap undang-undang dan peraturan-peraturan formal (peraturan perundang-undangan);
 - b. Kepatutan yang harus diperhatikan oleh pemerintah;

⁷ Bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku. Kewajiban hukum diartikan sebagai kewajiban yang berdasarkan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis (termasuk dalam arti ini adalah perbuatan pidana, pencurian, penggelapan, penipuan dan pengrusakan).

⁸ Melanggar hak subjektif orang lain, berarti melanggar wewenang khusus yang diberikan oleh hukum kepada seseorang. Yurisprudensi memberi arti hak subyektif sebagai berikut: (a) hak-hak perorangan seperti kebebasan, kehormatan, nama baik; (b) hak atas harta kekayaan, hak kebendaan dan hak mutlak lainnya.

⁹ Bertentangan dengan kaidah kesusilaan yaitu bertentangan dengan norma-norma moral, sepanjang dalam kehidupan masyarakat diakui sebagai norma hukum. Utrecht menulis bahwa yang dimaksudkannya dengan kesusilaan ialah semua norma yang ada di dalam kemasyarakatan, yang tidak merupakan hukum, kebiasaan atau agama.

¹⁰ Bertentangan dengan kepatutan yang berlaku dalam lalu lintas masyarakat terhadap diri dan orang lain. Dalam hal ini harus dipertimbangkan kepentingan sendiri dan kepentingan orang lain dan mengikuti apa yang menurut masyarakat patut dan layak. Termasuk dalam kategori bertentangan dengan kepatutan adalah : (a) perbuatan yang merugikan orang lain tanpa kepentingan yang layak; (b) perbuatan yang tidak berguna yang menimbulkan bahaya bagi orang lain, yang berdasarkan pemikiran yang normal perlu diperhatikan.

¹¹ Dikutip dari Komariah Emong Sapardjaja, 2002. *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Materiel dalam Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung: Alumni), h. 34.

- c. Kebijaksanaan yang tidak dinilai oleh hakim perdata, hakim tata usaha negara.
2. Dalam praktiknya perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dibedakan antara perbuatan pemerintah selaku pemerintah dan perbuatan pemerintah sebagai perorangan khusus;
3. Kaidah kepatutan dalam perbuatan pemerintah yang berakibat pada hukum publik dapat menimbulkan perorangan yang berhubungan dengan kebijaksanaan pemerintah;
4. Norma kepatutan ini dalam hubungannya dengan kebebasan kebijaksanaan mempunyai batas-batas pada hal-hal yang disebut kesewenangan (*abus de pouvoir, a bus de droit*) dan *detournement depouvoir*, sehingga batas-batas tersebut dapat merupakan dasar bagi sifat melanggar hukum dari pemerintah.¹²

Dalam Yurisprudensi, unsur perbuatan melawan hukum oleh Pemerintah diukur dari :

- a. Dengan undang-undang dan peraturan formal yang berlaku;
- b. Dengan kepatutan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhi oleh pemerintah;
- c. Penilaian faktor sosial ekonomi (dari penyewa dari pemilik) adalah pelengkap wewenang kepala daerah sebagai pemerintah yang tidak termasuk kompetensi pengadilan untuk menilainya, kecuali kalau wewenang tersebut dilakukan dengan melanggar peraturan atau melewati batas-batas kepatutan dalam masyarakat yang harus diperhatikan oleh pemerintah.¹³

Unsur dari perbuatan melawan hukum berdasarkan konsep hukum perdata dan hukum administrasi mempunyai perbedaan. Namun, konsepsi dari hukum perdata dari aspek unsur cukup jelas dan tegas. Sementara, unsur perbuatan melawan hukum oleh pemerintah berdasarkan paradigma hukum administrasi masih belum jelas.

B. Pergeseran KTUN dan Tindakan Pemerintahan di UU AP

Lalu bagaimana pengaturannya di UU AP ? Jika dikaji secara mendalam mengenai pengaturan UU AP memang memberikan payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan. Keberadaan UU AP diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan di pusat dan daerah kepada masyarakat. Pada sisi lain, terdapat perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan.¹⁴

Menurut Pasal 3 UU AP, adapun tujuan diundangkan UU AP adalah : (a) menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan; (b) menciptakan kepastian hukum; (c) mencegah terjadinya penyalahgunaan

¹² Agus Budi Susilo, 2006. Perbuatan Hukum Publik yang Melanggar Hukum Dapat Digugat ke Pengadilan Administrasi (Suatu Pemikiran Mengenai Kompetensi Absolut Pengadilan Administrasi di Indonesia, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media), h. 67 sebagaimana dikutip dari Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), h. 158-159.

¹³ *Ibid*

¹⁴ Imam Soebechi, 2014. Peratun dan Kontrol Hukum Secara Utuh (Catatan Awal tentang UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan), dalam Subur, dkk, *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, (Yogyakarta: Genta Press), h. 4.

wewenang; (d) menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan; (e) memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan; (f) melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB; (g) memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat.

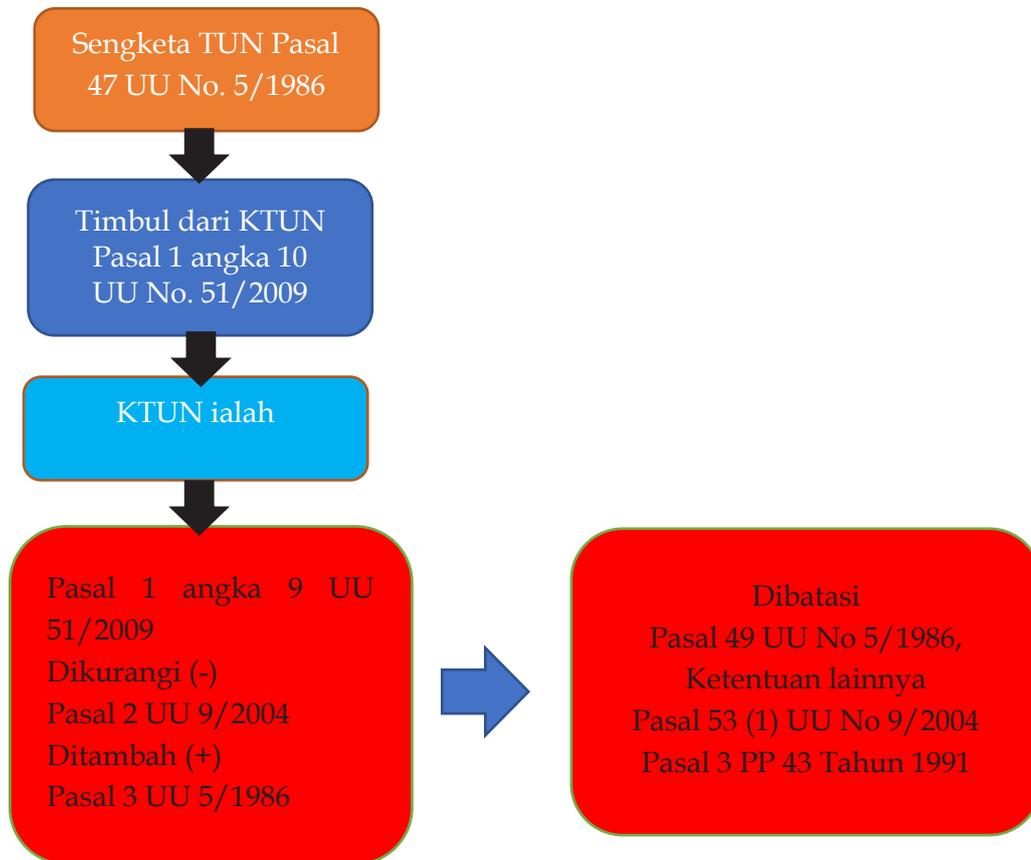
Dengan demikian, menurut Philipus M. Hadjon mengenai tiga aspek utama hukum administrasi, maka UU AP adalah hukum untuk, oleh dan terhadap pemerintah. Hukum untuk pemerintah bermakna bahwa UU AP merupakan dasar kewenangan hukum bagi pemerintah dalam melaksanakan tindakan pemerintahan. Hukum oleh pemerintah bermakna UU AP mengatur tindak pemerintahan yang harus dilaksanakannya dalam melayani masyarakat, dan hukum terhadap pemerintah bermakna UU AP memberikan jaminan perlindungan hukum bagi warga masyarakat atas tindakan pemerintahan yang melanggar hukum, di antaranya dengan mengajukan gugatan di Peradilan TUN.¹⁵

Dengan diundangkannya UU AP membawa konsekuensi atau perubahan bagi Peradilan TUN sebagai peradilan yang menangani sengketa TUN atau sengketa administrasi Negara/Pemerintahan. Bahkan dengan berlakunya UU AP, ada perluasan objek dan subjek dalam sengketa TUN. Objek dalam sengketa TUN adalah keputusan/Tindakan Administrasi Pemerintahan, Keputusan Fiktif Positif dan permohonan penilaian penyalahgunaan wewenang. Adapun subjek penggugat/pemohon dalam sengketa TUN berdasarkan UU AP adalah warga masyarakat, dan Tergugat/Termohonnya adalah Badan/Pejabat TUN yang menerbitkan Keputusan/Tindakan, serta khusus dalam perkara permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang maka pemohonnya adalah pejabat atau badan pemerintahan.

Objek dalam sengketa TUN yang mengacu pada Pasal 1 angka 9 UU PTUN adalah Keputusan TUN. Keputusan TUN dimaknai sebagai suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

¹⁵ Philipus M. Hadjon, dkk, 2001. Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press), h. 5-6.

Bagan: 1
Kompetensi Absolut PTUN Menurut UU PTUN



Sumber : Maftuh Effendi¹⁶

Objek dalam sengketa TUN berdasarkan UU AP diatur dalam Ketentuan Peralihan Pasal 87 yang menyatakan :

“Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha NEgara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB;
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat

Yodi Martono Wahyunadi menyatakan bahwa penempatan pemaknaan Keputusan TUN dengan memperluas norma Keputusan TUN dalam Ketentuan Peralihan sebagaimana tercantum di Pasal 87 UU AP adalah bentuk perubahan

¹⁶ Maftuh Effendi, PTUN Indonesia Suatu Pemikiran ke Arah Perluasan Kompetensi Pasca Amandemen Kedua UU PTUN, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 3, Nomor 1 Maret 2014, h. 25-36

terselubung,¹⁷ sebagaimana dimaksud Lampiran II Angka 135 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan:

“Rumusan dalam Ketentuan Peralihan tidak memuat perubahan terselubung atas ketentuan Peraturan Perundang-undangan lain. Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian baru di dalam Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan atasu dilakukan dengan membuat Peraturan Perundang-undangan perubahan”.

Dengan adanya Ketentuan Peralihan Pasal 87 UU AP tersebut, maka kriteria Keputusan TUN dimaknai kembali dan diperluas. Keputusan TUN tidak hanya mengandung unsur konkret, individual, dan final serta berakibat hukum, namun juga meliputi tindakan faktual, konkret umum, final dalam arti luas, dan yang masih berpotensi menimbulkan akibat hukum.

Konsep Keputusan TUN yang dirumuskan dalam Pasal 87 UU AP ternyata juga mempunyai makna berbeda dalam rumusannya di Pasal 1 angka 7 UU AP. Keputusan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 7 UU AP adalah :

“Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

Dari pengertian Keputusan ini, ada perbedaan yang penting. Jika Pasal 1 angka 9 UU PTUN memiliki 8 unsur, maka Keputusan sebagaimana Pasal 1 angka 7 hanya memiliki tiga unsur yaitu: (1) Ketetapan Tertulis; (2) Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan; (3) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.

Unsur Keputusan yang memuat tiga unsur ini menunjukkan kriteria Keputusan TUN lebih luas dibandingkan dengan konsep Keputusan TUN dalam Pasal 1 angka 9 UU PTUN. Hal ini menunjukkan adanya antinomi mengenai pengertian Keputusan TUN, antara pengertian Keputusan TUN dalam Pasal 1 angka 9 UU PTUN juncto Pasal 87 UU AP dengan pengertian Keputusan dan Tindakan TUN dalam Pasal 1 angka 7 UU AP. Konsepsi yang tidak harmonis ini memberikan ketidakpastian dalam pelaksanaan beracara Peradilan TUN.¹⁸

Mengantisipasi ketidakpastian tersebut, Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016, yang menyatakan bahwa objek gugatan pada Pengadilan TUN meliputi:

1. Penetapan tertulis dan/atau tindakan faktual
2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan
3. Diterbitkan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (Keputusan tata usaha negara dan/atau tindakan yang bersumber dari kewenangan terikat atau kewenangan bebas).
4. Bersifat :

¹⁷ Yodi Martono Wahyunadi, *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, (Jakarta; Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti, 2016), h. 26.

¹⁸ Sudarsono, 2019. *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Reformasi: Hukum Acara Peradilan Elektronik*, (Jakarta: Kencana), h. 17.

- a. Konkret - individual (contoh: keputusan izin mendirikan bangunan, dan sebagainya).
 - b. Abstrak - individual (contoh: keputusan tentang syarat-syarat pemberian perizinan dan sebagainya)
 - c. Konkret - umum (contoh: keputusan tentang penetapan upah minimum regional, dan sebagainya)
5. Keputusan Tata Usaha Negara dan/atau Tindakan yang bersifat Final dalam arti luas yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang sudah menimbulkan akibat hukum meskipun masih memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain (contoh: perizinan tentang fasilitas penanaman modal oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Izin Lingkungan, dan sebagainya).
 6. Keputusan Tata Usaha Negara dan/atau tindakan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum (contoh: LHP Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan sebagainya)

Berkaitan dengan unsur perbuatan melawan hukum oleh pemerintah, UU AP memunculkan konsep dan definisi mengenai tindakan pemerintahan yang kurang lazim. Bagi pembelajar hukum administrasi, tindakan pemerintahan merupakan salah satu langkah pemerintah dalam melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Menurut Van Vollenhoven tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) adalah pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh pemerintah tinggi dan rendah. Romeijn mengemukakan bahwa tindak pemerintahan adalah tiap-tiap tindakan atau perbuatan dari satu alat administrasi negara yang mencakup juga perbuatan atau hal-hal yang berada di luar lapangan hukum tata pemerintahan, seperti keamanan, peradilan, dan lain-lain dengan maksud menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi.¹⁹

Sebagai subjek hukum, pemerintah melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum, dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.

Sementara di UU AP, ada tiga konsep yang dimunculkan yakni tindak pemerintahan, tindakan administrasi pemerintahan dan tindakan faktual. Tindak pemerintahan merupakan terjemahan lazim atas istilah bahasa Belanda "*bestuurs handelingen*". Philipus M. Hadjon mendefinisikannya sebagai tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan.²⁰

Van Wijk dan Willem Konijnenbelt membagi tindak pemerintahan (*bestuurs handelingen*) menjadi tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan tindakan nyata/faktual (*feitelijke handelingen*).²¹ Dengan demikian, tindakan

¹⁹ Marbun, *Op.Cit*, h. 149.

²⁰ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2005. *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press), h. 42-43.

²¹ Van Wijk dan Willem Konijnenbelt, dalam Suparto Wijoyo, 1997. *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, (Surabaya: Airlangga University Press), h. 18.

pemerintahan adalah semua tindakan pemerintah yang meliputi tindakan hukum dan tindakan faktual.

Tindakan hukum pemerintahan adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. Tindakan hukum dapat dimaknai juga sebagai tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, atau tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban.

Sebaliknya tindakan faktual adalah tindakan yang ditujukan sebatas untuk menimbulkan akibat faktual tanpa menimbulkan akibat atas kedudukan hukum warga negara. Koentjoro Purbopranoto menerjemahkan *feitelijkenhandelingen* sebagai tindak pemerintahan yang berdasarkan fakta, dan mendefinisikan sebagai tindakan yang tidak mempunyai hubungan dan akibat langsung dengan kewenangannya.²² Utrech menerjemahkan *feitelijkenhandelingen* sebagai “golongan perbuatan yang bukan perbuatan hukum” yang menurutnya dalam hukum administrasi termasuk “irrelevant (tidak berarti).²³

Secara harfian dalam khazanah hukum administrasi, nomenklatur tindakan faktual, adalah sebagai terjemahan dari *feitelijkehandelingen*. Van Wijk dan Willem Konijnenbelt membagi tindak pemerintahan (*bestuur handelingen*) menjadi tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan tindakan nyata/faktual (*feitelijke handelingen*). Tindakan hukum adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu. Adapun tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum, sehingga tidak menimbulkan akibat hukum.

Koentjoro Purbopranoto menerjemahkan *feitelijkenhandelingen* sebagai tindak pemerintahan yang berdasarkan fakta, dan mendefinisikannya sebagai tindakan yang tidak mempunyai hubungan dan akibat langsung dengan kewenangannya, seperti upacara seremonial pembukaan jembatan atau pelebaran jalan raya. Utrecht menerjemahkan *feitelijkehandelingen* sebagai “golongan perbuatan yang bukan perbuatan hukum” yang menurutnya dalam hukum administrasi termasuk irrelevant (tidak berarti).

Pasal 87 huruf a UU AP menyebutkan rumusan yang tidak lazim, yaitu penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual. Dalam UU AP, nomenklatur “tindakan faktual” hanya ada dalam Pasal 87 huruf a ini. Penjelasan Pasal 87 huruf a hanya menyatakan “Cukup jelas”. meski pada kenyataannya banyak yang tidak mengetahui makna tindakan faktual tersebut: apakah termasuk penetapan tertulis, atau tindakan yang bukan penetapan tertulis. Philipus M. Hadjon telah mempertanyakan hal tersebut:

“Menjadi tanda tanya besar bahwa penetapan tertulis juga mencakup tindakan faktual. Apakah hal tersebut bukan merupakan *contradictio in termino*? (bandingkan: yang dimaksud kambing juga mencakup kucing).

Dari definisi ahli hukum tersebut, dihubungkan dengan ketentuan Pasal 87 huruf a UU AP di atas, maka dapat diketahui bahwa “perbuatan faktual”

²² Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara* (Bandung: Alumni, 1978), h. 44.

²³ E. Utrech, 1986. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Surabaya: Penerbit Pustaka Tinta Mas), h. 87-88

sebagaimana dimaksud pada Pasal 87 huruf a UU AP tersebut adalah feitelijkehandelingen. Dengan demikian setiap tindakan faktual yang bukan dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, namun dalam kenyataannya telah/berpotensi menimbulkan akibat hukum, maka tindakan tersebut dapat menjadi objek sengketa di Peradilan TUN.

Dari kedua macam tindak pemerintahan tersebut, sebagaimana dinyatakan oleh Utrecht, yang paling banyak dilakukan oleh pemerintah adalah tindakan hukum, atau apabila dikaitkan dengan UU AP dapat juga disebut sebagai tindakan administrasi pemerintahan. Unsur-unsur tindakan hukum adalah:

1. Pelaksananya adalah badan/pejabat pemerintah sebagai pemerintah atau alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*) dengan prakarsa atau tanggung jawab sendiri.
2. Dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan;
3. Sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum;
4. Dilaksanakan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat; dan
5. Tindakan tersebut harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara itu, Tindakan Administrasi Pemerintahan merupakan konsep baru dan tidak dikenal dalam kepustakaan hukum. Konsep ini baru dimunculkan dalam Pasal 1 angka 8 UU AP yang memberikan pengertian tindakan administrasi pemerintahan sebagai :*"Tindakan administrasi pemerintahan yang selanjutnya disebut sebagai tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.*

Berbeda dengan penjelasan keputusan tata usaha negara dalam pasal 1 angka 9 UU Peradilan TUN yang sangat lengkap, penjelasan Pasal 1 angka 8 UU AP hanya menyatakan "cukup jelas". tindakan administrasi pemerintahan yang oleh UUAP disebut sebagai "tindakan" dapat ditemukan dalam 23 Pasal di UUAP yang kesemuanya merujuk pada Ketentuan Umum sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 8 UUAP di atas.²⁴

Mengingat masih kaburnya konsep tindakan administrasi pemerintahan dalam UU AP untuk memperjelas konsep tersebut dapat dilakukan dua langkah yaitu: Langkah pertama adalah pendekatan konseptual. Berangkat dari unsur-unsur norma Pasal 1 angka 8 UU AP dan mengaitkannya secara sistematis dengan beberapa pengertian dalam UU AP diketahui adanya tiga unsur tindakan administrasi pemerintahan yaitu:²⁵

1. Perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggaraan negara lainnya; Yaitu perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggaraan negara lainnya dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.
2. Melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret; dan UU AP tidak menjelaskan konsep konkret dalam Pasal 1 angka 8 ini. Arti konkret dapat ditemukan dalam Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang

²⁴ Sudarsono, *Op.Cit*, h. 37

²⁵ *Ibid*

Peradilan TUN, yaitu:”.....tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan...”.

3. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Yaitu penyelenggaraan tata laksana pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Dengan demikian, berangkat dari ketentuan Pasal 1 angka 8 UU AP, Tindakan Administrasi Pemerintahan dapat dimaknai sebagai perbuatan Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggara Negara lainnya dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya, berupa tindakan nyata (atau tidak melakukan tindakan) yang berwujud konkret/nyata.²⁶

Langkah kedua, a-contrario. Nomenklatur tindakan administrasi pemerintahan atau “tindakan” dalam UU AP selalu dipasangkan dengan nomenklatur Keputusan Administrasi Pemerintahan atau “Keputusan” dengan jumlah keseluruhan frasa “keputusan dan/atau tindakan” dalam UU AP sebanyak 59 frasa. Pemasangan frasa “keputusan dan/atau tindakan dalam UU AP tersebut menunjukkan bahwa Tindak Pemerintahan yang hendak diatur dalam UU AP adalah “Keputusan atau Tindakan”.²⁷

Berdasarkan kedua langkah tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengertian tindakan administrasi pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 8 UU AP adalah semua perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya (kecuali penerbitan keputusan), dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya, berupa tindakan atau tidak melakukan tindakan), yang berwujud konkret/nyata.

Dari kajian konseptual di atas mengenai perluasan Keputusan TUN, kompetensi absolut, tindak pemerintahan, tindakan administrasi pemerintahan dan tindakan faktual, maka kriteria atau unsur dari perbuatan melawan hukum oleh pemerintah tidak secara tegas diuraikan di UU AP. Bahkan ketika merujuk pada Pasal 1 angka 4 Peraturan MA No. 2 Tahun 2019 memberikan definisi sengketa perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah sengketa yang di dalamnya mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan Pejabat Pemerintahan, atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Unsur perbuatan melawan hukum di atas lebih menekankan pada aspek keperdataan, sedangkan pada aspek hukum administrasi, unsur perbuatan melawan hukumnya tidak dikemukakan secara tegas dan jelas dalam UU AP ataupun dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 sama sekali tidak mencantumkan karakteristiknya. Peraturan ini justru memberikan kejelasan dan ketegasan mengenai perkara yang sudah diajukan ke Pengadilan Negeri tetap belum diperiksa dilimpahkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

²⁶ *Ibid*

²⁷ *Ibid*

Artinya, perbuatan melawan hukum oleh pemerintah jika didefinisikan secara komprehensif dalam perspektif hukum administrasi, maka perbuatan melawan hukum oleh pemerintah itu harus dapat memenuhi unsur :

1. Perbuatan pemerintah melanggar undang-undang dan peraturan formal yang berlaku;
2. Perbuatan pemerintah melanggar kepentingan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhi;
3. Perbuatan pemerintah melanggar kewajiban hukumnya sendiri;
4. Perbuatan pemerintah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

III. KESIMPULAN

Pengaturan Perbuatan melawan hukum oleh pemerintah sebagaimana dirumuskan di Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 sama sekali tidak memberikan gambaran atau ukuran mengenai karakteristik dari perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Penggunaan kata “tindakan faktual dan tindakan pemerintahan” dalam norma yang ada, masih membutuhkan tafsir yang sangat luas. Hal inilah yang menimbulkan kebingungan bagi praktisi hukum di lapangan dalam menerapkan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Untuk itulah, adapun dalam perspektif hukum administrasi, maka perbuatan melawan hukum oleh pemerintah itu harus memenuhi unsur :

1. Perbuatan pemerintah melanggar undang-undang dan peraturan formal yang berlaku;
2. Perbuatan pemerintah melanggar kepentingan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhi;
3. Perbuatan pemerintah melanggar kewajiban hukumnya sendiri;
4. Perbuatan pemerintah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik

DAFTAR PUSTAKA

- Badruzaman, Mariam Darus, 1983. KUH Perdata, Buku III, Hukum Perikatan Dengan Penjelasan, Bandung: Alumni.
- Djojodirdjo, M.A.Moegni , 1982. Perbuatan Melawan Hukum, Jakarta: Pradya Paramita.
- Engelbrecht, 1984. *De Wetboeken, Wetten en Verordeningen Benevens De Grondwet Van De Republiek Indonesie*, Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve.
- Hadjon, Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati, 2005. *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hadjonm Philipus M. dkk, 2001. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Marbun, 2012. *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019
- Prodjodikoro, Wirjono , 2000. *Perbuatan Melanggar Hukum*, Bandung: Mandar Maju.
- Purbopranoto, Koentjoro , 1978. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni.
- Sapardjaja, Komariah Emong, 2002. *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Materiel dalam Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Alumni.

- Soebechi, Imam , Peratun dan Kontrol Hukum Secara Utuh (Catatan Awal tentang UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan), Subekti dan Tjitrosudibio, 2002. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, (Jakarta: PT Pradya Paramita, 2002), h. 346.
- Subur, dkk, 2014. Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer, Yogyakarta: Genta Press.
- Sudarsono, 2019. *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Reformasi: Hukum Acara Peradilan Elektronik*, Jakarta: Kencana.
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016
- Susilo, Agus Budi, 2006. Perbuatan Hukum Publik yang Melanggar Hukum Dapat Digugat ke Pengadilan Administrasi (Suatu Pemikiran Mengenai Kompetensi Absolut Pengadilan Administrasi di Indonesia, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor .48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor . 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Utrech, E., 1986. Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Surabaya: Penerbit Pustaka Tinta Mas.
- Wahyunadi, Yodi Martono, 2016. Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Jakarta; Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti.
- Wijoyo, Suparto , 1997. Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi, (Surabaya: Airlangga University Press.

BAB V
PERIZINAN PASCA UNDANG-UNDANG
CIPTA KERJA

“KOTAK KOSONG” BERNAMA PAKET PARALEL PERIZINAN: SEBUAH CONTENT ANALYSIS KEWENANGAN PERIZINAN OLEH PEMERINTAH DAERAH PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Syahrul Sajidin^{1*}, Mohamad Rifan²

*Universitas Brawijaya
Jalan Veteran, Malang, 65145

*Email: syahrulsajidin@gmail.com

ABSTRAK

Kondisi psikologi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengarah pada optimalisasi investasi melalui beragam kebijakan Perizinan dan Penanaman Modal menjadi aspek penting dalam melihat diorama perkembangan Perizinan di Indonesia, salah satunya terinisiasi oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Perpindahan *specimen* perizinan yang berkarakter Desentralisasi menjadi semi-Sentralisasi merupakan salah satu konsekuensi paket kebijakan dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Paper ini ditulis melalui metode penelitian Normatif dengan 4 (empat) jenis Pendekatan: Peraturan Perundang-Undangan, Konseptual, Komparatif, dan Futuris. Pembahasan dalam tulisan ini bermuara pada rasionalisasi perizinan di level Daerah yang diistilahkan sebagai “Paket Kosong”, meskipun kerangka regulasi terkait perizinan mengarahkan Kewenangan Daerah membuat Paket Perizinan melalui PMPTSP dan terfasilitasi Mall Pelayanan Publik (MPP). Altruism terhadap frasa “Paket Kosong” ini dikarenakan probelatik sosio-yuridis pada masing-masing daerah atas peran mereka dalam menjaga Kesehatan investasi Daerah berada pada titik *dilemma*. Selain dasar regulasi dalam melakukan kontrol/kewenangan perizinan mengalami beberapa permasalahan. Konsekuensi logsinya, Pemerintah Daerah tidak memiliki kewenangan dalam hal penindakan izin usaha yang secara faktual bertentangan dengan kondisi sosio-yuridis wilayahnya. Sehingga kedepannya dalam hasil penelitian ini perlu dirancang *Interregional Linkages* yang mengarahkan kebijakan Perizinan agar sejalan dengan kebutuhan investasi Pusat-Daerah dengan beberapa Batasan seperti ukuran keperluan yang mendesak (*urgent-need*), *feasibility*, dan perubahan yang pokok (*fundamental change*).

Kata Kunci : Kewenangan, Pemerintah Daerah, Perizinan.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu paradigma yang masih digunakan dalam diskursus perekonomian yakni konsep *laissez-faire* atau secara harfiah bermakna “biarkan terjadi”. Paradigma tersebut menjadi basis fundamental dari konsep pasar bebas, dimana intervensi Negara dalam perekonomian tidak diperlukan karena perekonomian

pada hakikatnya merupakan proses alamiah yang dilakukan antar masyarakat untuk mencapai kesejahteraannya masing-masing. Lebih lanjut, konsep pasar bebas juga menyadari bahwa hal tersebut pada akhirnya akan menciptakan kekacauan atau ketidakseimbangan, akan tetapi pada akhirnya di sebuah titik bifurkasi pasar akan mampu mengoreksi dirinya sendiri menuju ke titik keseimbangan (*equilibrium*). Hal tersebut lah yang menjadi dasar dari *General Equilibrium Theory* yang menjadi landasan paradigma yang digunakan sebagai diskursus oleh para ahli ekonomi aliran neoklasik (*Neoclassical Economics*) seperti Marie-Esprit-Léon Walras, Carl Menger, William Stanley Jevons dan lainnya.¹

Lebih lanjut, paradigma *laissez-faire* apabila dikaitkan dengan tantangan kesejahteraan umum di era ini juga menimbulkan polemik khususnya terhadap kemanusiaan. Sebagaimana yang diketahui sebelumnya, kondisi saat ini Indonesia sedang dilanda pandemi Covid-19 yang juga menyebabkan kesejahteraan umum berada di titik nadir terendah. Apabila Negara sepenuhnya menerapkan paradigma *laissez-faire* sebagai solusi revitalisasi perekonomian yang sedang kacau akibat pandemi Covid-19, maka hal tersebut akan menimbulkan kekacauan yang luar biasa di kehidupan sosial masyarakat. Maka dengan demikian Negara harus hadir sebagai otoritas kebijakan untuk mengintervensi kegiatan perekonomian, khususnya di masa krisis saat ini dengan tantangan besar ke depan yakni berfokus terhadap pemulihan ekonomi juga mampu merancang perencanaan perkembangan serta pertumbuhan perekonomian di masa mendatang apabila kondisi pandemi Covid-19 telah resmi berakhir. Sehingga dengan demikian Negara perlu memosisikan seberapa jauh dapat mengintervensi kegiatan perekonomian sebagai otoritas kebijakan, yang dalam hal ini merancang dan meramu “Hukum” sedemikian rupa untuk mengoptimasi perekonomian Pasca Pandemi Covid-19.

Hukum adalah sebuah tatanan yang utuh (*holistic*), selalu bergerak, baik secara evolutif maupun revolusioner.² Sifat pergerakan itu merupakan sesuatu yang tidak dapat dihilangkan atau ditiadakan, tetapi sebagai sesuatu yang eksis dan prinsipil. Hukum bukanlah sekedar logika semata, tetapi lebih daripada itu hukum merupakan ilmu yang sebenarnya yang harus dimaknai sehingga selalu *up to date*.³ Dalam konteks hukum sebagai alat perubah sosial, hukum harus berorientasi ke depan. Salah satu peran hukum untuk eksis di ruang social adalah ia mampu membentuk system yang diterapkan dalam Pemerintahan. Di Indonesia, konteks hukum digunakan dalam membangun fondasi sistem pemerintahan daerah yang otonom dimaksudkan untuk memberi kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggung jawaban kepada masyarakat.

Dengan dilandasi pada substansi Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan **otonomi seluas-luasnya**, kecuali urusan

¹ Pasquale L. 2019, Scandizzo, *Equilibrium Theory*. In: Marciano A., Ramello G.B. (eds) *Encyclopedia of Law and Economics*. Springer, New York, NY, h.5 https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7753-2_35

² El Muhtaj, Majda, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2008) h. 5

³ Otje Salman Soemadinigrat, 2009, *Menuju Pemikiran Hukum Responsif di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Pelajar) h. 17

pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.” Hal ini mengindikasikan bahwa terdapat Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan dengan asas otonomi dan dibentuk sebagai subsistem pemerintahan negara dengan maksud untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Melalui kebijakan pemerintahan daerah otonom ini diharapkan dapat melahirkan dan atau membentuk perencanaan pembangunan daerah yang dianggap sesuai dengan karakteristik daerahnya yang pada akhirnya, rencana pembangunan daerah itu menjadi bagian integral dari rencana pembangunan nasional yang akan dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kemudian Penguatan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah dituangkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, yaitu UU Nomor 23 Tahun 2014, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).⁴ Berdasarkan Undang-Undang tersebut, penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan dalam segi pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan karakteristik khas suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemampuan pengelolaan keuangan pemerintah daerah akan menentukan kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintah, yaitu melaksanakan pelayanan publik (*public service function*) dan melaksanakan pembangunan (*development function*).

Berdasarkan hal-hal tersebut maka dapat dipahami bahwa dalam rangka pengintegrasian kebijakan perekonomian nasional di tingkat Pemerintah Daerah maka pada hakikatnya hal tersebut perlu juga disusun di dalam produk hukum daerah. Terkait hal tersebut, tugas dari Pemerintah Kota selain mempersiapkan dan menyusun sesuai dengan arah kebijakan perekonomian nasional di dalam peraturan daerah yang akan dibentuk namun juga melakukan penyesuaian terhadap produk hukum daerah eksisting yang berkaitan langsung terhadap hal tersebut. Maka dengan demikian Pemerintah Daerah perlu melakukan telaah sosiologis terhadap daerahnya, mengingat hal tersebut juga berkaitan dengan dimensi kepentingan sosial dimana sebuah produk hukum daerah baik yang bersifat baru maupun yang bersifat perubahan dapat menjadi solusi atas kebutuhan publik.

⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 23 Tahun 2014, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

Otonomi sebagai buah kebijakan desentralisasi dan demokratisasi diharapkan dapat menjamin tegaknya kedaulatan rakyat.⁵ Otonomi daerah harus dipahami sebagai proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala daerah dipilih secara demokratis, pemerintahan daerah yang responsif dan bertanggung jawab. Otonomi berarti peluang membangun struktur pemerintah daerah sesuai kebutuhan daerah serta administrasi pemerintahan yang efektif. Otonomi daerah memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa (gagasan) kreatif dan inovasi bagi kemajuan daerah. Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah mampu mengoptimalkan pengelolaan dan pemeliharaan segenap potensi sumber daya ekonomi, memfasilitasi pengelolaan sumber daya alam, memudahkan penanaman modal, memperluas lapangan kerja, melancarkan pemberian berbagai perizinan, menyediakan berbagai sarana prasarana pelayanan umum, menangkap peluang pasar serta menjamin berjalannya kebijakan ekonomi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah adalah kebijakan yang efektif untuk merespons tuntutan atau tantangan globalisasi.

Di samping itu, kebijakan otonomi daerah adalah efektif untuk menciptakan dan memelihara harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespons dinamika kehidupan di sekitarnya. Dengan kebijakan otonomi daerah, terbuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi daerah untuk mengaktualisasikan segala potensi terbaiknya secara optimal. Esensi pemberian otonomi daerah adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan serta demokratisasi pada level akar rumput. Pelayanan yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel akan tercipta rasa keadilan dalam masyarakat. Dengan pemberdayaan yang efektif dan partisipatif akan terwujud kemandirian masyarakat serta dengan pembangunan yang demokratis dan partisipatif akan terwujud kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Karena itu adalah tepat apa yang dikatakan oleh Mubyarto (bahwa tujuan umum otonomi daerah adalah untuk menghilangkan berbagai perasaan ketidakadilan pada masyarakat daerah, untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan demokratisasi di seluruh strata masyarakat di daerah. Terwujudnya visi misi otonomi daerah, akan tercipta *local good governance* yaitu pemerintahan daerah yang berbasis efektivitas dan efisiensi, transparansi, akuntabilitas, demokratisasi, dan partisipasi serta tegaknya *rule of law*.⁶

Salah satu arah kebijakan perekonomian nasional terkini adalah cipta kerja yakni sebuah konsep yang disusun di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Terkait hal tersebut, konsep cipta kerja yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja berparadigma kepada peningkatan investasi, penyederhanaan birokrasi perizinan berusaha dan penyesuaian konsep ketenagakerjaan dengan relevansi perkembangan zaman saat ini, dengan harapan paradigma tersebut akan berpengaruh langsung terhadap peningkatan lapangan pekerjaan baru sebagaimana hal tersebut

⁵ Abdul Kholiq Azhari, Abdul Haris Suryo Negoro, 2019, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Malang: Intrans Publishing), h. 91

⁶ Abdul Kholiq Azhari, Abdul Haris Suryo Negoro, *Ibid*, h. 92

merupakan salah satu isu utama dari kesejahteraan sosial yang dialami oleh Indonesia saat ini.

Keberadaan Undang-Undang Cipta Kerja juga dibarengi dengan perubahan (restrukturisasi) sektor Perizinan Usaha agar mampu menjadi pendukung ekosistem investasi yang pada dasarnya berkonsekuensi terjadinya penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional. Salah satu produk hukum turunan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang perlu diperhatikan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah. Dimana kedua Peraturan Pemerintah tersebut merupakan *starting point* kebijakan perekonomian yang berpengaruh langsung di Daerah.

Keberadaan kedua Peraturan Pemerintah tidak melepaskan diri dari Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu sebagai gerbang utama pelayanan Perizinan yang ada di Daerah. Dalam rangka meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha Undang-Undang Cipta Kerja telah memperbarui beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diarahkan untuk memperkuat peran dan komitmen pemerintahan daerah dalam rangka Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Penguatan peran Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Cipta Kerja antara lain diaturnya kewajiban gubernur/bupati/wali kota untuk memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, pelayanan Perizinan Berusaha di daerah yang dilaksanakan oleh DPMPTSP wajib menggunakan Sistem OSS yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, dan pemberian peluang bagi Pemerintah Daerah untuk mengembangkan sistem pendukung pelaksanaan Sistem OSS sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Namun sayangnya, kerangka dalam Perizinan yang dilaksanakan dalam Peraturan Perundang-Undang ini masih terdapat beberapa kekosongan secara substansial, salah satunya ditemukan melalui kekosongan norma dalam kewenangan membuat Paket Perizinan secara Paralel yang dimiliki oleh Daerah berdasarkan amanat Pasal 32 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 138 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Daerah. Dimana dalam pasal tersebut disebutkan bahwa:

- (1) “Penyederhanaan jenis pelayanan Perizinan dan Nonperizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 huruf a, dilakukan dengan cara:
 - a. ***Paket paralel Perizinan dan Nonperizinan; dan***
 - b. ***Menyatukan beberapa jenis perizinan yang sama menjadi satu izin.***”

Agaknya terlihat bahwa konsentrasi Pemerintah pada tahun 2017 memiliki ciri kebijakan Perizinan yang bersifat Desentralistik, dimana Politik Hukum Perizinan di Daerah yang berkaitan dengan sektor produksi juga melibatkan peran serta Pemerintah Daerah secara optimal. Namun, pada tahun 2018 diawali

dengan dikenalkannya Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau *Online Single Submission* (OSS) sebagai Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik.

Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik, seluruh peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih rendah dari pada Peraturan Pemerintah seperti: Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah harus mengikuti dan melakukan penyesuaian dengan sistem OSS. Sistem OSS ditujukan untuk percepatan dan peningkatan penanaman modal dan berusaha serta mempermudah Pelaku Usaha, baik perorangan maupun non perorangan. Untuk mempermudah pendaftaran/pengurusan perizinan kegiatan usaha seperti misalnya Izin Lingkungan, Izin Mendirikan Bangunan, dan lain sebagainya. Dan pada tahun 2022, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah, dengan catatan bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 138 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Daerah masih tetap berlaku sebagai konsekuensi dari ketentuan Pasal 25 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Dilain sisi, Peraturan Pemerintah Nomor 05 tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko juga belum mengatur batasan dalam penerapan diskresi oleh Pemda dalam penerapan OSS RBA, masih terdapat jenis perizinan non-KBLI, non-berusaha non-KBLI, dan non-perizinan yang belum diatur dan Lampiran Peraturan Pemerintah yang tidak mengatur jelas terkait syarat dan jangka waktu perizinan. Konsekuensinya, terdapat kebingungan pada Pemerintah Daerah khususnya pada bidang pelaksana kewenangan di sektor Perizinan terkait:

1. Kebingungan birokrasi antara Dinas Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) dengan Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM).⁷
2. Konsep *Online Single Submission* yang tidak implementatif dan mempengaruhi kinerja Pemerintah Daerah dalam Penanganan Perizinan.
3. Rentan kendali pada Pemerintah Pusat mengakibatkan beberapa Perizinan tidak sesuai dengan kondisi Yuridis-Sosiologis Daerah.⁸

Melalui penjelasan diatas, adanya pengabaian terhadap kebijakan Perizinan dalam pandangan penulis menjadi menarik untuk dikaji lebih dalam sebagai upaya mencari jarum kompas kebijakan Perekonomian Nasional di sektor

⁷ Dany Saputra, 2021 "Hubungan Kerja Pusat dan Daerah Tak Harmonis, OSS-RBA Berisiko Terdampak", *ekonomi.bisnis.com*, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20211222/9/1479706/hubungan-kerja-pusat-dan-daerah-tak-harmonis-oss-rba-berisiko-terdampak>.

⁸ Achmad Jatnika, 2021, *Implementasi UU Cipta Kerja di daerah dinilai masih belum solid*, *Kontan.co.id*, <https://nasional.kontan.co.id/news/implementasi-uu-cipta-kerja-di-daerah-dinilai-masih-belum-solid?page=2>,

Perizinan Berusaha. Salah satunya adalah dengan melihat *Content Analysis* terkait dengan Kewenangan Perizinan oleh Pemerintah Daerah pasca Undang-undang Cipta Kerja. Melalui telaah *Content Analysis* penelitian ditempatkan pada problematika kekosongan Paket Perizinan di Daerah.⁹ Dimana peneliti berusaha mengkonstruksi realitas dan memahami maknanya sehingga penelitian ini sangat memperhatikan proses, peristiwa, dan otensitas dan mencapai titik tengah antara Rasionalisasi kebijakan yang berkarakter semi-sentralistik sebagai titik tengah menyikapi Konteks Otonomi Daerah yang jelasnya sudah melekat dalam Pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menggunakan metode analisis isi harus mengamati fenomena komunikasi, dengan merumuskan dengan tepat apa yang diteliti dan semua tindakan harus didasarkan pada tujuan tersebut.¹⁰

B. Perumusan Masalah

Melalui paparan latar belakang diatas, penulis fokus terhadap permasalahan bagaimana *Content Analysis* Kewenangan Perizinan oleh Pemerintah Daerah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja dilihat dari problematika kekosongan Paket Perizinan di Daerah.

C. Metode Penelitian

Sebagaimana disebutkan dalam Latar belakang, bahwa Paper ini memfokuskan diri pada probelmatika perizinan di Daerah akibat dari perkembangan regulasi di sektor Perizinan pasca diundangkannya Undang-Undang Cipta kerja. Beranjak dari isu kekosongan Hukum atas kewenangan Paket Perizinan di Daerah, Metode peneltian yang digunakan oleh Penulis adalah Yuridis-Normatif¹¹ dengan menggunakan 4 (empat) Pendekatan, yaitu Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Satute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*), dan Pendekatan Futuris (*Futuristic Approach*).¹²

II. PEMBAHASAN

Indonesia pada hakikatnya merupakan negara hukum, sebagaimana amanat konstitusi yang ada pada Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Lebih lanjut dalam pemahaman teoritikal mengenai hal tersebut, negara hukum sejatinya terbagi atas dua pemahaman, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil atau lebih dikenal sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*). Terkait negara kesejahteraan, Wilhelm Lunstedt berpendapat:

“Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and

⁹ Cresswell, John W, 1994, *Research Design: qualitative, quantitative and mixed method approaches*, (California: SAGE Publications) h. 4

¹⁰ Krippendorff, Klaus, 1991, *Content Analysis: an introduction ot its Methodology*, (California: SAGE Publications) h. 34-37

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada), h. 13.

¹² Amiruddin, Zainal asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada), h.118

social groups and the cooperation for other ends than mere existence and propagation."¹³

Berdasarkan pendapat tersebut, Wilhelm Linstedt mendeskripsikan untuk dapat mencapai kesejahteraan, hal pertama harus diketahui motif apa yang mendorong masyarakat untuk membentuk peradaban atau dalam hemat Peneliti: sebuah pandangan hidup yang ideal dan layak, atau sejalan dengan apa yang dimaksud oleh Von Savigny sebagai jiwa bangsa (*volkgeist*). Lebih lanjut, dalam sudut pandang kebijakan perekonomian, pada hakikatnya gagasan negara kesejahteraan menurut Jimly Asshiddiqie, gagasan negara kesejahteraan sejatinya merupakan pengaruh dari ideologi sosialis yang berkembang pada abad ke-19, yang populer saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap ideologi kapitalis-liberalis. Lebih lanjut menurut Jimly Asshiddiqie, ide kesejahteraan pada hakikatnya juga termasuk ke dalam bagian konstitusi Negara Republik Indonesia, maka dari itu UUD NRI Tahun 1945 sejatinya dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) serta konstitusi sosial (*social constitution*), sebagaimana juga identik seperti halnya konstitusi Negara Rusia, Bulgaria, Ceko, Slowakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Suriah dan Hungaria, dimana hal tersebut juga lazim ditemui pada Negara-negara sosialis lainnya.¹⁴

Di dalam UUD NRI Tahun 1945, kesejahteraan sosial menjadi judul khusus Bab XIV yang didalamnya memuat pasal 33 tentang sistem perekonomian dan pasal 34 tentang kepedulian negara terhadap kelompok lemah (fakir miskin dan anak terlantar) serta sistem jaminan sosial. Ini berarti, kesejahteraan sosial sebenarnya merupakan *platform* sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia. Sehingga, sejatinya Indonesia adalah negara yang menganut paham 'Negara Kesejahteraan' (*welfare state*) dengan model Negara Kesejahteraan Partisipatif (*participatory welfare state*) yang dalam literatur pekerjaan sosial dikenal dengan istilah Pluralisme Kesejahteraan atau *welfare pluralism*. Model ini menekankan bahwa negara harus tetap ambil bagian dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial (*social security*), meskipun dalam operasionalisasinya tetap melibatkan masyarakat. Sedangkan menurut Mubyarto, Kedua pasal tersebut merupakan suatu hubungan kausalitas yang menjadi dasar disahkannya UUD NRI Tahun 1945 oleh para pendiri negara, karena baik buruknya Perekonomian Nasional akan ikut menentukan tinggi rendahnya Kesejahteraan Sosial. Secara sederhana, pengantar terhadap Negara Kesejahteraan menjadi awal materi yang disajikan dalam Paper ini sebelum pembahasan mendalam terkait dengan *Content Analysis* kewenangan Pemerintah Daerah dalam Aspek Perizinan pasca Undang-Undang Cipta Kerja yang dibahas dalam 2 (dua) kerangka sederhana, *Pertama*, terkait rasionalisasi Kebijakan Perizinan di Indonesia dan *Kedua*, paparan ide kedepannya sebagai upaya penyempurnaan kebijakan Perizinan untuk memperkuat semangat Ekosistem Investasi dan Daya Saing Daerah.

¹³ Soemardi, 2010, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, (Bandung: Bee Media Indonesia), h. 225.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press), h. 124.

A. Rasionalisasi Kebijakan Perizinan dan Masalah Paket Paralel Perizinan

Sejalan dan senalar dengan paradigma yang dijelaskan pada pengantar pembahasan diatas, kesejahteraan umum pada hakikatnya merupakan sebuah hal yang bersifat fundamental yang diletakkan sebagai batu pijak sebuah Pemerintahan Negara. Relevansi hal tersebut pada hakikatnya masih tetap sama akan tetapi memiliki berbagai polemik, dimana terdapat fenomena perkembangan perekonomian menjadi lebih kompleks serta perkembangan teknologi yang mendisrupsi seluruh aspek kehidupan yang tidak dapat terhindarkan.¹⁵ Apabila ditarik jauh ke beberapa tahun belakang, isu kesejahteraan umum akan jauh berbeda dibandingkan dengan dengan isu kesejahteraan umum saat ini. Hal tersebut dikarenakan selain adanya fenomena perkembangan perekonomian dan teknologi, pertumbuhan jumlah masyarakat dan tuntutan era globalisasi juga berperan penting terhadap isu kesejahteraan umum di masa saat ini.

Awal mula Undang-Undang Cipta Kerja yang disahkan pada Tahun 2020 merupakan respon terhadap kondisi Perekonomian yang terdampak Pandemi Covid-19. Pada Tahun 2022, melanjutkan tongkat estafet isu kesejahteraan umum pada tahun 2020 dan 2021, cerminan dari tingginya tingkat pengangguran terbuka adalah salah satu pendorong kondisi psikologi Perancang Peraturan Perundang-Undangan pada tahun ini yang mempengaruhi berbagai kebijakan, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Di Jawa Timur sendiri, mengacu kepada data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur tercatat di bulan Agustus Tahun 2020 terdapat 1,30 Juta orang yang menganggur yang direpresentasikan dalam indeks Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) sebesar 5,89 persen di Provinsi Jawa Timur sendiri.¹⁶ Permasalahan pengangguran terbuka pada hakikatnya merupakan sebuah isu yang kompleks, dimana di dalamnya memiliki berbagai variabel yang saling bertaut antara satu dengan yang lainnya, salah satunya yakni tidak meratanya jumlah calon tenaga kerja dengan lapangan pekerjaan yang ada. Adapun lebih terkini permasalahan tersebut menjadi lebih polemik apabila dikaitkan dengan kondisi pandemi *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) yang sedang melanda seluruh Negara di berbagai belahan dunia saat ini. Berdasarkan data terkini yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, kondisi pandemi Covid-19 masih berpengaruh signifikan terhadap permasalahan pengangguran terbuka khususnya di Jawa Timur, yakni direpresentasikan dalam indeks Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) sebesar 5,17 persen di akhir bulan Februari Tahun 2021.¹⁷

¹⁵ Dewi Lestari, 2007, *Hak Asasi Manusia Di Indonesia Di Tinjau Dari Berbagai Aspek Kehidupan*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-3 No.4 Oktober-Desember*, h.501 <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol37.no4.157>

¹⁶ Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2020: *Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) sebesar 5,84 persen*, *Jatim.bps.go.id*, <https://jatim.bps.go.id/pressrelease/2020/11/05/1148/agustus-2020--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-5-84-persen.html>

¹⁷ Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur, 2021: *Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Jawa Timur sebesar 5,17 persen*, *jatimprov.go.id*, <http://bappeda.jatimprov.go.id/2021/05/27/februari-2021-tingkat-pengangguran-terbuka-tpt-jawa-timur-sebesar-517-persen/>

Kondisi demikian menggambarkan salah satu isu kesejahteraan umum di era ini pada hakikatnya merupakan sebuah tantangan yang besar dan polemik. Apabila hal tersebut dikaitkan dengan tujuan dan peran Negara, maka pertanyaan utamanya adalah *quo vadis* Negara dalam memosisikan diri sebagai otoritas kebijakan perekonomian untuk menghadapi tantangan besar tersebut. Adapun di era ini, pada hakikatnya mengenai *quo vadis* kebijakan perekonomian yang ideal masih menjadi diskursus yang terus berelaborasi dan memiliki berbagai model paradigma ideal yang beragam.

Sebagaimana dijelaskan dalam latar belakang, bahwa adanya kebijakan perekonomian merupakan antitesa dari konsep *laissez-faire* atau secara harfiah bermakna “biarkan terjadi”.¹⁸ Konsekuensinya Negara harus hadir sebagai otoritas kebijakan untuk mengintervensi kegiatan perekonomian, khususnya di masa krisis saat ini dengan tantangan besar ke depan yakni berfokus terhadap pemulihan ekonomi juga mampu merancang perencanaan perkembangan serta pertumbuhan perekonomian di masa mendatang apabila kondisi pandemi Covid-19 telah resmi berakhir. Sehingga dengan demikian Negara perlu memosisikan seberapa jauh dapat mengintervensi kegiatan perekonomian sebagai otoritas kebijakan.

Secara filosofis, bingkai kebijakan perekonomian secara konstitusional mengacu kepada ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 pada hakikatnya memiliki semangat sosial yang menempatkan kebijakan perekonomian pada Negara.¹⁹ Berdasarkan tafsir secara sederhana Pasal 33 UUD NRI 1945 mengamanatkan penyusunan dan penyelenggaraan perekonomian dalam paradigma demokrasi politik dan demokrasi ekonomi dengan tetap berpedoman kepada kepentingan sosial demi tercapainya kesejahteraan sosial. Lebih lanjut sebagaimana mengacu kepada tafsir di atas, bahwa dalam konstruksi sistem demokrasi pada hakikatnya rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi, akan tetapi tidak seluruhnya dikuasai oleh rakyat akan tetapi terdapat mekanisme penyelenggaraannya yang diwakilkan atau diamanatkan kepada Negara, khususnya dalam penyusunan kebijakan-kebijakan resmi Negara sebagaimana dalam hal ini meliputi kebijakan perekonomian. Masih dalam bingkai Pasal 33 bahwa penyusunan kebijakan perekonomian harus dilaksanakan secara sistematis dan menyeluruh, mulai dari penyusunan di tingkat nasional hingga penyusunan di tingkat daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Maka dapat dipahami bahwa dalam rangka melaksanakan konstitusi di bidang perekonomian nasional, Pemerintah bertanggung jawab untuk menentukan arah dan menyusun kebijakan perekonomian yang juga dapat diintegrasikan di tingkat Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, sehingga harapannya hal tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan sosial. Dengan tidak melepaskan diri pada substansi Pasal 33 UUD

¹⁸ Pasquale L. 2019, Scandizzo, *Equilibrium Theory*. In: Marciano A., Ramello G.B. (eds) *Encyclopedia of Law and Economics*. Springer, New York, NY, 2019, h.5 https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7753-2_35

¹⁹ Arifin, M. Y., Putra, A. H. P. K., & Buana, A. P. . *Perekonomian Nasional Dalam Prespektif Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia*. Celebes Equilibrium Journal, 1(1), 18-31. h. 28. <https://doi.org/10.37541/eq.v1i1.290>

NRI 1945, yang mana pembahasan mengenai kesejahteraan akan sangat berkaitan erat dengan substansi pada Pasal 18 ayat (5) bahwa:

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.”

Otonomi daerah di Indonesia diatur secara jelas berdasarkan amanat UUD NRI 1945, tepatnya Pasal 18 ayat (1) yang menyebutkan bahwa, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Lebih lanjut Pasal 18 ayat (2) menyebutkan bahwa, “Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Konsekuensi dari kerangka ini adalah aspek Otonomi Daerah menjadi unsur yang melekat dan wajib diikutsertakan dalam lini kebijakan perekonomian. Secara garis besar Otonomi Daerah memiliki beberapa karakteristik yang dapat ditinjau dari beberapa aspek. Berdasarkan sisi peraturan daerah, setiap daerah memiliki perda/qanun yang berada di bawah undang-undang Negara dan memiliki hubungan erat dan dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Di sisi kekuasaan kepala daerah, kepala daerah tidak mempunyai hak veto, dan presiden memiliki kewenangan di bidang hukum, bukan dari kepala daerah. Dalam konteks kebijakan pemerintah daerah sangat diintervensi oleh kebijakan dari pemerintah pusat. Dalam hal kewenangan, beberapa kewenangan daerah yang diberikan di luar kewenangan pemerintah pusat menjadi tanggung jawabnya, namun pemerintah pusat masih dapat untuk bersama-sama melaksanakan kewenangan daerah untuk kepentingan Nasional.²⁰

Dalam perkembangannya otonomi daerah tidak selalu berjalan tanpa adanya perdebatan, terdapat dua kubu pro-kontra dalam menanggapi isu otonomi daerah ini. Di sisi pendukung otonomi daerah setidaknya terdapat empat dasar argumentasi dukungan terhadap otonomi daerah, antara lain:²¹

- a. Otonomi daerah merupakan sarana perwujudan demokrasi;
- b. Otonomi daerah membantu meningkatkan kualitas dan efisiensi pemerintahan;
- c. Otonomi daerah dapat mendorong stabilitas dan kesatuan nasional;
- d. Otonomi daerah memajukan kepentingan daerah;

Meskipun, diluar dari spekulasi keuntungan dari adanya Otonomi Daerah juga terdapat ketidaksepakatan atas ide Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan karena berpotensi²² terjadi Fragmentasi dan Perpecahan, Merosotnya kualitas pemerintahan;²³ dan Kesenjangan antar daerah. Sehingga konsekuensi yang terjadi adalah Tarik menarik jenis kebijakan yang bersifat Semi-Sentralistik (untuk menghindari merosotnya kualitas pemerintahan) sebagai bentuk intervensi Pemerintah Pusat.

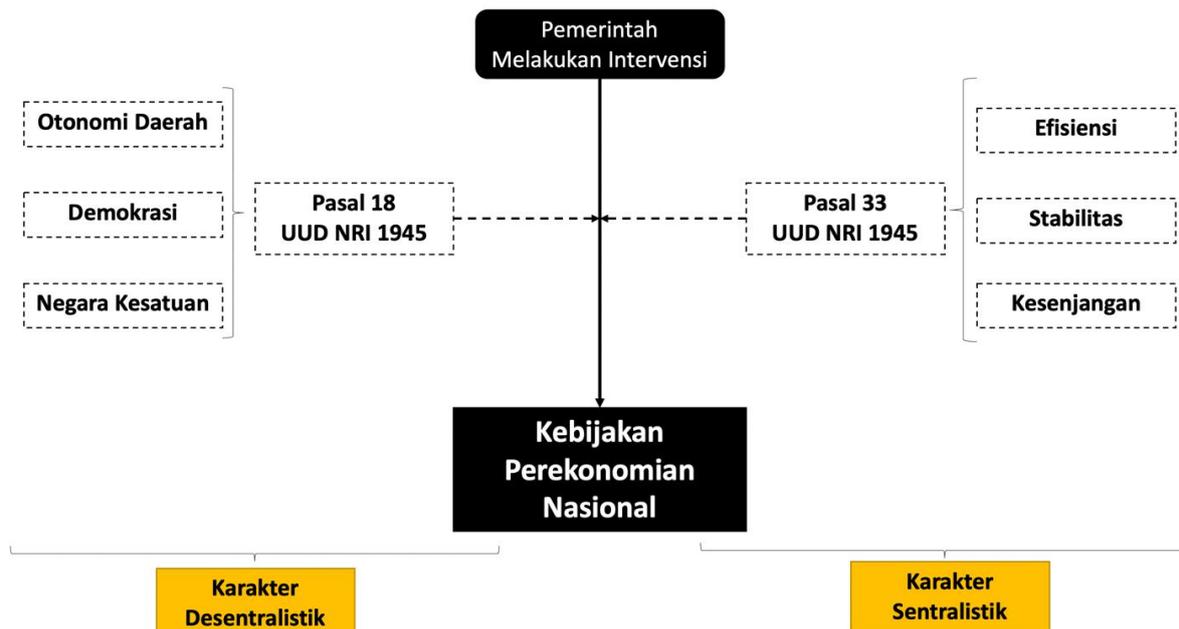
²⁰ Ferizaldi, 2016, *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*, (Lhokseumawe: Unimal Press), h.13-14

²¹ *Ibid.*, hlm 17-18

²² *Ibid.*, hlm 18-19

²³ Mark Turner dan David Hulme, 1997, *Governance Administration and Development (Making The State Work)*, (Palgrave: Houndmills, Basingstoke), h. 90

Bagan 1. Kerangka Kebijakan Perekonomian Nasional dalam Konstitusi



Sumber: kreasi penulis, 2022

Adapun terkait hal tersebut, salah satu arah kebijakan perekonomian nasional terkini adalah cipta kerja yakni sebuah konsep yang disusun di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Terkait hal tersebut, konsep cipta kerja yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja berparadigma kepada peningkatan investasi, penyederhanaan birokrasi perizinan berusaha dan penyesuaian konsep ketenagakerjaan dengan relevansi perkembangan zaman saat ini, dengan harapan paradigma tersebut akan berpengaruh langsung terhadap peningkatan lapangan pekerjaan baru sebagaimana hal tersebut merupakan salah satu isu utama dari kesejahteraan sosial yang dialami oleh Indonesia saat ini.

Tidak salah apabila paradigma pasca Undang-Undang Cipta kerja mencirikan bahwa kebijakan Perizinan yang dipilih dalam upaya peningkatan Investasi di Daerah berciri semi-Sentralisasi. Dimana kewenangan Perizinan yang sebelumnya ada di Daerah oleh Undang-Undang Cipta Kerja diletakkan kewenangannya ke Pusat yang mana juga dibarengi dengan perubahan (restrukturisasi) Perizinan Usaha agar mampu menjadi pendukung ekosistem investasi yang pada dasarnya berkonsekuensi terjadinya penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional. Konsekuensinya, terdapat kekosongan norma dalam kewenangan membuat Paket Perizinan secara Paralel yang dimiliki oleh Daerah berdasarkan amanat Pasal 32 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 138 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Daerah.

Dimana meskipun dalam Pasal 32 Peraturan Menteri tersebut Daerah memiliki kewenangan dalam hal penyederhanaan jenis pelayanan Perizinan dan Nonperizinan, dilakukan dengan cara:

- a. Paket paralel Perizinan dan Nonperizinan; dan
- b. Menyatukan beberapa jenis perizinan yang sama menjadi satu izin.

Namun, upaya penyederhanaan baik melalui paket paralel Perizinan dan Nonperizinan atau menyatukan beberapa jenis perizinan yang sama menjadi satu izin agaknya menjadi sulit untuk dilakukan. Hal ini dikarenakan Daerah juga perlu melakukan *Crosscheck* terhadap perizinan yang sudah difasilitasi oleh Lembaga Pusat (contoh: OSS dan SIMBG). Sehingga penyederhanaan berdasarkan jenis usaha baik di bidang pendidikan, kesehatan, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan dan industri; Atau penyederhanaan di bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman dan ketertiban serta perlindungan masyarakat, sosial, tenaga kerja, pertanahan, lingkungan hidup dan kebudayaan perlu memperhatikan substansi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah. Salah satu hambatan lainnya adalah desain Perizinan yang proses pengelolaannya secara elektronik mulai dari tahap permohonan sampai dengan terbitnya dokumen yang dilakukan secara terpadu dalam satu pintu menjadi Pekerjaan Rumah tersendiri sehingga mengindikasikan bahwa Penyederhanaan Perizinan oleh Pemerintah Daerah sangat terbatas dan bersifat otonom.

Kembali pada argumentasi dalam Pendahuluan bahwa konsentrasi Pemerintah pada tahun 2017 memiliki ciri kebijakan Perizinan yang bersifat Desentralistik, dimana Politik Hukum Perizinan di Daerah yang berikatan dengan sektor produksi juga melibatkan peran serta Pemerintah Daerah secara optimal. Namun, pada tahun 2018 diawali dengan dikenalkannya Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau *Online Single Submission* (OSS) sebagai Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik.

Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik, seluruh peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih rendah dari pada Peraturan Pemerintah seperti: Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah harus mengikuti dan melakukan penyesuaian dengan sistem OSS. Apabila dikaitkan dengan amanat dari konstitusi, maka pada hakikatnya arah kebijakan perekonomian yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja harus diintegrasikan hingga ke tingkat daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Terkait hal tersebut, secara konstitusional wilayah yurisdiksi di Indonesia pada

hakikatnya terbagi atas otonomi daerah sebagaimana mengacu kepada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan Undang-Undang.
2. Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Keterangan diatas memperkuat argumentasi penulis bahwa Pemerintahan Indonesia pada hakikatnya dijalankan atas dasar prinsip otonomi daerah. Terkait hal tersebut, menurut M. Yamin bahwa dalam otonomi daerah dan desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi.²⁴ Dan menurut Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa otonomi harus menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis. Artinya di negara demokrasi dituntut adanya pemerintahan yang memperoleh hak otonomi.²⁵ Menurut HAW. Widjaja, daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan yang ditujukan untuk memberipelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Kemudian HAW Widjaja juga menjelaskan untuk melakukan atau menyelenggarakan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan memiliki tanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya keuangan pemerintah pusat dengan daerah.²⁶ Kemudian prinsip-prinsip seperti.²⁷

- a. Prinsip Otonomi Luas²⁸
- b. Prinsip Otonomi Nyata²⁹
- c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab³⁰

Berdasarkan penjelasan diatas mengenai Hak, kewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan membentuk peraturan daerah dapat diartikan sebagai setiap daerah berhak, berwenang, dan memiliki kewajiban untuk membuat peraturan sendiri. Sedangkan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengurus dimaksudkan bahwa setiap daerah berhak, berwenang, dan

²⁴ Moh. Mahfud MD, 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES), h. 90

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *ibid*

²⁷ Abdullah, Rozali. 2007, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. (Jakarta: PT Raja Grasindo), h.44

²⁸ Otonomi luas dimaksudkan dengan kepala daerah diserahkan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban yang diperuntukan untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani pemerintah pusat, sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah akan beragam jenisnya. Kemudian, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan tersebut, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah

²⁹ Otonomi nyata dimaksudkan dengan suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing

³⁰ Prinsip otonomi yang bertanggung jawab dimaksud dengan otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat

berkewajiban untuk memberikan pelayanan untuk kepentingan masyarakat dalam batas lingkup urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Namun sayangnya, meski rasionalisasi dari adanya Kebijakan Perizinan Berusaha adalah untuk namun tujuan ini dirasa masih belum dapat tercapai sepenuhnya selain karena adanya transformasi karakteristik kebijakan di sektor Perizinan dari Desentralistik menjadi Semi-Sentralistik. Tujuan dari kebijakan Perizinan Berusaha masih menyisahkan problematika seperti: Kebingungan birokrasi antara Dinas Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) dengan Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM);³¹ Konsep *Online Single Submission* yang tidak implementatif dan mempengaruhi kinerja Pemerintah Daerah dalam Penanganan Perizinan; maupun Rentan kendali pada Pemerintah Pusat mengakibatkan beberapa Perizinan tidak sesuai dengan kondisi Yuridis-Sosiologis Daerah.³²

B. Pekerjaan Rumah (PR): Merancang *Interegional Linkage* Peta Investasi melalui Kewenangan Harmonisasi Perizinan

Melalui sub-pembahasan sebelumnya, kebijakan Perizinan di Indonesia masih menyisahkan Pekerjaan Rumah (PR) bagi pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam melakukan penataan (Harmonisasi dan Sinkronisasi) Hukum. sebagaimana konsep hukum itu sendiri sebagai tatanan yang utuh (holistic), selalu bergerak, baik secara evolutif maupun revolusioner.³³ Sifat pergerakan itu merupakan sesuatu yang tidak dapat dihilangkan atau ditiadakan, tetapi sebagai sesuatu yang eksis dan prinsipil.³⁴ Dalam konteks hukum sebagai alat perubah sosial, hukum harus berorientasi ke depan. Ketika orde reformasi bergulir dan hukum dicanangkan sebagai “panglima” *civil society*, maka menjadi tuntutan bagi hukum untuk “peka” dan bahkan “visioner” dalam melihat perubahan yang akan terjadi di dalam masyarakat.³⁵ Untuk menjawab bagaimana *Interegional Linkage* penulis mengambil istilah Nonet dan Selznick terhadap tipe yang bersifat responsif. Teori hukum responsif ide atau *responsive law* dari Nonet & Selznick menghendaki agar hukum senantiasa diposisikan sebagai fasilitator yang merespons kebutuhan dan aspirasi warga masyarakat, dengan karakternya yang menonjol yaitu menawarkan lebih dari sekedar *procedural justice*, berorientasi pada keadilan, memperhatikan kepentingan publik, dan lebih daripada itu mengedepankan pada *substancial justice*.³⁶

Hukum responsif memperkuat cara-cara bagaimana integritas dan keterbukaan dapat saling menopang walaupun terdapat pertentangan diantara

³¹ Dany Saputra, 2021, "Hubungan Kerja Pusat dan Daerah Tak Harmonis, OSS-RBA Berisiko Terdampak", *ekonomi.bisnis.com*, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20211222/9/1479706/hubungan-kerja-pusat-dan-daerah-tak-harmonis-oss-rba-berisiko-terdampak>.

³² Achmad Jatnika, 2021, *Implementasi UU Cipta Kerja di daerah dinilai masih belum solid*, *kontan.co*, <https://nasional.kontan.co.id/news/implementasi-uu-cipta-kerja-di-daerah-dinilai-masih-belum-solid?page=2>,

³³ El Muhtaj, Majda, 2008, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Kencana), h. 5

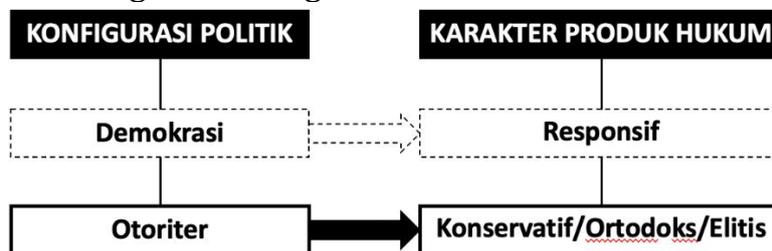
³⁴ Otje Salman Soemadinigrat, *Opcit*, h. 17

³⁵ Henni Muchtar, 2012, *Paradigma Hukum Responsif*, *Jurnal Humanus* Vol. XI No.2, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang, h. 163 <https://doi.org/10.24036/humanus.v11i2>

³⁶ Dey Ravena, 2010, *Wacana Konsep Hukum Progresif dalam Penegakan Hukum Di Indonesia*, *Jurnal Wawasan Hukum*, Vol. 23 No. 02 September, Universitas Islam Bandung, h. 158 <http://dx.doi.org/10.25072/jwy.v23i2.10>

keduanya.³⁷ Hukum responsif adalah hukum yang mampu mengatasi ketegangan akibat terjadinya perubahan sosial. Hukum melalui suatu sistem hendaknya terbuka terhadap tantangan-tantangan yang ada dalam masyarakat. Kreativitas penegak hukum dalam memaknai hukum tidak akan berhenti pada “mengeja undang-undang”, tetapi menggunakannya secara sadar untuk mencapai tujuan kemanusiaan.³⁸ Menggunakan hukum secara sadar sebagai sarana pencapaian tujuan kemanusiaan berarti harus peka dan responsif terhadap tuntutan sosial. Citra hukum progresif yang seharusnya menampilkan karakter yang responsif di kedepankan, karena mampu menangkap pesan masyarakat agar koruptor dihukum berat.³⁹ Hukum harus mampu, menjadi instrument efektif bagi terciptanya tujuan *civil society*.⁴⁰ Menurut Nonet dan Selznick, fungsi paradigmatik hukum responsif adalah fungsi regulasi bukan adjudikasi.⁴¹ Hukum responsif akan selalu berorientasi pada hasil, tujuan-tujuan yang akan dicapai diluar hukum. Tatanan hukum dinegosiasikan, bukan dimenangkan melalui subordinasi. Cirinya adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan.⁴² Teori Pound mengenai kepentingan-kepentingan sosial merupakan sebuah usaha yang lebih eksplisit untuk mengembangkan suatu model hukum responsif. Dalam perspektif ini, hukum yang baik seharusnya memberikan suatu yang lebih daripada sekedar prosedur hukum. Hukum tersebut harus berkompeten dan juga adil, ia seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen terhadap tercapainya keadilan substantif.⁴³

Bagan 2. Konfigurasi dan karakter hukum



Sumber: Kreasi Penulis, 2022

Berdasarkan implikasi yang sangat besar dari sebuah peraturan (dalam hal ini peraturan terkait Kebijakan Perekonomian Nasional khususnya pada Perizinan), maka dalam konteks pembentukan dari Peraturan seharusnya mengutamakan prinsip demokratis sehingga menghasilkan hukum yang responsif yang didukung oleh budaya hukum masyarakat yang diatur, struktur

³⁷ Nonet, Philippe & Philip Selznick, 2003, *Hukum Responsif*, (Bandung: Nusamedia), h.144

³⁸ Satjipto Rahardjo, 2003, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta: UKI Press, 2006), h. 57 Lihat juga dalam buku Satjipto Rahardjo, *Sisisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Kompas), h.190

³⁹ *Ibid*, h. 160

⁴⁰ Kusuma, Mahmud, 2009, *Menyelami Semangat Hukum Progresif*. (Yogyakarta: AntonyLib-Indonesia), h. 103

⁴¹ Regulasi adalah proses mengelaborasi dan mengoreksi ke-bijakan-kebijakan yang dibutuhkan untuk merealisasikan tujuan hukum

⁴² Selznick, Philippe Nonet dan Philip, 2003, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, (Jakarta: Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)), h. 59

⁴³ *Ibid*, h. 60

pemerintah yang mengatur, dan substansi hukum yang responsive yang jelas tujuan dan manfaatnya. Sehingga watak yang dibangun adalah Peraturan dengan akurasi atas efektifitas yang tinggi ketika bersifat responsif⁴⁴ bagi masyarakat dalam jangka waktu yang panjang.

Peraturan ini ada kaitan eratnya dengan konteks Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu tidak lepas dari aspek Perizinan. Sebagaimana hakikat Perizinan merupakan instrumen kebijakan pemerintah/Pemerintah Daerah (Pemda) untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi. Izin juga merupakan instrumen untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Sebagai instrumen pengendalian perizinan memerlukan rasionalitas yang jelas dan tertuang dalam bentuk kebijakan pemerintah sebagai sebuah acuan. Tanpa rasionalitas dan desain kebijakan yang jelas, perizinan akan kehilangan maknanya sebagai instrumen untuk membela kepentingan koperasi atas tindakan yang berdasarkan atas tindakan individu.⁴⁵ Mengingat fungsinya yang sangat sentral dalam mencegah kegagalan pasar dari aktivitas koperasi, fungsi perizinan jelas merupakan fungsi regulasi yang harus dipegang oleh pemerintah. Oleh karena itu, sebuah mekanisme perizinan harus mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan pemerintah/atau Pemerintah Daerah dan kepentingan koperasi serta kepentingan individu yang mengakselerasi kegiatan ekonomi.⁴⁶

Kebijakan perizinan dirancang untuk mencegah terjadinya kegagalan pasar. Bentuk perizinan haruslah disiapkan dengan sedemikian rupa sehingga pemerintah tidak harus menanggung suatu kerugian yang ditimbulkan oleh tidak terkendalinya kegiatan ekonomi masyarakat.⁴⁷ Pemberian izin dapat berbentuk pendaftaran, penentuan kuota dan izin untuk melaksanakan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan. Menurut Ateng Syafrudin bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh.⁴⁸ Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge pengertian izin dalam arti luas dan sempit sebagai berikut :

⁴⁴ Hukum Responsif adalah hukum yang menggunakan pendekatan realism hukum, sociological jurisprudence, yaitu hukum yang mempertimbangkan fakta social dalam pembentukannya, dalam Philippe Nonet & Philippe Selznick, 2003 "Hukum Responsif" diterjemahkan dari *Law and Society in transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978, (Nusamedia: Bandung), h. 83

⁴⁵ Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Perizinan: Dalam Sektor Pelayanan Publik*. (Jakarta: Sinar Grafika), h.v.

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ Pemerintah misalnya mengatur kuota barang dan jasa tertentu yang harus disuplai di pasar yang pada tingkat tertentu tidak menimbulkan dampak negatif bagi keberlangsungan usaha koperasi. Dalam konteks inilah, suatu tindakan intervensi pemerintah dalam bentuk perizinan harus dirujukan pada fungsi pemerintahan yang utama, yakni fungsi alokatif, fungsi distributive, dan fungsi stabilisasi. Instrumen perizinan yang terlalu ketat tidak mustahil akan mendorong pada aktifitas informal dalam ekonomi, atau yang sering disebut dengan black market economy, tetapi perizinan yang terlalu longgar juga akan mendorong pada tingginya biaya social yang harus ditanggung oleh masyarakat seperti kemacetan, kerusakan lingkungan, malaise ekonomi, inflasi, dan polusi sebagai akibat dari aktivitas pasar yang tidak terkendali. Dalam Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. (Bandung: Citra Aditya Bakti. 2001), h.80.

⁴⁸ Adrian Sutedi, 2010, *Dinamika Perizinan Dan Good Governance*, (Medan: Madju Bersama), h.152.

“Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuanketentuan larangan perundangan.”

Menurut konsep Negara Hukum, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus berdasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu wujud ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif yakni ketetapan yang bersifat konstitutif yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu. Adapun mengenai tujuan perizinan yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:⁴⁹

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “*sturen*”) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan);
- b. Izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar monumen-monumen);
- d. Izin hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk);
- e. Izin memberikan pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitasaktivitas (izin berdasarkan “*drank en horecawet*”, dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Menyinggung aspek Perizinan Terpadu Satu Pintu bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Undang-Undang Cipta Kerja) diundangkan dalam rangka mendukung cipta kerja yang memerlukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan kesejahteraan pekerja.

Dalam rangka meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha Undang-Undang Cipta Kerja telah memperbaiki beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diarahkan untuk memperkuat peran dan komitmen pemerintahan daerah dalam rangka Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Penguatan peran Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Cipta Kerja antara lain diaturnya kewajiban gubernur/bupati/wali kota untuk memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, pelayanan Perizinan Berusaha di daerah yang dilaksanakan oleh DPMPSTSP wajib menggunakan Sistem OSS yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, dan pemberian peluang bagi Pemerintah Daerah untuk mengembangkan sistem

⁴⁹ Ridwan HR, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers), h.211.

pendukung pelaksanaan Sistem OSS sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

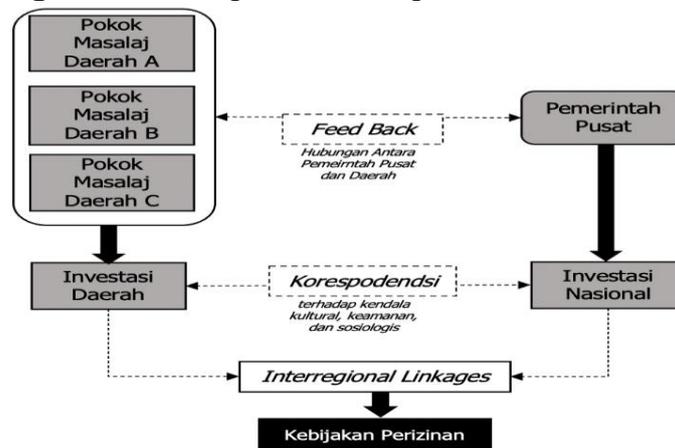
Disini berarti terlibat bahwasanya seiring dengan perkembangan zaman yang berbasis digital, perizinan juga mengalami evolusi yang revolusioner dengan diadakannya *system* perizinan elektronik untuk memudahkan pengurusan perizinan. Hal ini diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat pelaku usaha agar lebih antusias dalam mengurus perizinan, sehingga dengan semakin banyaknya masyarakat pelaku usaha yang mengurus izin, maka akan semakin mudah juga upaya pengawasan pemerintah agar suatu kegiatan usaha tidak menimbulkan efek negatif bagi masyarakat dan lingkungan hidup. Untuk itu pemerintah menerbitkan *system* pendaftaran perizinan berbasis elektronik yang disebut dengan OSS. Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau Online Single Submission yang (OSS) adalah Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik yang diubah melalui Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Secara konsep, aspek Perizinan di daerah tidak lepas dari keberadaan DPMPTSP atau Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu. Dimana adanya PTSP sesuai dengan amanat Pasal 250 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah pada Pasal 4 bahwa PTSP diartikan sebagai pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahapan permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan terpadu satu pintu. Hal ini berarti PTSP diposisikan menjadi garda depan pelayanan masyarakat untuk memberikan kepastian hukum dalam berusaha, meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha serta menjaga kualitas perizinan yang dapat dipertanggungjawabkan, perlu didukung penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah yang cepat, mudah, terintegrasi, transparan, efisien, efektif, dan akuntabel. Sehingga untuk mengakomodir ketentuan tersebut DPMPTSP dalam melaksanakan pelayanan Perizinan Berusaha wajib menerapkan manajemen Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah. Seperti : pelaksanaan pelayanan; pengelolaan pengaduan masyarakat; pengelolaan informasi; penyuluhan kepada masyarakat; pelayanan konsultasi; dan pendampingan hukum.

Melalui penjelasan diatas, terdapat relasi yang kuat antara Karakteristik Hukum *responsive*, hakikat dari Perizinan, dan Kewenangan Daerah dalam Membentuk DPMPTSP sebagai garda depan pelayanan masyarakat untuk memberikan kepastian hukum dalam berusaha, meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha serta menjaga kualitas perizinan yang dapat dipertanggungjawabkan. Maka dengan berangkat melalui probelmatika Perizinan yang dibawa oleh Undang-Undang Cipta Kerja bahwa terdapat Kebingungan birokrasi antara Dinas Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP)

dengan Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM);⁵⁰ Konsep *Online Single Submission* yang tidak implementatif dan mempengaruhi kinerja Pemerintah Daerah dalam Penanganan Perizinan; maupun Rentan kendali pada Pemerintah Pusat mengakibatkan beberapa Perizinan tidak sesuai dengan kondisi Yuridis-Sosiologis Daerah.⁵¹ Dilain sisi, terdapat pula “kotak kosong” terkait kewenangan penyederhanaan paket Perizinan, maka Pekerjaan Rumah dalam hal merancang *Interregional Linkage* peta investasi yang merupakan output dari kebijakan Perizinan sebenarnya dapat dilakukan dengan cara mengintegrasikan dan mengombinasikan antara kebijakan yang bersifat sentralistis dan desentralistik sehingga mampu mengadopsi dilain sisi juga menciptakan titik kompromi seluruh keinginan antara Pusat dan Daerah. Dengan menitik beratkan pada investasi yang akan dilakukan oleh Daerah dalam sektor-sektor tertentu yang terfasilitasi oleh Program Pusat mampu memproyeksikan keuntungan lokalistik di Daerah sebagaimana digambarkan pada Bagan berikut:

Bagan 3. *Interregional Linkage* Sektor Perizinan



Sumber: kreasi penulis, 2022

Melalui bagan diatas, maka penyesuaian-penyesuaian terhadap kebijakan Perizinan setidaknya dibatasi dalam beberapa Prinsip sebagai berikut:

a. Ukuran keperluan yang mendesak (*urgent-need*):

Gambaran dari ukuran ini diibaratkan sebagai momen dimana negara tidak memiliki pilihan karena sering terdesak untuk segera memilih tanpa terdapat kesempatan memilih dalam arti yang sebenarnya: contohnya adalah penanaman modal asing dan peraturan-perundang-undangan yang berkaitan dengan hal tersebut serta dikaitkan dengan kondisi dan kesiapan di tempat penanaman modal sehingga minim tercipta *interregional linkage*

b. *Feasibility*:

Dalam hal bidang hukum yang mengandung terlalu banyak halangan ditangguhkan dan dipilih bidang-bidang yang tidak ada kendala kultural, keamanan, dan sosiologis. Apabila dikombinasikan dengan kriteria di atas, kiranya dicapai pilihan yang lebih seimbang dimana terdapat titik temu yang

⁵⁰ Dany Saputra, *Opcit*

⁵¹ Achmad Jatnika, *Opcit*

mentoleransi kebutuhan-kebutuhan yang bersifat moralitas (dalam hal ini tercermin dalam bagian Evaluasi Bentuk-Bentuk Desentralisasi di Indonesia dengan melihat pola-pola yang telah terjadi berdasarkan aspek regulasi maupun evaluasi terhadap pelaksanaan Desentralisasi):

c. Perubahan yang pokok (*fundamental change*);

Pada tahap ini sini perubahan (melalui perundang-undangan) diperlukan karena pertimbangan-pertimbangan politis, ekonomis, dan/atau sosial berkaitan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah. Konsekuensi dari adanya perubahan pokok ini akan mempengaruhi system hukum yang terbangun yang berkaitan dengan daerah yang biasanya dipilih adalah: kewenangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, kewenangan daerah dalam mengurus sektor-sektor strategis, kewenangan dalam sektor yang berkaitan dengan investasi dan industri. Tahun 2021 terkenal dengan besarnya tekanan investasi dan percepatan pembangunan yang terdapat keinginan untuk mengoptimalkan sektor ini, akan ada tarikan antara keinginan demikian dengan keinginan untuk mengadakan perubahan dasar (*fundamental change*) dalam perundang-undangan yang menempatkan pemerintah yang bersangkutan, dalam kedudukan yang tidak mudah.

Sehingga “investasi” pada suatu daerah merupakan *main gear* yang mempengaruhi produksi suatu daerah tersebut. Perspektif yang dibangun di sini adalah keuntungan daerah dapat diintegrasikan menjadi keuntungan pusat yang merupakan determinan dari investasi nasional, dan investasi nasional akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Sehingga dengan pola demikian terdapat ketergantungan antara pola sentralistik dan desentralistik dimana variabel-variabel yang digunakan telah dibentuk secara bersama-sama tanpa menggeneralisasikan variabel ukur. Namun, adanya konsep demikian juga menjadi rancu apabila belum tidak mempertimbangkan keterkaitan antar daerah sebagai jaringan pemerintahan dan jaringan pasar (*Interregional Linkages*) karena keterkaitan antar daerah tidak dapat diasumsikan tetap. Konsekuensi ini kemudian menjadi rambu-rambu bahwa resolusi konflik yang terjadi di antara daerah secara sosiologis seperti rencana/dokumen penataan ruang menjadi variabel yang wajib diperhatikan perkembangannya karena keterkaitan ini mendeterminasi model perizinan yang akan digunakan. Oleh karena itu keterkaitan secara vertikal dan horizontal akan sangat baik apabila dikombinasikan kondisi inilah yang kemudian ditemukan sifat “Sistematis dan Berintegrasi.”⁵²

III. KESIMPULAN

Rasionalisasi dari adanya Kebijakan Perizinan Berusaha adalah untuk namun tujuan ini dirasa masih belum dapat tercapai sepenuhnya selain karena adanya transformasi karakteristik kebijakan di sektor Perizinan dari Desentralistik menjadi Semi-Sentralistik. Tujuan dari kebijakan Perizinan Berusaha masih menyisahkan problematika seperti: Kebingungan birokrasi antara Daerah-Pusat (Dinas Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPSTP) dengan Kementerian

⁵² Ngesti Dwi Prasetyo, Moh. Fadli, Tunggul Anshari SN, Muchamad Ali Safa'at, 2021, *The Politics of Indonesia's Decentralization Law Based on Regional Competency*, Brawijaya Law Journal : Journal of Legal Studies Vol 8 No.2, h. 178 <https://doi.org/10.21776/ub.blj.2021.008.02.01>

Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)); Konsep OSS yang tidak implementatif dan mempengaruhi kinerja Pemerintah Daerah dalam Penanganan Perizinan; maupun Rentan kendali pada Pemerintah Pusat mengakibatkan beberapa Perizinan tidak sesuai dengan kondisi Yuridis-Sosiologis Daerah. Sehingga kedepannya dalam hasil penelitian ini perlu dirancang *Interregional Linkages* yang mengarahkan kebijakan Perizinan agar sejalan dengan kebutuhan investasi Pusat-Daerah dengan beberapa Batasan seperti ukuran keperluan yang mendesak (*urgent-need*), *feasibility*, dan perubahan yang pokok (*fundamental change*).

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kholiq Azhari, Abdul Haris Suryo Negoro, 2019, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Malang: Intrans Publishing),
- Abdullah, Rozali. 2007, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. (Jakarta: PT Raja Grasindo),
- Achmad Jatnika, *Implementasi UU Cipta Kerja di daerah dinilai masih belum solid*, Kontan.co.id, 2021, <https://nasional.kontan.co.id/news/implementasi-uu-cipta-kerja-di-daerah-dinilai-masih-belum-solid?page=2>,
- Adrian Sutedi, 2010 *Dinamika Perizinan Dan Good Governance*, (Medan: Madju Bersama),
- Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Perizinan: Dalam Sektor Pelayanan Publik*. (Jakarta: Sinar Grafika),
- Amiruddin, Zainal asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada),
- Arifin, M. Y., Putra, A. H. P. K., & Buana, A. P. . 2019, *Perekonomian Nasional Dalam Prespektif Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia*. *Celebes Equilibrium Journal*, 1(1), 18-31. h. 28. <https://doi.org/10.37541/eq.v1i1.290>
- Bachsani Mustafa, 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. (Bandung: Citra Aditya Bakti),
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur, Februari 2021: *Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Jawa Timur sebesar 5,17 persen*, jatimprov.go.id, 2021 <http://bappeda.jatimprov.go.id/2021/05/27/februari-2021-tingkat-pengangguran-terbuka-tpt-jawa-timur-sebesar-517-persen/>
- Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, Agustus 2020: *Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) sebesar 5,84 persen*, [Jatim.bps.go.id](http://jatim.bps.go.id), 2020, <https://jatim.bps.go.id/pressrelease/2020/11/05/1148/agustus-2020--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-5-84-persen.html>
- Cresswell, John W, 1994, *Research Design: qualitative, quantitative and mixed method approaches*, (California: SAGE Publications)
- Dany Saputra, "Hubungan Kerja Pusat dan Daerah Tak Harmonis, OSS-RBA Berisiko Terdampak", Online <https://ekonomi.bisnis.com/read/20211222/9/1479706/hubungan-kerja-pusat-dan-daerah-tak-harmonis-oss-rba-berisiko-terdampak>.

- Dewi Lestari, 2007, *Hak Asasi Manusia Di Indonesia Di Tinjau Dari Berbagai Aspek Kehidupan*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-3 No.4 Oktober-Desember, h.501 <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol37.no4.157>
- Dey Ravena, 2010, *Wacana Konsep Hukum Progresif dalam Penegakan Hukum Di Indonesia*, *Jurnal Wawasan Hukum*, Vol. 23 No. 02 September, Universitas Islam Bandung, h. 158 <http://dx.doi.org/10.25072/jwy.v23i2.10>
- El Muhtaj, Majda, 2008, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Kencana),
- Ferizaldi, 2016 *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*, (Lhokseumawe: Unimal Press),
- Henni Muchtar, 2012, *Paradigma Hukum Responsif*, *Jurnal Humanus* Vol. XI No.2, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang, h. 163 <https://doi.org/10.24036/humanus.v11i2>
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press),
- Krippendorff, Klaus, 1991, *Content Analysis: an introduction ot its Methodology*, (California: SAGE Publucations)
- Kusuma, Mahmud, 2009, *Menyelami Semangat Hukum Progresif*. (Yogyakarta: AntonyLib-Indonesia),
- Mark Turner dan David Hulme, 1997, *Governance Administration and Development (Making The State Work)*, (Palgrave: Houndmills, Basingstoke),
- Moh. Mahfud MD, 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES),
- Ngesti Dwi Prasetyo, Moh. Fadli, Tunggul Anshari SN, Muchamad Ali Safa'at, 2021, *The Politics of Indonesia's Decentralization Law Based on Regional Competency*, *Brawijaya Law Journal : Journal of Legal Studies* Vol 8 No.2, h. 178 <https://doi.org/10.21776/ub.blj.2021.008.02.01>
- Nonet, Philippe & Philip Selznick, 2003, *Hukum Responsif*, (Bandung: Nusamedia),
- Otje Salman Soemadiningrat, 2009, *Menuju Pemikiran Hukum Responsif di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Pelajar)
- Pasquale L. Scandizzo, 2019, *Equilibrium Theory*. In: Marciano A., Ramello G.B. (eds) *Encyclopedia of Law and Economics*. Springer, New York, NY, h.5 https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7753-2_35
- Pasquale L. 2019, Scandizzo, *Equilibrium Theory*. In: Marciano A., Ramello G.B. (eds) *Encyclopedia of Law and Economics*. Springer, New York, NY, h.5 https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7753-2_35
- Philippe Nonet & Philippe Selznick, "Hukum Responsif" diterjemahkan dari 2008, *Law and Society in transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978, (Nusamedia: Bandung),
- Ridwan HR, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers),
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta: UKI Press),
- Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Kompas),
- Selznick, Philippe Nonet dan Philip, 2003, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, (Jakarta: Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)

Soemardi, 2010, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, (Bandung: Bee Media Indonesia),
Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada),

ASPEK PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI LINGKUNGAN PADA PERTAMBANGAN DI WILAYAH PESISIR KEPULAUAN BANGKA BELITUNG

Muhammad Syaiful Anwar

Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung
Kampus Terpadu Universitas Bangka Belitung, Jalan Raya Peradaban, Balunijuk,
Merawang, Bangka, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung

Email: m.syaifulanwar@gmail.com

ABSTRAK

Konsep negara kesatuan dalam pasal 18 UUD NRI tahun 1945 memberikan hak otonomi daerah kepada pemerintahan daerah. Namun lahirnya undang-undang nomor 3 tahun 2020 tentang mineral dan batu bara menghapuskan kewenangan pemerintahan daerah dalam hal administrasi yaitu pemberian izin pertambangan. Selain itu, undang-undang nomor 11 tahun 2020 tentang cipta kerja berkaitan dengan wilayah pesisir yang menghapuskan kewenangan dari pemerintahan daerah tidak sesuai dengan hak otonomi daerah. Hal ini berpengaruh terhadap Pemerintahan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung yang merupakan salah satu daerah kepulauan yang ada di Indonesia dimana dalam Perda Provinsi Bangka Belitung memberikan ruang kepada pemerintah daerah dalam hal pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Jenis penelitian yang digunakan ialah penelitian yuridis-normatif menggunakan pendekatan konsep dan peraturan perundang-undangan. Teknik pengumpulan data dengan melalui studi pustaka, yakni dengan menelaah bahan kepustakaan yang dilakukan dengan membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan, teori serta literatur ilmiah. Hasil dari penelitian ini *pertama*, pemberian izin pertambangan di wilayah pesisir sesuai berbasis hak otonomi daerah. *kedua*, Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Terhadap Kegiatan Pertambangan Wilayah Pesisir Di Pulau Bangka Belitung.

Kata Kunci : **Penegakan Hukum, Administrasi Lingkungan, Bangka Belitung.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konsep Negara Kesatuan itu terbagi atas Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah hal ini pun selaras dengan yang di jelaskan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa: "*Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi dan kota itu mempunyai daerah yang diatur dengan undang-undang*".

Hal tersebut menunjukkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia itu di bagi dalam daerah provinsi dimana daerah provinsi itu pun di bagi atas daerah kabupaten/kota yang pengaturannya diatur dalam Undang-undang. Sehingga jelas bahwa pemerintahan dalam Negara Indonesia itu ada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang terdiri atas Pemerintah daerah provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/kota. Hal ini pun jelas bahwa dalam Negara Kesatuan itu masih ada tempat bagi inisiatif dan peranan daerah yang menentukan nasibnya sendiri serta kepribadiannya sendiri dalam menjalankan pemerintahannya¹.

Pengakuan adanya pemerintah daerah ini tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah dimana adanya asas otonomi mulai terlihat pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam perkembangannya sudah beberapa kali mengalami perubahan dimana perubahan terakhir yang berkaitan dengan kewenangan Pemerintahan Daerah itu diatur didalam Undang-undang nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam aturan tersebut jelas mengatur mengenai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah itu sendiri.

Salah satu yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan ialah di bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral yang di bagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi berdasarkan pada Pasal 14 ayat 1 Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sehingga dalam hal tersebut bisa dilihat bahwa pemerintah daerah pun mempunyai kewenangan salah satunya di bidang energi dan sumber daya mineral. Salah satu yang menjadi sumber daya mineral itu adalah hasil dari pertambangan.

Dimana dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Minerba menjelaskan bahwa Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan/atau pemurnian atau pengembangan dan/atau pemanfaatan, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.

Aktivitas Pertambangan yang terjadi di Indonesia salah satunya di Bangka Belitung tidak sesuai dengan ketentuan pada pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Mineral dan Batu Bara dimana para penambang melakukan eksploitasi sumber daya alam yang berkaitan dengan Timah itu sendiri di Wilayah pesisir pantai. Padahal wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tersebut merupakan bagian dari sumber daya alam yang perlu di jaga kelestariannya agar bisa dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat dan dikuasai oleh negara.

Dimana dalam penyelenggaraan, penataan ruang dari wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil ini merupakan bagian dari urusan pemerintahan yang akhirnya di pecah menjadi beberapa tingkatan yakni mulai dari tingkat pemerintahan paling tinggi yang disebut negara atau pemerintah pusat hingga pada tingkatan pemerintah daerah provinsi, dan kabupaten/kota. Dalam hal Penataan ruang tersebut bukan hanya menjadi wewenang dari pemerintah pusat saja, tetapi juga adanya wewenang dari pemerintah daerah, yakni

¹ Muhammad Junaidi, 2016. *Ilmu Negara sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*. Setara Press, Malang, h.59.

melakukan perencanaan penatan ruang yang ada di wilayah provinsi dan kabupaten/kota. Hal mengenai kewenangan daerah ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dimana daerah provinsi dibidang penataan ruang itu diatur perencanaan dan pengendalian pembangun, pengawasan dan pemanfaatan, dan diatur pula mengenai penyelenggaraan ketertiban umum, ketentraman masyarakat serta penyediaan dalam hal sarana dan prasarana umum. Sehingga Penataan ruang ini sangat penting dilakukan terutama dalam hal menjaga Lingkungan agar tetap menjadi lingkungan yang sehat dan bersih yang merupakan Kewajiban semua warga negara.

Maka dari itu salah satu tindakan yang telah dilakukan oleh pemerintah sebagai tindakan preventif bersifat preskriptif untuk menjaga wilayah pesisir pantai yaitu dengan membuat Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Pantai dan Pulau-pulau Kecil. Akan tetapi, walaupun sudah ada peraturan yang mengatur tentang wilayah pesisir pantai, masih banyak sekali oknum-oknum baik orang pribadi atau masyarakat ataupun lembaga sekalipun yang melakukan pelanggaran-pelanggaran terkait dengan wilayah pesisir pantai. Karena apabila terjadi kerusakan ekosistem pantai harus dapat dipahami serta diperhatikan secara mendalam.

Dimana dengan terjadinya kerusakan ekosistem pantai pastinya akan diikuti dengan permasalahan lingkungan pula, diantaranya terjadinya abrasi pantai, banjir, sedimentasi, serta menurunnya produktivitas perikanan. Dalam ketentuan Pasal 6 ayat 1 huruf k Undang-undang Nomor 3 tahun 2020 tentang Mineral dan Batu Bara menyatakan bahwa “Pemerintah Pusat dalam pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara, berwenang menerbitkan Perizinan Berusaha”. Hal ini berarti bahwa Pemerintah Pusat kembali mempunyai kewenangan untuk memberikan izin melakukan aktivitas pertambangan. Selanjutnya, dalam Pasal 35 ayat 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu-Bara juga menjelaskan bahwa usaha pertambangan yang di laksanakan berdasarkan perizinan berusaha dari pemerintah pusat. Hal ini juga dianggap bertentangan dengan Pasal 18 dan Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945 tentang otonomi daerah.

Ketentuan tersebut juga dijelaskan dalam Peraturan Daerah yang ada di Bangka Belitung. Hal ini dikarenakan Bangka Belitung merupakan salah satu wilayah kepulauan dengan banyaknya aktivitas pertambangan salah satunya mengenai pertambangan timah. Mendukung hal tersebut maka lahirlah Peraturan Daerah tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2020-2040. Berkaitan dengan Izin pertambangan yang ada dalam Perda tersebut dimana dijelaskan pada Pasal 56 angka (1) Perda RZWP3K menyatakan bahwa “Setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang dari sebagian perairan pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil secara menetap wajib memiliki Izin Lokasi Perairan”. Selanjutnya dalam pasal 58 menjelaskan bahwa “Dalam memberikan Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 dan Pasal 57, **Gubernur** wajib mempertimbangkan : a) kelestarian ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil; b) ketersediaan lokasi dan/atau akses bagi Masyarakat Lokal

dan Masyarakat Tradisional untuk melakukan pemanfaatan ruang dan sumber daya perairan pesisir dan perairan pulau-pulau kecil; c) nelayan kecil dan nelayan tradisional; d) kepentingan nasional; dan e hak lintas damai bagi kapal asing)".

Akan tetapi, pada kenyataannya kelestarian ekosistem pesisir dan pelestarian lingkungan dalam pengelolaan wilayah pesisir di pulau bangka tidak sesuai dengan yang termaktub dalam Peraturan Daerah mengenai pengelolaan wilayah pesisir. Salah satu contoh nyata aktivitas tambang ilegal di pulau Bangka memang terbukti sangat banyak terjadi. Aktivitas tambangnya sendiri ada yang secara terang-terangan dilakukan pada siang hari, ada pula yang sembunyi-sembunyi pada malam hari. Salah satu lokasi penambangan ilegal ialah Teluk Kelabat Dalam. Di area perairan seluas 16 ribu hektare ini terlihat jelas puluhan Ponton Isap Pasir (PIP) dari para pelimbang ilegal tengah mengisap pasir timah dasar laut. Aktivitas itu menyebabkan sedimen bawah laut terangkat sehingga mengubah warna air laut dari biru menjadi krem. Sedangkan di pesisir pantai, terlihat bagaimana jajaran bakau telah menghitam dan layu akibat aktivitas serampangan para penambang ini. Tanaman yang mestinya menjadi ekologi penting sebagai penyangga daratan ini hanya menyisakan batang-batang kering yang daun-daunnya berguguran². Selain itu, Tambang di laut ini sendiri telah mengakibatkan kehancuran ekosistem pesisir dan perairan laut, dan pada akhirnya berdampak pada terganggunya sekitar 45 ribu nelayan tradisional yang mengandalkan hidupnya dari pesisir dan laut. Hal tersebut pun menempatkan Provinsi Bangka Belitung berada di urutan tertinggi dengan kondisi lahan rusak dan sangat kritis yang mencapai 1.053.253,19 hektar atau 62 persen dari luas daratan Babel. Aktivitas pertambangan timah bukan hanya merusak lingkungan hidup juga membahayakan keselamatan rakyat³. Kerusakan Lingkungan yang dilakukan akibat aktivitas pertambangan secara prinsip sudah melanggar. Dalam perbuatan yang melanggar ketentuan perundang-undangan tersebut tentunya harus adanya penegakan hukum sebagai bentuk adanya kepastian hukum terhadap perbuatan yang tentunya tidak sesuai dengan aturan yang berlaku. Namun, terhadap kerusakan lingkungan ini terutama di wilayah pesisir dan pantai masih menuai dilema. Salah satunya mengenai aktivitas pertambangan yang dilakukan di wilayah pesisir pantai yang merupakan perbuatan dilarang dalam Pasal 35 huruf (k) Undang-undang Nomor 20 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Kecil yang menyatakan bahwa melakukan penambangan mineral pada wilayah yang apabila secara teknis dan/atau ekologis dan/atau sosial dan/atau budaya menimbulkan kerusakan lingkungan dan/atau pencemaran lingkungan dan/atau merugikan masyarakat sekitarnya. Masih terdapat benturan antara pengelolaan izin tambang berbasis UU Cipta Kerja, UU Minerba dengan asas otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintahan daerah khususnya pertambangan di wilayah pesisir.

² <https://news.detik.com/x/detail/investigasi/20210427/Tenggelam-dalam-Timah/> di akses pada tanggal 28 Maret 2022, Pukul 10.37.

³ <https://www.walhi.or.id/demi-keselamatan-dan-keberlanjutan-lingkungan-hidup-mendesak-presiden-mengeluarkan-kebijakan-moratorium-tambang-timah-di-bangka-belitung/> diakses pada 29 Maret 2022, Pukul 20.05

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, dapat beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah izin pertambangan di wilayah pesisir sesuai dengan asas otonomi daerah?
2. Bagaimanakah penegakkan hukum administrasi lingkungan terhadap kegiatan pertambangan wilayah pesisir di Bangka Belitung ?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, dengan metode pengumpulan data melalui studi kepustakaan (*library research*).⁴ Data sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat dan diteliti berupa peraturan perundang-undangan, yang meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945; UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil; Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Minerba; dan Batu Bara, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan serta Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, serta peraturan perundang-undangan terkait. Data primer akan didukung oleh data sekunder, berupa yaitu bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, berupa buku teks, artikel jurnal, dan bahan pendukung lainnya. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) akan digunakan dalam penelitian ini. Data yang terkumpul secara komprehensif akan dianalisis secara kualitatif, dimana keseluruhan data penelitian diolah dalam proses penalaran hukum (*legal reasoning*). Sarana atau alat untuk menganalisis menggunakan penafsiran gramatikal dengan menafsirkan peraturan perundang-undangan untuk menjawab permasalahan yang ada, selanjutnya ditarik suatu kesimpulan dan diajukan sebagai saran.⁵

II. PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pemberian Izin Pertambangan Di Wilayah Pesisir Berbasis Dengan Asas Otonomi Daerah

Kewenangan dalam kajian hukum administrasi negara mempunyai kedudukan yang sangat penting. **H. D Stour** berpendapat bahwa kewenangan ini merupakan keseluruhan regulasi yang secara langsung berkenaan dalam hal penggunaan wewenang pemerintah yang dilakukan oleh subjek hukum publik. Kewenangan pemerintah ini pun dianggap sebagai suatu kemampuan dalam

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, (2015), *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*, ed. 1, cet.17, Jakarta :Rajawali Pers, h.23.

⁵ Jan Gijssels & Mark Van Hoecke, 2006, *Wat is Rechtsteorie?*, Kluwer Rechtswetenschap, Antwerpen, 1982, h. 131, dalam Jonaedi Efendi & Johnny Ibrahim, (2016), *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, ed. 1, cet. 2, Jakarta: Kencana, h. 181-182 lihat juga di Johnny Ibrahim , *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cetakan kedua, Malang: Bayumedia Publishing, h. 248-249

melakukan hukum positif, sehingga hubungan hukum yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat ini sendiri dapat diciptakan. Oleh sebab itu, kewenangan yaitu fungsi terselenggaranya tugas administrasi negara.⁶ Namun, pada kenyataannya kewenangan Pemerintahan Daerah terhadap pengelolaan wilayah pesisir dalam perspektif otonomi daerah tercederai dengan ditariknya kembali kewenangan perizinan ke pemerintah pusat.

Daerah wilayah pesisir itu sendiri menurut para ahli di bidang pengelolaan wilayah pantai berpendapat bahwa pengelolaan wilayah pantai secara terpadu (*Integrated Coastal Zone Management*) yang merupakan kunci bagi pemecahan problematika serta konflik yang terjadi di wilayah pantai yang sangat pelik dan kompleks. Keterpaduan di dalam manajemen publik ini pun bisa didefinisikan sebagai penentuan tujuan secara simultan, melakukan secara bersamaan pengumpulan informasi, perencanaan dan analisis secara kolektif, penggunaan secara bersama-sama perangkat/instrument pengelolaan.⁷

Cideranya hak otonomi daerah yang terjadi di dalam kewenangan pemberian izin pertambangan terhadap kegiatan pertambangan di wilayah pesisir pantai itu dengan hadirnya undang-undang perubahan yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir serta undang-undang mineral batu bara. Dalam ketentuan yang ada di dalam Undang-undang mineral dan batu bara yaitu Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara jelas mengatakan bahwa Usaha Pertambangan dilaksanakan berdasarkan Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat. Hal ini jelas bahwa kegiatan pertambangan itu bisa dilaksanakan apabila sudah mendapat izin berusaha dari pemerintahan pusat.

Tidak hanya itu hak otonomi daerah di wilayah pesisir daerah provinsi yang berbentuk kepulauan juga mengalami hilangnya eksistensi daripada Pemerintah Daerah sebagai daerah yang lebih paham atas daerahnya sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 18A ayat 1 yang menyatakan bahwa Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Dimana salah satunya berkaitan dengan kewenangan pemerintahan daerah di wilayah pesisir yang mana sebelumnya pemerintah daerah disini mempunyai kewenangan baik itu dalam pengelolaan wilayah pesisir itu sendiri.

Lahirnya Undang-undang cipta kerja jelas membawa perubahan besar salah satunya bagi pemerintahan daerah dimana kewenangannya semakin mengecil akibat dari berubahnya kewenangan pemerintah daerah tersebut menjadi sentralistik. Salah satunya ialah berkaitan dengan konsep perizinan yang dilakukan untuk kegiatan pertambangan dimana semua perizinan ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai suatu lembaga utama pemberi izin.

⁶Ni Nyoman Kartika Sari Dewi dan I Nengah Suharta.2019.Tinjauan Yuridis terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. **Kertha Negara : Jurnal Ilmu Hukum.vol 7 No.9** h.7

⁷ Febrianto Gabriello Owen Katiandagho. 2020, *Aspek Hukum Pengelolaan Pembangunan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Terluar Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*.Lex Et Societatis Vol. VIII/No. 1/Jan-Mar.h.98.

Pengelolaan lingkungan berbasis masyarakat inipun terasa terabaikan padahal sudah jelas bahwa dalam aturan bahwa masyarakat itu sendiri memiliki peran yang sangat penting dalam sebuah pengelolaan lingkungan yang tentunya bersinggungan dengan kehidupan di masyarakat.

Dalam UU Cipta Kerja terdapat beberapa pasal yang secara nyata memberikan ruang perihal pemanfaatan ruang di perairan pesisir. Hal tersebut disebutkan dalam UU Cipta Kerja Pasal 16 ayat (2) yang menyebutkan bahwa “Setiap Orang yang melakukan pemanfaatan ruang dari Perairan Pesisir sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di laut dari Pemerintah Pusat”, kemudian dalam Pasal 17A ayat (1) menyebutkan bahwa “kebijakan nasional yang bersifat strategis yang belum terdapat dalam alokasi ruang dan/atau pola ruang dalam rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi, Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) diberikan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan rencana tata ruang wilayah nasional dan/atau rencana tata ruang laut”. Dan dalam Pasal 20 juga menjelaskan bahwa “Pusat wajib memfasilitasi Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di laut kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional”.

Dalam pasal-pasal yang terdapat dalam UU Cipta Kerja tersebut, berbanding terbalik atau terjadi benturan norma dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan UU Pemerintahan Daerah. Beberapa pasal yang berbenturan norma yakni Pasal 27 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.”; kemudian di Pasal 27 ayat (2) menjelaskan bahwa “Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi; b. pengaturan administratif; c. pengaturan tata ruang; d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara”, kemudian di Pasal 28 ayat (1) menyebutkan bahwa “Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27”.

Ketentuan dalam Undang-Undang Cipta Kerja sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya terdapat perbedaan yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Pemerintah daerah di atas. Dalam Pasal 27 ayat 1 jelas menyebutkan bahwa daerah itu mempunyai kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya. Kewenangan Pemerintah Daerah itu lebih lanjut diuraikan dalam Pasal 27 ayat 2 yang menyebutkan terdapat lima kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola Sumber Daya Alam yang ada di laut yakni berkaitan dengan eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi, pengaturan administratif, pengaturan tata ruang, ikut serta dalam memelihara keamanan di laut, dan ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Bedasarkan pada salah satu kewenangan dari pemerintahan daerah yang terdapat pada Pasal 27 ayat (2) huruf b Undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut jelas menyebutkan bahwa adanya kewenangan pemerintahan daerah yang berkaitan dengan pengaturan administratif. Dimana yang dimaksud

dengan “pengaturan administratif” itu sendiri dalam ketentuan ini antara lain perizinan, kelayakan, dan keselamatan pelayaran. Dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah jelas masih mengatur bahwa Pemerintahan Daerah masih mempunyai kewenangan untuk memberikan izin mengelola sumber daya alam yang ada di wilayah pemerintahan daerahnya.

Dalam hal ini jelas bahwa hadirnya Undang-undang Cipta Kerja yaitu Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja jelas menciderai Hak Otonomi Daerah yang sudah jelas pengaturannya di dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan ini pun jelas dinyatakan bahwa untuk daerah kepulauan sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 28 ayat (1) bahwa Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut. Ketentuan ini pun menguatkan bahwa daerah yang berciri Kepulauan itu jelas mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam yang ada di wilayahnya.

Salah satu daerah yang berciri kepulauan ialah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung sehingga pemerintah Provinsi Bangka Belitung membuat suatu peraturan daerah mengenai pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Hal ini dikarenakan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 9 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, sehingga perlu menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2020-2040 (Perda RZWP3K).

Penetapan Peraturan daerah oleh pemerintah daerah Provinsi Bangka Belitung ini berlaku untuk semua daerah yang berada dibawah naungan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Dimana Pembuatan Perda ini sendiri merupakan kewenangan pemerintahan daerah yang berdasarkan pada Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam peraturan daerah RZWP3K jelas memberikan ruang kepada Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi mempunyai kewenangan dalam hal pemberian izin pengelolaan sumber daya wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Hal ini pun dijelaskan dalam Pasal 57 ayat (2) Perda RZWP3K yang menyatakan bahwa Izin Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh Gubernur sesuai kewenangannya setelah dipenuhinya syarat administratif, teknis, dan operasional. Dimana Gubernur wajib mempertimbangkan:

- a. Kelestarian ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil;
- b. Ketersediaan lokasi dan/atau akses bagi Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional untuk melakukan pemanfaatan ruang dan sumber daya perairan pesisir dan perairan pulau-pulau kecil;
- c. Nelayan kecil dan nelayan tradisional;
- d. Kepentingan nasional; dan
- e. Hak lintas damai bagi kapal asing.

Pentingnya Pengelolaan Wilayah Pesisir ini sendiri pada hakikatnya terdapat beberapa alasan yang melatarbelakangi hal tersebut⁸ :

1. Pertama, wilayah pesisir merupakan salah satu kawasan yang memiliki produktivitas hayati yang tinggi. Perairan (*coastal waters*) daerah tropis seperti Indonesia, mendapatkan masukan unsur hara (*nutrients*) dari daratan melalui aliran sungai dan aliran air permukaan (*run off*) ketika hujan, serta siraman sinar matahari sepanjang tahun, sehingga memungkinkan proses fotosintesa terjadi sepanjang tahun. Oleh sebab itu berbagai ekosistem paling produktif di dunia, seperti mangrove, padang lamun (*seagrass beds*), dan terumbu karang, tumbuh dan berkembang di wilayah pesisir.
2. Kedua, wilayah pesisir memiliki potensi keindahan dan kenyamanan sebagai tempat rekreasi dan pariwisata. Selain itu karena adanya kemudahan transportasi dan distribusi barang dan jasa, sumber air pendingin bagi industri, dan tempat pembuangan limbah, maka wilayah pesisir berfungsi sebagai pusat permukiman, pelabuhan, kegiatan bisnis, dan lain sebagainya.
3. Ketiga, karena tingkat kepadatan penduduk dan intensitas pembangunan yang tinggi di wilayah pesisir, maka wilayah pesisir pada umumnya mengalami tekanan lingkungan (*environmental stresses*) yang tinggi pula.
4. Keempat, wilayah pesisir biasanya merupakan sumberdaya milik bersama (*common property resources*), sehingga berlaku *regim open access* (siapa saja boleh memanfaatkan wilayah ini untuk berbagai kepentingan). Pada *regim open access* ini, setiap pengguna ingin memanfaatkan sumberdaya pesisir semaksimal mungkin sehingga sulit dilakukan pengendalian, dan sering kali terjadi kehancuran ekosistem sebagai akibat tragedi bersama (*tragedy of the common*).

Maka dari itu pentingnya keterpaduan berkaitan dengan pemberian izin pertambangan di wilayah pesisir pantai itu sendiri sangat penting untuk dilakukan. Selain itu, jelas bahwa pemberian izin pertambangan ini sendiri tidak sesuai dengan asas otonomi daerah dimana daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.

Sifat sentralistik yang di hadirkan dalam Undang-Undang Wilayah Pesisir dimana yang termasuk salah satu Undang-undang yang berubah dan termaktub dalam Undang-Undang Cipta Kerja ini apabila ditelaah jelas menghilangkan marwah dari Pemerintah Daerah. Pembuatan Peraturan Perundang-undangan ini dinilai tidak adanya sinkronisasi dalam Pembentukannya. Kehadiran Undang-undang Cipta Kerja ini menghilangkan Hak Otonomi Daerah Untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa daerah itu diberikan hak otonomi dan tugas pembantuan untuk mengurus daerahnya.

Dalam Ketentuan yang ada di dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah jo. Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 jelas masih berlaku dan digunakan sebagai dasar daripada hadirnya Pemerintahan Daerah. Di Undang-undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014 pun memberikan ruang kepada pemerintahan daerah untuk mengelola

⁸ Rokhimin Dahuri. 2001, *Pengelolaan Ruang Wilayah Pesisir dan Lautan Seiring dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Volume XVII No. 2 April - Juni. h.147-148

daerah wilayah pesisir terutama bagi daerah provinsi yang merupakan daerah kepulauan. Hal ini dikarenakan kondisi daerah dan keberagaman daerah itu tidak bisa diatur secara sepihak dengan aturan yang sama. Maka dari itu, berkaitan dengan perizinan ini bahwa proses perizinan adalah kewenangan pemerintah daerah pada umumnya dan pemerintah daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung pada khususnya. Kewenangan pemberian perizinan ini merupakan bagian mutlak yang wajib untuk dihormati oleh negara. Hal ini dikarenakan Perizinan ini seyogyanya tetap berada di pemerintah daerah.

B. Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Terhadap Aktivitas Pertambangan Wilayah Pesisir Di Bangka Belitung

Dalam pengelolaan wilayah pesisir selain berkaitan dengan penguasaan wilayah juga berkaitan pengelolaan secara administratif. Pengelolaan administratif itu sendiri dalam pengimplementasiannya juga adanya penegakkan hukum yang dilakukan secara administratif. Menurut Eka Merdekawati Djafar, Penegakan hukum lingkungan ini sendiri merupakan bagian dari penegakan hukum yang wajib memahami dan bersinergi dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan. Hal ini dikarenakan adanya perbuatan hukum atau tidak melakukan perbuatan hukum yang bersentuhan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang wajib untuk ditegakkan.⁹ Konsep perlindungan terhadap lingkungan sudah jelas termaktub dalam konstitusi Indonesia. Secara eksplisit sudah menyebutkan bahwa setiap orang berhak mendapatkan lingkungan yang sehat dan lingkungan juga bagian dari hak asasi manusia yang tidak boleh dikurangi atas dasar apapun.¹⁰

Dalam Pelaksanaan peraturan perundang-undangan itu sendiri tidak akan efektif apabila tidak disertai dengan penegakan hukum. Penegakan hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan ini bentuknya bermacam-macam, salah satunya ialah dituangkan dalam ketentuan sanksi, yang dapat berupa sanksi pidana, sanksi perdata, dan/atau sanksi administratif. Berikut penjelasan sanksi di atas :

Pertama, Penegakan hukum lingkungan dengan instrumen hukum pidana. Dalam Undang-undang nomor 3 tahun 2020 tentang Minerba berdasarkan pada pasal Pasal 112 yang menyatakan bahwa Setiap pejabat berwenang yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dan Pasal 72, yang mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Dan dalam Pasal 75 Undang-Undang Wilayah Pesisir bahwa Setiap Orang yang memanfaatkan ruang dari perairan yang tidak memiliki Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang dipidana dengan

⁹Eka Merdekawati Djafar. 2014, *Sinergi Pelaksanaan Penegakkan Hukum Lingkungan Indonesia*. Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 3, Nomor 3 Nopember.h.238.

¹⁰Muhammad Syaiful Anwar dan Rafiq Sari. 2021, *Penegakan Hukum Lingkungan Berbasis Asas Tanggung Jawab Negara Di Indonesia*.Jurnal Hukum XVI/No.1/Juni .h.115.

pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Kedua, berkaitan dengan Penegakan hukum lingkungan dengan instrumen hukum perdata dimana dalam penggunaan instrumen hukum perdata ini dalam undang-undang lingkungan hidup maupun undang-undang wilayah pesisir dimana para pelaku yang melakukan kegiatan yang merusak lingkungan dan melakukan pengelolaan tanpa izin itu dikenakan denda salah satunya seperti undang-undang diatas bahwa Pasal 75 Setiap Orang yang memanfaatkan ruang dari perairan yang tidak memiliki Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di laut di denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Ketiga, penegakan hukum administrasi lingkungan. Instrumen hukum dalam penegakkan hukum administrasi merupakan instrumen hukum yang sangat penting digunakan terhadap para pelaku yang melakukan kerusakan terhadap lingkungan hidup. Berkaitan dengan pemberian sanksi administrasi dalam pengelolaan lingkungan hidup tersebut. Secara umum akan diuraikan sebagai berikut :

1. Paksaan Pemerintah

Yang dimaksud dengan pemerintah Penerapan paksaan pemerintah harus didahului dengan teguran tertulis terlebih dahulu sebagai pemberitahuan atau peringatan bagi penanggungjawab usaha/kegiatan agar menghentikan pelanggaran yang dilakukan. Dengan demikian, tindakan nyata berupa paksaan pemerintah dapat dihindarkan. Dimana Surat teguran tersebut dianggap bukan sebagai keputusan tata usaha negara (Keputusan TUN), karena surat teguran tidak memenuhi unsur-unsur sebagai Keputusan TUN hal ini berdasarkan pada Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.¹¹

Lalu, Apabila kesalahan tersebut langsung terbukti menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan sehingga pemilik usaha/kegiatan bisa dinyatakan sebagai pelaku pencemaran, maka bisa langsung dilaksanakan paksaan pemerintah, tanpa melalui mekanisme teguran terlebih dahulu

2. Pembekuan izin

Pembekuan izin ini mengandung maksud dilakukan kewenangan pemerintah untuk membekukan izin yang telah diberikan kepada suatu industri yang terbukti melakukan pencemaran lingkungan. Dengan dibekukannya izin operasionalnya maka perusahaan tersebut secara yuridis tidak dapat mengoperasikan perusahaannya.¹²Sanksi administratif pembekuan izin lingkungan dan/atau izin perlindungan dan pengelolaan ialah sanksi yang berupa tindakan hukum untuk tidak memberlakukan sementara izin lingkungan dan/atau izin perlindungan dan pengelolaan yang berakibat pada berhentinya suatu usaha dan/atau kegiatan. Pembekuan izin ini dapat dilakukan dengan atau tanpa batas waktu.

Penerapan sanksi administratif berupa pembekuan izin lingkungan ini sendiri bisa diterapkan terhadap pelanggaran, contohnya :

¹¹ Bachrul Amiq. 2013. *Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan*, Yogyakarta, Laksbang Mediatama, h. 27

¹² Adji Samekto. *Op.Cit.h.414*

- a. tidak melaksanakan paksaan pemerintah;
 - b. melakukan kegiatan selain kegiatan yang tercantum dalam izin lingkungan dan/atau izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan;
 - c. pemegang izin lingkungan dan/atau izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan belum menyelesaikan secara teknis apa yang seharusnya menjadi kewajibannya
3. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah

Dalam hukum administrasi, pengenaan uang paksa dapat dikenakan pada seseorang atau warga negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintah. pengenaan uang paksa merupakan alternatif untuk tindakan nyata yang berarti sebagai sanksi subsidiaire dan dianggap sebagai sanksi reparatoir.¹³

4. Pengenaan Denda Administrasi

Pembuatan undang-undang dapat memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk menjatuhkan hukuman yang berupa terhadap seseorang yang telah melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan.¹⁴ Yang dimaksud dengan sanksi administratif denda adalah pembebanan kewajiban untuk melakukan pembayaran sejumlah uang tertentu kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan karena terlambat untuk melakukan paksaan pemerintahan. Pengenaan denda terhadap keterlambatan melaksanakan paksaan pemerintah ini dihitung mulai sejak jangka waktu pelaksanaan paksaan pemerintah tidak dilaksanakan.

Hal ini juga disebutkan dalam pengaturan mengenai wilayah pesisir ini sendiri diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam ketentuan yang ada di Pasal 16A Undang-Undang Cipta Kerja menyatakan bahwa Setiap Orang yang memanfaatkan ruang dari Perairan Pesisir yang tidak memiliki Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2), dikenai sanksi administratif.

Dalam negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar nantinya pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma hukum, sebagai upaya preventif dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum sebagai suatu upaya represif.¹⁵

Namun, pelaksanaan penerapan sanksi dari administrasi itu sendiri harus diimplementasikan dengan baik agar sesuai sebagaimana mestinya. Dalam penerapan sanksi administrasi berdasarkan pada Pasal 5 ayat (2) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa Penerapan Sanksi Administratif ini dilakukan melalui mekanisme¹⁶:

1. Bertahap, dalam Penerapan sanksi administratif secara bertahap yaitu penerapan sanksi yang didahului dengan sanksi administratif yang ringan

¹³ Ridwan HR. 2006, *Hukum Administrasi Negara*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta. h. 332

¹⁴ *ibid.* h.354

¹⁵ *ibid.* h. 312

¹⁶ Amelia M. K. Panambunan. 2016, *Penerapan Sanksi Administratif Dalam Penegakkan Hukum Lingkungan di Indonesia*. Lex Administratum, Vol. IV/No. 2/Febr. h.96

hingga sanksi yang terberat. Apabila teguran tertulis itu sendiri tidak ditaati maka ditingkatkan penerapan sanksi administratif berikutnya yang lebih berat yaitu paksaan pemerintah atau pembekuan izin. Apabila sanksi paksaan pemerintah atau pembekuan izin tidak ditaati maka dapat dikenakan sanksi yang lebih berat lagi yaitu sanksi pencabutan izin.

2. Bebas (Tidak Bertahap), dalam Penerapan sanksi administratif secara bebas dimana adanya keleluasaan bagi pejabat yang berwenang untuk mengenakan sanksi untuk menentukan pilihan jenis sanksi yang didasarkan pada tingkat pelanggaran yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tersebut. Namun, Apabila pelanggaran yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan itu sendiri sudah menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, maka dapat langsung dikenakan sanksi paksaan pemerintah. Selanjutnya apabila sanksi administratif paksaan pemerintah tidak dilaksanakan maka dikenakan sanksi pencabutan izin tanpa didahului dengan sanksi teguran tertulis.
3. Kumulatif, dalam Penerapan sanksi administratif secara kumulatif terdiri atas kumulatif internal dan kumulatif eksternal. Kumulatif internal adalah penerapan sanksi yang dilakukan dengan menggabungkan beberapa jenis sanksi administratif pada satu pelanggaran.

Dalam pelaksanaan sanksi administrasi sebagaimana yang disebutkan di atas yang paling tepat untuk dilaksanakan terhadap kegiatan yang merusak lingkungan ialah penerapan dengan mekanisme kumulatif eksternal. Penerapan kumulatif eksternal ini sebagaimana yang disebutkan di atas jelas bahwa kumulatif internal ialah penerapan sanksi yang dilakukan dengan cara menggabungkan jenis sanksi yang ada di dalam sanksi administrasi dengan sanksi yang ada dalam hukum pidana atau hukum perdata pada satu pelanggaran. Penerapan sanksi kumulatif eksternal ini dianggap tepat terutama terhadap kerusakan yang terjadi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Tidak hanya itu sanksi kumulatif ini apabila diterapkan dengan baik bisa mencerminkan tujuan dari pemberian sanksi administrasi itu sendiri yaitu : *Pertama*, sebagai upaya penegakan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, memberikan hukuman bagi siapapun atau setiap orang yang melakukan pelanggaran atas suatu norma dalam peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, membuat jera seseorang untuk melakukan kembali pelanggaran hukum tersebut. Dengan di jatuhkannya sanksi diharapkan orang tidak akan melakukan kembali pelanggaran tersebut. *Keempat*, mencegah pihak lain untuk melakukan pelanggaran hukum. Dimana dengan adanya ancaman berupa sanksi tersebut diharapkan orang tidak akan melakukan pelanggaran hukum. Hal ini merupakan suatu peringatan agar seseorang tidak melakukan sesuatu yang dilarang.¹⁷

Penerapan sanksi kumulatif eksternal ini merupakan upaya efektif yang bisa dilakukan dalam pemberian sanksi terhadap pelaku yang melakukan kerusakan terhadap lingkungan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Menurut teori hukum pidana terdapat pendapat yang menjelaskan bahwa penerapan sanksi pidana itu sebagai *ultimum remedium* terhadap para pelaku tindak pidana

¹⁷ Wicipto Setiadi. 2009, *Sanksi Administrasi Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakkan Hukum Dalam Peraturan Perundang-undangan*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol. 6 No. 4 – Desember .h.607.

lingkungan hidup. Hal ini berdasarkan pada pemahaman, dimana terjadinya kerusakan lingkungan itu sendiri sudah menjadi urusan pemerintah terhadap upaya pengelolaan lingkungan hidup melalui pemberlakuan sanksi administratif. Dalam Tindakan administratif ini sendiri ialah penetapan izin oleh instansi atau lembaga yang berwenang, dimana pada saat terjadi pelanggaran maka akan diberlakukan sanksi administratif.¹⁸

Akan tetapi, penerapan sanksi dengan cara kumulatif eksternal memberikan peran kepada sanksi pidana yang berdasarkan *ultimum remedium* itu menjadi *premium remedium* dimana sanksi pidana di samakan penerapannya pada saat pemberian sanksi administrasi. Sehingga sanksi pidana yang merupakan upaya terakhir dalam pemberian sanksi dijadikan sebagai sanksi yang diberikan diawal bersamaan dengan sanksi administrasi.

Dimana pelaku perusakan lingkungan terhadap wilayah pesisir itu selain 4 sanksi administratif sebagaimana yang disebutkan penulis sebelumnya yakni paksaan pemerintah, pembekuan izin, pengenaan uang paksa, dan/atau pengenaan denda administrasi itu digabungkan dengan sanksi pidana. Hal ini jelas diperlukan karena Asas *ultimum remedium* diberlakukan hanya terhadap tindak pidana formil tertentu saja, dimana hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan sanksi administratif dianggap tidak efektif.

Dalam penerapan sanksi administrasi ini tentunya harus berdasarkan pada Asas kelestarian dan keberlanjutan. Asas kelestarian dan keberlanjutan menyatakan bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup. Sehingga penerapan sanksi bukan hanya berdasarkan kepada efek jeranya seseorang yang melakukan perbuatan melanggar tersebut akan tetapi kualitas lingkungan yang rusak itu harus dikembalikan sebagaimana sebelum dilakukannya perbuatan tersebut.

Dalam hal ini jelas penulis menyatakan bahwa penerapan sanksi yang sesuai bagi para pelaku yang melakukan pelanggaran terhadap kerusakan lingkungan di wilayah pesisir pantai ini di berikan sanksi yang kumulatif eksternal. Sehingga para pelaku tersebut bisa diberikan lebih dari satu sanksi terhadap perbuatannya yang dilakukannya serta pertanggungjawaban yang dilakukan oleh pelaku perusak lingkungan tersebut sesuai dengan apa yang sudah dilakukan.

Hal ini pun selaras dengan sifat daripada sanksi administrasi itu sendiri dimana sanksi administrasi ini bersifat *Reparatoir-condemnatoir* yaitu pemulihan kembali pada keadaan semula dan memberikan hukuman. Sehingga jelas bahwa tujuan utama daripada penerapan sanksi administrasi ini ialah mengembalikan keadaan seperti semula yang mana dalam artian bahwa kerusakan yang terjadi itu harus dikembalikan seperti semula. Sebagaimana yang terjadi di Pulau Bangka jelas bahwa kerusakan yang terjadi akibat aktivitas pertambangan ini merugikan bagi kesejahteraan masyarakat.

Maka dari itu penerapan sanksi administrasi dengan cara kumulatif eksternal dimana sanksi administratif digabung merupakan penerapan sanksi

¹⁸ Ni Putu Risna Daryani, dkk. *Pertanggungjawaban Tindak Pidana Lingkungan Hidup Ditinjau dari perspektif hukum pidana di Indonesia*.h.9

yang tepat untuk dilakukan terhadap para pelaku yang melakukan pelanggaran terhadap kerusakan lingkungan. Bahkan kelima sanksi dari sanksi administrasi itu sendiri bisa dikenakan terhadap para pelaku yang melanggar aturan yang berlaku dan merusak ekosistem terutama di wilayah pesisir karena kerusakan di laut akan mengakibatkan banyak kerusakan dimana kerusakan itu tidak bisa di reklamasi dalam waktu yang singkat bahkan membutuhkan waktu yang sangat lama.

Selain itu, keberhasilan dari penegakan hukum dengan menggunakan instrumen administrasi ini sendiri dapat dilaksanakan dengan baik apabila memiliki unsur untuk memperkuatnya. Salah satunya berkaitan dengan budaya hukum yang hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat. Menurut Lawrence Meir Friedman mengatakan bahwa berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada: Substansi Hukum, Struktur Hukum/Pranata Hukum dan Budaya Hukum. Secara rinci dapat dijelaskan sebagai berikut¹⁹:

1. Substansi Hukum, Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem Substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Dalam Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).
2. Struktur Hukum, Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini juga disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik.
3. Budaya Hukum, Kultur hukum menurut Lawrence M Friedman bahwa sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Maka dari itu penting adanya komponen-komponen tersebut diatas untuk melengkapi agar dalam pelaksanaan penegakan hukum administrasi lingkungan itu dijalankan bukan hanya dari unsur peraturannya saja namun negara serta masyarakat juga berperan penting untuk menjaga kualitas lingkungan hidup terutama di bagian wilayah pesisir pantai.

III. KESIMPULAN

Kewenangan Pemberian izin pertambangan diwilayah pesisir berbasis hak otonomi daerah. Kewenangan Pemberian izin pertambangan diwilayah pesisir tidak sesuai dengan hak otonomi daerah. dimana terdapat beberapa peraturan perundangan-undangan yakni Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 9

¹⁹ Slamet Tri Wahyudi. 2012, *Problematika Penerapan Pidana Mati dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia*. Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 1, Nomor 2 Juli. h.218.

Tahun 2015 tentang perubahan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan daerah provinsi kepulauan bangka belitung No. 3 tahun 2020 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang masih bertentangan dalam mengatur mengenai kewenangan pemerintahan daerah dalam pemberian izin pertambangan di wilayah pesisir. Dan seyogyanya kewenangan pemberian izin tetap berada di tangan pemerintahan daerah sesuai hak otonomi daerah.

Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Terhadap Kegiatan Pertambangan Wilayah Pesisir Di Pulau Bangka. Penegakkan Hukum Administrasi Lingkungan bisa dilakukan dengan cara Kumulatif Eksternal dimana menggabungkan antara sanksi administrasi dengan sanksi pidana dalam penerapan sanksinya. Sehingga penerapan sanksi pidana yang *ultimum remidium* menjadi *premium remdium*.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiq, Bachrul. 2013, *Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan*, Yogyakarta, Laksbang Mediatama.
- Anwar, Muhammad Syaiful dan Rafiqs Sari. 2021, *Penegakan Hukum Lingkungan Berbasis Asas Tanggung Jawab Negara Di Indonesia*. Jurnal Hukum XVI/No.1/Juni
- Dahuri, Rokhimin. 2001, *Pengelolaan Ruang Wilayah Pesisir dan Lautan Seiring dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Volume XVII No. 2 April - Juni.
- Daryani, Ni Putu Risna, dkk. 2020, *Pertanggungjawaban Tindak Pidana Lingkungan Hidup Ditinjau dari perspektif hukum pidana di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum Kertha Wicara. Vol 9 No 4 tahun
- Dewi, Ni Nyoman Kartika Sari dan I Nengah Suharta. 2019. *Tinjauan Yuridis terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*. **Kertha Negara : Jurnal Ilmu Hukum. vol 7 No.9**
- Djafar, Eka Merdekawati. 2014, *Sinergi Pelaksanaan Penegakkan Hukum Lingkungan Indonesia*. Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 3, Nomor 3 Nopember
- Efendi, Jonaedi dan Johnny Ibrahim, 2016, *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, ed. 1, cet. 2, Jakarta: Kencana.
- <https://news.detik.com/x/detail/investigasi/20210427/Tenggelam-dalam-Timah/> di akses pada tanggal 28 Maret 2022, Pukul 10.37.
- <https://www.walhi.or.id/demi-keselamatan-dan-keberlanjutan-lingkungan-hidup-mendesak-presiden-mengeluarkan-kebijakan-moratorium-tambang-timah-di-bangka-belitung/> diakses pada 29 Maret 2022, Pukul 20.00
- Ibrahim, Johnny, 2006, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cetakan kedua, Malang: Bayumedia Publishing
- Junaidi, Muhammad. 2016, *Ilmu Negara sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*. Setara Press, Malang
- Kantiandagho, Febrianto Gabriello Owen. 2020, *Aspek Hukum Pengelolaan Pembangunan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Terluar Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-*

- Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.* Lex Et Societatis Vol. VIII/No. 1/Jan-Mar.
- Panambuanan, Amelia M. K. 2016, *Penerapan Sanksi Administratif Dalam Penegakkan Hukum Lingkungan di Indonesia.* Lex Administratum, Vol. IV/No. 2/Feb.
- Ridwan HR. 2006, *Hukum Administrasi Negara.* PT RajaGrafindo Persada. Jakarta
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*, ed. 1, cet.17, Jakarta :Rajawali Pers
- Setiadi, Wicipto. 2009, *Sanksi Administrasi Seagai Salah Satu Instrumen Penegakkan Hukum Dalam Peraturan Perundang-undangan.* Jurnal Legislasi Indonesia. Vol. 6 No. 4 - Desember
- Wahyudi, Slamet Tri. 2012, *Problematika Penerapan Pidana Mati dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia.* Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 1, Nomor 2 Juli.

DILEMA LIBERALISASI DAN LIMITASI KONSTITUSI: PELUANG DAN TANTANGAN TRANSFORMASI PERIZINAN INVESTASI JASA TELEKOMUNIKASI INDONESIA

Asrul Ibrahim Nur

Geza-Marton Doctoral School of Legal Studies, University of Debrecen,
Hungary Hajdu-Bihar, Hongaria
Badan Pengembangan SDM, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
DKI Jakarta, Indonesia

Email: asrul.ibrahimnur@mailbox.unideb.hu

ABSTRAK

Investasi pada sektor jasa telekomunikasi sangat menarik terutama karena adanya pertumbuhan signifikan pengguna internet akibat Pandemi COVID-19. Artikel ini membahas mengenai liberalisasi perizinan investasi sektor jasa telekomunikasi serta peluang dan tantangannya pasca pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja yang mengubah tatanan hukum penanaman modal dan juga telekomunikasi. Masalah utama yang dikaji adalah mengenai konsepsi telekomunikasi dalam hukum Indonesia khususnya keterkaitan dengan layanan publik dan tuntutan dinamika global. Masalah kedua adalah mengenai transformasi perizinan jasa telekomunikasi pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja yang disertai penetapan berbagai instrumen peraturan delegasi. Metode penelitian yuridis digunakan dengan pendekatan doktrinal, konseptual, dan normatif. Analisis disampaikan dengan deskriptif, analitik, dan futuristik untuk membahas permasalahan penelitian secara terbuka dan umum. Artikel ini menyimpulkan bahwa liberalisasi perizinan sektor telekomunikasi dilakukan secara gradual dengan titik klimaks saat pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya. Liberalisasi dilakukan dengan tetap menaati limitasi konstitusi seperti yang telah ditetapkan oleh beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi. Limitasi tersebut adalah posisi negara sebagai penguasa cabang produksi dengan melaksanakan beberapa tindakan tertentu. Liberalisasi yang dimaksud adalah memberikan kebebasan bagi berbagai pihak untuk berpartisipasi dalam pengembangan sektor jasa telekomunikasi tanpa adanya hambatan berupa pembatasan kepemilikan dan sumber modal. Meliberalisasi sektor jasa telekomunikasi melalui instrumen perizinan investasi merupakan upaya untuk mengimpor modal dan teknologi telekomunikasi yang tidak dimiliki oleh Indonesia.

Kata Kunci : **Investasi, Liberalisasi, Perizinan, Telekomunikasi, Transformasi.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (selanjutnya disebut Pandemi COVID-19) yang mengakibatkan besarnya korban jiwa berdampak signifikan kepada kehidupan di semua negara, termasuk Indonesia.¹ Meskipun demikian, terdapat implikasi positif dalam bidang ekonomi bagi Indonesia yaitu surplusnya neraca perdagangan akibat berkurangnya impor diiringi stagnasi kuantitas ekspor.² Implikasi positif lainnya adalah peningkatan pertumbuhan penetrasi penggunaan internet oleh individu yang semula berjumlah 47,69% pada tahun 2019 menjadi 53,73% di tahun 2020.³ Pertumbuhan ini diiringi dengan prediksi peningkatan pendapatan perusahaan sektor telekomunikasi sebesar 7% pada tahun 2022 dibandingkan 4% pada tahun 2021.⁴ Oleh karena itu, tidak mengherankan jika Indonesia diprediksi akan menjadi kekuatan telekomunikasi digital terbesar di Asia Tenggara pada tahun 2025.⁵

Sektor telekomunikasi juga sangat menarik dari sisi investasi seiring dengan ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2021 (selanjutnya disebut Perpres Penanaman Modal) yang memberikan kesempatan investor asing untuk menanamkan modal pada sektor telekomunikasi di Indonesia dengan kepemilikan paripurna. Regulasi tersebut merupakan tindak lanjut dari pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UUCK) yang sejak awal diinisiasi oleh Presiden Joko Widodo salah satunya untuk mengundang modal asing agar diinvestasikan di Indonesia.⁶ UUCK juga mengamankan penetapan Peraturan Pemerintah dalam rangka mereformasi perizinan berusaha khususnya pada sektor telekomunikasi.⁷

Pemerintah khususnya Kementerian Komunikasi dan Informatika (selanjutnya disebut Kemkominfo) merespon cepat amanat reformasi perizinan sektor telekomunikasi dengan menginisiasi penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2021 tentang Pos, Telekomunikasi, dan Penyiaran yang diundangkan kurang dari enam bulan sejak UUCK diberlakukan. Gerak ekspres tersebut juga diiringi penetapan dan pencabutan beberapa Peraturan Menteri Kominfo yang mengatur tentang perizinan dan teknis pelayanan jasa telekomunikasi. Salah satu substansi yang diatur adalah mengenai kepemilikan dan keterlibatan pihak asing dalam sektor telekomunikasi di Indonesia.

¹ L. Y. Arnakim dan T. M. Kibtiah, 2021 "Response of ASEAN member states to the spread of COVID-19 in Southeast Asia," *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 729, no. 1, 2, <https://doi.org/10.1088/1755-1315/729/1/012100>.

² Terence Tai Leung Chong, Xiaoyang Li, dan Cornelia Yip, 2021 "The impact of COVID-19 on ASEAN," *Economic and Political Studies* 9, no. 2 (2021): 174, <https://doi.org/10.1080/20954816.2020.1839166>.

³ Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, "Statistik Telekomunikasi Indonesia 2019," 2020; Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, "Statistik Telekomunikasi Indonesia 2020".

⁴ Sachin Mittal, 2022 "ASEAN Industry Focus: Telecom Sector," *DBS Group Research Report*.

⁵ Martin Pandiangan, 2022 "Telecommunication Industry Outlook for 2022", <https://www.pefindo.com/fileman/file/1117>.

⁶ Saru Arifin, 2021 "Illiberal tendencies in Indonesian legislation: the case of the omnibus law on job creation," *Theory and Practice of Legislation* 9, no. 3: 386, <https://doi.org/10.1080/20508840.2021.1942374>.

⁷ Pasal 71 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengubah Pasal 11 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

Fenomena tersebut sangat menarik untuk dikaji mengingat Indonesia membuka kesempatan bagi penanaman modal asing pada sektor telekomunikasi dapat dikatakan terlambat jika dibanding negara lain. Negara-negara Eropa misalnya sudah membuka keran kompetisi bebas bagi sektor ini sejak tahun 1998.⁸ Artikel ini akan membahas mengenai transformasi perizinan jasa telekomunikasi di Indonesia khususnya pasca pengundangan UUCK pada tahun 2020. Artikel ini berargumen bahwa terdapat dilema antara liberalisasi dan limitasi konstitusi yang dialami oleh pembentuk UUCK dan regulasi turunannya yang mengatur tentang penanaman modal dan perizinan jasa telekomunikasi. Dilema tersebut merupakan implikasi dari adanya kebutuhan untuk meliberalisasi penuh sektor telekomunikasi akibat tuntutan global dan limitasi oleh konstitusi khususnya mengenai liberalisasi atau privatisasi yang menjadi hajat hidup orang banyak.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan, artikel ini akan membahas dua rumusan masalah utama. Masalah pertama adalah mengenai konsepsi telekomunikasi dalam hukum Indonesia khususnya keterkaitan dengan layanan publik dan tuntutan global yang semakin dinamis. Selanjutnya masalah kedua adalah mengenai transformasi perizinan jasa telekomunikasi pasca berlakunya UUCK yang disertai penetapan berbagai instrumen peraturan delegasi. Permasalahan tersebut akan dibahas dalam bingkai peluang dan tantangan liberalisasi perizinan investasi jasa telekomunikasi dan limitasi yang ditetapkan oleh konstitusi.

C. Metode Penelitian

Artikel ini disusun secara argumentatif dengan mengacu pada prosedur penelitian yuridis dengan pendekatan doktrinal, konseptual, dan normatif. Studi dilakukan dengan mengumpulkan, menginventarisasi, dan menganalisis peraturan perundang-undangan dengan kriteria tertentu. Secara limitatif peraturan perundang-undangan yang dianalisis adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945),⁹ Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi),¹⁰ UUCK,¹¹ dan peraturan delegasi yang ditetapkan berdasarkan amanat UUCK khusus mengenai sektor jasa telekomunikasi dan penanaman modal asing. Analisis dilakukan secara deskriptif, analitik, dan semaksimal mungkin menggunakan analisis futuristik untuk membangun argumentasi dan mengemukakan solusi bagi permasalahan yang disampaikan.

⁸ Kjell A. Eliassen, Toby Mason, dan Marit Sjøvaag, 2005 "European telecommunications policies: deregulation, re-regulation or real liberalisation?," in *European Telecommunications Liberalisation*, ed. oleh Kjell A. Eliassen dan Marit Sjøvaag (London and New York: Routledge), h.16.

⁹ Indonesia, "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," UUD NRI Tahun 1945 § (n.d.).

¹⁰ Indonesia, 1999 "Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi".

¹¹ Indonesia, 2020 "Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja".

II. PEMBAHASAN

A. Mendudukkan Telekomunikasi sebagai Layanan Publik

Definisi telekomunikasi dalam histori undang-undang tentang telekomunikasi di Indonesia secara umum tidak terlalu mengalami perubahan yang signifikan.¹² Namun demikian, secara faktual dunia telekomunikasi berkembang begitu pesat dan seringkali undang-undang tidak dapat mengikuti dan menjangkau perkembangan tersebut.¹³ Baik UU Telekomunikasi dan dua pendahulunya memiliki persamaan yaitu pembentukannya berdasar kepada Pasal 33 UUD NRI 1945. Inti dari pasal tersebut adalah eksistensi dari hak penguasaan negara pada sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak khususnya sumber daya alam.¹⁴ Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusannya juga menyatakan bahwa sektor telekomunikasi termasuk vital dan mempengaruhi bidang kehidupan lainnya termasuk hukum.¹⁵ Secara konseptual, telekomunikasi adalah layanan universal yang aksesnya dapat dinikmati oleh publik dan tentu saja keterlibatan negara menjadi regulator sangat penting.¹⁶

Telekomunikasi sebagai layanan memiliki dua dimensi yang saling berkaitan. Dimensi pertama terkait dengan hak publik untuk menikmati layanan dengan baik, konsekuensinya adalah jaminan dari negara untuk menyediakannya. Sepanjang tahun 1963 hingga 1989 Indonesia pernah mempraktikkan monopoli dalam sektor telekomunikasi dalam rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1964.¹⁷ Kondisi global dan terbatasnya sumber pembiayaan negara pada akhirnya memaksa sistem monopoli yang diterapkan harus berubah dengan mengizinkan investasi swasta untuk terlibat.¹⁸ Meskipun demikian, fungsi negara tetap memegang peranan penting dengan adanya instrumen perizinan yang harus diperoleh perusahaan telekomunikasi.¹⁹ Telekomunikasi tidak dapat diserahkan begitu saja kepada mekanisme pasar karena adanya dimensi hak publik terhadap layanan tersebut.²⁰

¹² Secara historis terdapat dua undang-undang yang pernah mengatur tentang sektor telekomunikasi di Indonesia sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Kedua undang-undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1964 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989.

¹³ "More Data, More Problems," *Developments in the Law (Harvard Law Review Editorial)*, 2018, 1716, <https://www.jstor.org/stable/44865881>.

¹⁴ Suyanto Edi Wibowo, 2018 "Memahami Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 4: h.1-57.

¹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (n.d.).

¹⁶ Olga Batura, 2016 *Universal Service in WTO and EU Law: Liberalisation and Social Regulation in Telecommunications* (The Hague and Berlin: Springer & Asser Press), 25, <https://doi.org/10.1007/978-94-6265-081-7>.

¹⁷ Riko Nugraha, 2020 "Rekonstruksi Hukum Terhadap Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi Di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 11, no. 1: 107-8, <https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jihd/article/view/654>.

¹⁸ Susan Eick, 2007 "A history of Indonesian telecommunication reform 1999-2006," *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 6, <https://doi.org/10.1109/HICSS.2007.h.16>.

¹⁹ Atip Latipulhayat, 2014 "Telecommunications licensing regime: A new method of state control after privatisation of telecommunications," *Journal of International Commercial Law and Technology* 9, no. 1:h.24-35.

²⁰ Batura, *Universal Service in WTO and EU Law: Liberalisation and Social Regulation in Telecommunications*, h.12-14.

Dimensi kedua yang dimiliki oleh telekomunikasi adalah adanya komersialisasi sebagai konsekuensi dari berkembangnya teknologi.²¹ Oleh karena itu, privatisasi dan liberalisasi pada sektor telekomunikasi menjadi tak terhindarkan untuk menciptakan ekuilibrium antara hak publik dan kebutuhan pengembangan teknologi.²² UU Telekomunikasi membagi peran antara penguasaan, pembinaan, dan penyelenggaraan.²³ Penguasaan telekomunikasi sepenuhnya oleh negara, pembinaan dilakukan oleh pemerintah, dan penyelenggaraan dilakukan oleh jenis badan usaha yang ditentukan oleh undang-undang tersebut. Namun demikian, akibat praktik monopoli yang dilakukan sepanjang periode tahun 60an hingga akhir 90an membuat pasar telekomunikasi di Indonesia bahkan hingga saat ini dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu PT Telkom Indonesia dan anak perusahaannya.²⁴

Perjalanan sejarah pengusahaan telekomunikasi di Indonesia membuktikan bahwa negara tidak sanggup menanggung beban sebagai penguasa sekaligus penyelenggara. Oleh karena itu, langkah privatisasi BUMN tidak terelakkan sebagai upaya untuk meringankan beban negara sekaligus menyehatkan iklim korporasi.²⁵ Salah satu peristiwa privatisasi BUMN sektor telekomunikasi yang cukup menuai kontroversi adalah penjualan Indosat kepada Singapura.²⁶ Meskipun langkah yang dilakukan pemerintah kala itu dianggap tidak tepat, pada kenyataannya saat ini Indosat melesat menjadi salah satu perusahaan telekomunikasi terbesar di kawasan Asia Tenggara setelah diakuisisi oleh investor Qatar dan melakukan merger dengan perusahaan telekomunikasi Hongkong.²⁷ Implikasi kepada publik Indonesia adalah semakin bervariasinya jenis harga dan layanan telekomunikasi yang disediakan.

Privatisasi sebagai salah satu bagian dari langkah liberalisasi ditujukan untuk memberikan akses kepada aktor non negara untuk terlibat dalam sektor yang melayani publik secara massif. Liberalisasi dalam artikel ini juga dimaknai sebagai upaya untuk menghilangkan hambatan dalam pengusahaan sebuah sektor industri yang pada hakikatnya turut melayani kepentingan publik. Negara dalam hal ini perlu melakukan liberalisasi karena adanya keterbatasan sumber daya dan semakin menguatnya peran korporasi multinasional yang menghubungkan kebutuhan telekomunikasi antar negara.²⁸ Selain itu, sebagai negara yang telah menjadi anggota World Trade Organization (WTO) dan

²¹ Ángel Calvo, 2020 "Liberalisation of telecommunications and broadening of the value chain in Southern Europe. Telefónica, 1982–2000," *History of Science and Technology* 10, no. 2: h.185–216, <https://doi.org/10.32703/2415-7422-2020-10-2-185-216>.

²² Olivier Sylvain, 2019 "Recovering Tech's Humanity," *Columbia Law Review* 119, h. 7: 255.

²³ Indonesia, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Bab III dan Bab IV.

²⁴ Heppy Vidyantina et al., *Analisis Industri Telekomunikasi Indonesia Untuk Mendukung Efisiensi*, Kemkominfo 2018 (Jakarta: Puslitbang SDPPPI Badan Litbang Kementerian Kominfo), balitbangsdm.kominfo.go.id.

²⁵ Josephin Mareta, 2018 "Prinsip Konstitusi Ekonomi dalam Privatisasi Badan Usaha Milik Negara," *Jurnal Konstitusi* 15, no. 1: 118, <https://doi.org/10.31078/jk1516>.

²⁶ Muhammad Idris, 2021 "Sejarah Indosat: BUMN yang Dijual ke Singapura di Era Megawati", <https://money.kompas.com/read/2021/09/17/090116626/sejarah-indosat-bumn-yang-dijual-ke-singapura-di-era-megawati?page=all>.

²⁷ Reuters, 2021 "Qatar's Ooredoo, CK Hutchison to merge Indonesian telecom units", <https://www.reuters.com/world/middle-east/qatars-ooredoo-ck-hutchison-merge-their-indonesian-telco-arms-2021-09-16/>.

²⁸ Martin Sims, Toby Youell, dan Richard Womersley, 2015 *Understanding spectrum liberalisation* (London and New York: CRC Press (Taylor & Francis Group), <https://doi.org/10.1201/b18830>.

meratifikasi perjanjiannya melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994,²⁹ maka Indonesia sudah selayaknya membuka pasar kepada investor internasional dan menghilangkan hambatan yang sekiranya memberatkan semisal mekanisme perizinan yang runyam.³⁰ WTO dan Internasional Telecommunications Union (ITU) secara global telah sukses menciptakan ekosistem industri telekomunikasi dunia yang berdasar pada standar pelayanan dan kemajuan teknologi.³¹

Pertanyaan yang kemudian mengemuka adalah apakah privatisasi atau lebih jauh liberalisasi sektor industri tertentu dilarang oleh UUD NRI 1945? Untuk menjawab hal tersebut maka artikel ini akan merujuk kepada beberapa Putusan MK. Secara umum MK berpendapat bahwa privatisasi tidak dilarang oleh Pasal 33 UUD NRI 1945, namun demikian terdapat limitasi yang ditentukan oleh konstitusi. Menurut penulis, MK memberikan limitasi tersebut terdiri dari tiga aspek yaitu jenis cabang produksi, peran negara, dan tujuan dari penguasaan negara.

Pertama, negara menguasai tiga kategori cabang produksi yaitu vital bagi negara dan menyangkut layanan kepada publik secara luas, vital bagi negara tetapi tidak terkait dengan layanan kepada publik secara umum, dan tidak strategis bagi negara tetapi melibatkan layanan kepada masyarakat luas.³² Bentuk penguasaan ini adalah dengan memberikan kewenangan kepada lembaga tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan.³³ Cabang produksi yang sudah dianggap tidak vital bagi negara dan tidak terkait dengan layanan kepada publik dapat diserahkan pengaturannya kepada mekanisme pasar sepenuhnya.³⁴

Kedua, konsep penguasaan negara dimaknai sebagai tindakan negara untuk melakukan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³⁵ Selanjutnya hak menguasai negara ini dilevelisasi yaitu menguasai secara langsung, membuat kebijakan dan pengurusan, serta terakhir adalah terbatas pada membuat fungsi peraturan dan pengawasan.³⁶ *Ketiga*, tujuan penguasaan negara terhadap cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak

²⁹ Indonesia, "Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing The World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)," Pub. L. No. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 57; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3564 (n.d.).

³⁰ Wulan Oktabriyantina dan Maddaremmeng Andi Panennungi, 2021 "The Impact of Service Liberalization on Manufacturing Productivity in Indonesia," *Jurnal Ekonomi Pembangunan* 19, no. 1: 2, <https://doi.org/10.29259/jep.v19i1.12613>.

³¹ Charley Lewis, 2020 *Regulating Telecommunications in South Africa - Universal Access and Service* (Cham: Palgrave Macmillan), h.35.

³² "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, 2004" *Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan*.

³³ Ibnu Sina Chandranegara dan Athari Farhani, 2019 "Penguasaan Negara terhadap Pemanfaatan Sumber Daya Alam Ruang Angkasa Menurut UUD 1945," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2: 243, <https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1622>.

³⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003, 2004 *Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi*.

³⁵ "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003."

³⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, *Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (2012)*.

adalah “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” dengan memperhatikan kemanfaatan, tingkat pemerataan, tingkat partisipasi publik, dan penghormatan terhadap hak publik.³⁷ Kemakmuran rakyat harus dimaknai sebagai tujuan yang harus dicapai oleh negara dalam penguasaan cabang produksi tertentu.³⁸

Berdasarkan konsepsi yang telah disampaikan di atas maka artikel ini berargumen bahwa limitasi konstitusi terhadap liberalisasi telekomunikasi harus berdasar kepada ketentuan yang telah disampaikan oleh MK. Tidak terkecuali bagi UUCK dan peraturan pelaksanaannya yang telah memberikan kesempatan bagi penguasaan modal penuh oleh investor asing dalam sektor telekomunikasi. Pada bagian selanjutnya penulis akan menjelaskan tentang transformasi perizinan jasa telekomunikasi di Indonesia pasca pengundangan UUCK.

B. Memotret Transformasi Perizinan Jasa Telekomunikasi di Indonesia

Sektor telekomunikasi di Indonesia saat ini dikuasai oleh tiga korporasi besar yang tercatat di Bursa Efek Indonesia yaitu PT Telkom Indonesia, Tbk., PT XL Axiata, Tbk., dan PT. Indosat, Tbk.³⁹ Dengan jumlah populasi penduduk yang sangat besar tentu pasar Indonesia sangat menggiurkan bagi investor asing. Perizinan seringkali menjadi hambatan sekaligus sumbatan bagi investor asing yang ingin menanamkan modalnya di Indonesia. Oleh karena itu, UUCK yang diundangkan pada November 2020 diharapkan mampu menghilangkan hambatan dan sumbatan tersebut.⁴⁰ Bagian ini akan membahas perbandingan perizinan sebelum dan sesudah dibentuknya UUCK dan peraturan pelaksanaannya.

Naskah ini akan membahas mengenai perkembangan perizinan berdasarkan pengundangan UUCK pada November 2020. Sebelum UUCK dibentuk, perizinan jasa telekomunikasi mengacu kepada ketentuan Pasal 11 UU Telekomunikasi, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Berizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik (PP OSS),⁴¹ Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2007 tentang Kriteria dan Persyaratan Penyusunan Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal,⁴² Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha

³⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010, Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (2011).

³⁸ Tri Hayati, 2019 “Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam Dan Implikasinya Terhadap Bentuk Pengusahaan Pertambangan,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 3: 770, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no3.2199>.

³⁹ Pratita Garnis Ariantika dan Arthik Davianti, 2021 “COVID-19 on the Telecommunications Industry Stock Market Performances: An Event-Study Approach,” *International Journal of Social Science and Business* 5, no. 3: 328, <https://doi.org/10.23887/ijssb.v5i3.35379>.

⁴⁰ Gunawan Widjaja, 2022 “Indonesia’s omnibus law in the international context: Review of legal and human rights publication journals,” *Linguistics and Culture Review* 6, no. August 2021: 67, <http://lingcure.org/index.php/journal/article/view/2005>.

⁴¹ Indonesia, 2018 “Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik”.

⁴² Indonesia, 2007 “Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2007 tentang Kriteria dan Persyaratan Penyusunan Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal”.

yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal (Perpres Nomor 44 Tahun 2016).⁴³

Pada level Peraturan Menteri Kominfo (PM Kominfo) terdapat beberapa regulasi terkait perizinan yaitu PM Kominfo Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik Bidang Komunikasi dan Informatika (PM Kominfo Nomor 7 Tahun 2018)⁴⁴ dan PM Kominfo Nomor 13 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi (PM Kominfo Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi).⁴⁵ Dalam perkembangannya kedua regulasi ini mengalami perubahan, bahkan PM Kominfo Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi dalam tempo dua tahun mengalami tiga kali perubahan yang signifikan.

Rezim perizinan investasi yang dibangun oleh peraturan perundang-undangan tersebut dapat dikatakan mengizinkan liberalisasi secara parsial dengan mengizinkan 67% modal asing dalam sektor industri jasa telekomunikasi.⁴⁶ Regulasi sebelumnya mengatur kepemilikan modal asing hanya dibatasi maksimal hanya 49%. Peningkatan signifikan modal asing yang dapat diinvestasikan dalam sektor jasa telekomunikasi sangat tepat untuk dilakukan. Mengalirnya modal asing ke dalam negeri memberikan manfaat adanya alih teknologi dan keterampilan sumber daya manusia.⁴⁷ Selanjutnya, ketentuan tersebut dapat menjadi faktor yang menarik investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Regulasi investasi yang memberikan kesempatan investor untuk mengembangkan usahanya secara maksimal dan tanpa hambatan merupakan prasyarat untuk mengundang masuknya modal ke dalam negeri.⁴⁸

Meskipun telah mengizinkan modal asing hingga 67% tetapi secara teknis terdapat hambatan dalam pemberian izin karena adanya banyak pihak yang terlibat dalam pemberian izin. Pihak tersebut terlembaga dalam Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) yang terdiri atas unsur pemerintah dan masyarakat.⁴⁹ Pembentukan BRTI pada awalnya merupakan konsekuensi dari liberalisasi sektor telekomunikasi, BRTI menjadi wadah tersendiri bagi pemerintah dan masyarakat untuk mengatur sektor tersebut. Dengan kata lain,

⁴³ Indonesia, 2016 “Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup Dan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal”.

⁴⁴ Indonesia, 2018 “Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik Bidang Komunikasi dan Informatika”.

⁴⁵ Indonesia, 2019 “Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 13 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi”.

⁴⁶ Lampiran III Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup Dan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal

⁴⁷ Ferry Syarifuddin, 2022 “The Relationship between COVID-19 Pandemic , Foreign Direct Investment , and Gross Domestic Product in Indonesia,” *Sustainability* 14: 1.

⁴⁸ Suradiyanto, 2019 “The investment law development to increase investment in Indonesia,” *International Journal of Law and Management* 61, no. 1: 22, <https://doi.org/10.1108/IJLMA-11-2017-0270>.

⁴⁹ Indonesia, 2011 “Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 1/PER/M.KOMINFO/2/2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 36/Per/M.Kominfo/10/2008 Tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia”, Pasal 10.

pemerintah secara tidak langsung mengatur sektor telekomunikasi melalui BRTI.⁵⁰

Hambatan teknis lain dalam liberalisasi sektor telekomunikasi adalah dalam praktik layanan koneksi Internet Teleponi untuk Kepentingan Publik (ITKP), penyelenggara dilarang menyalurkan panggilan dari luar wilayah Indonesia.⁵¹ Aspek keamanan mungkin menjadi pertimbangan utama, meskipun demikian secara komersial tentu saja kebijakan ini menjadi tidak menarik. Pada tahap ini dipahami bahwa dibukanya keran modal asing hingga 67% ternyata tidak menjadi faktor penentu utama bagi investor. Terdapat faktor lain semisal perkembangan bisnis dan potensi keuntungan dari industri.⁵²

Pembentukan UUCK menjadi katalis baru dalam liberalisasi sektor jasa telekomunikasi. Regulasi yang ditetapkan sebagai peraturan pelaksanaan UUCK mengakselerasi proses liberalisasi perizinan investasi.⁵³ Jasa telekomunikasi merupakan salah satu sektor yang mendapatkan liberalisasi penuh dengan diizinkan modal asing sebanyak 100% dalam kepemilikan korporasi.⁵⁴ Selain dari aspek perizinan, liberalisasi sektor jasa telekomunikasi juga dapat dilihat juga dari diperkenalkannya kerja sama antara penyelenggara jasa telekomunikasi dengan pihak asing dalam melakukan kegiatan usaha melalui internet.⁵⁵

Langkah liberalisasi perizinan investasi sektor jasa telekomunikasi yang dilakukan oleh UUCK dan peraturan pelaksanaannya merupakan kebutuhan sekaligus tuntutan yang tak terhindarkan. Dunia sudah bergerak meliberalisasi sektor telekomunikasi sejak akhir tahun 90an dengan pertimbangan peningkatan kualitas layanan tersebut. Liberalisasi memang tidak akan menjamin akan adanya peningkatan layanan secara signifikan, konteks negara dan demografi penduduk juga merupakan faktor yang sangat menentukan.⁵⁶ Oleh karena itu, transformasi perizinan juga harus diiringi dengan perubahan kebijakan lain terutama terkait teknis jasa telekomunikasi dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat.

⁵⁰ Atip Latifulhayat, 2008 "The independent regulatory body: a new regulatory institution in the privatised telecommunications industry (the case of Indonesia)," *International Journal of Technology Transfer and Commercialisation* 7, no. 1: 31, <https://doi.org/10.1504/ijttc.2008.018800>.

⁵¹ Indonesia, Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 13 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi, Pasal 26.

⁵² Nuriyanto dan Ahmad Fata'al Chuzai, 2009 "Government Regulations toward Investment Law in Indonesia," *Research, Society and Development* 8, no. 9: 32, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v8i9.1295>.

⁵³ Hari Agus Santoso, "Efektifitas Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Peningkatan Investasi," *Jurnal Hukum POSITUM* 6, no. 2 (2021): h.267-68.

⁵⁴ Indonesia, 2021 "Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Bidang Usaha Penanaman Modal".

⁵⁵ Indonesia, 2021 "Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2021 tentang Pos, Telekomunikasi, dan Penyiaran" Pasal 15.

⁵⁶ Judith Clifton, Daniel Díaz-Fuentes, dan Marcos Fernández-Gutiérrez, 2019 "Vulnerable consumers and satisfaction with public services: does country matter?," *International Review of Administrative Sciences* 85, no. 2: 264-85, <https://doi.org/10.1177/0020852317691341>.

C. Peluang dan Tantangan Liberalisasi Perizinan Investasi Telekomunikasi dan Limitasi Konstitusi

Liberalisasi sektor atau cabang produksi yang melayani publik secara luas dengan mengundang investasi asing cukup lazim dilakukan baik di negara berkembang maupun negara maju. Bahkan praktik ini juga dilakukan pada negara-negara dengan akar sosialis yang kuat (*post-socialist countries*).⁵⁷ Kebijakan tersebut dilakukan karena selain adanya keterbatasan sumber daya negara dan pemerintah juga akibat ketergantungan masyarakat terhadap perkembangan teknologi.⁵⁸ Contoh paling kontemporer adalah rakyat Ukraina pada saat kondisi perang sekalipun, layanan telekomunikasi canggih tetap dibutuhkan dengan bantuan korporasi multinasional.⁵⁹

Pandemi COVID-19 membuat penetrasi internet Indonesia berlangsung cukup massif, hingga tahun 2021 terdapat lebih dari 212 juta jiwa memiliki akses terhadap internet.⁶⁰ Meskipun demikian, menurut data yang dirilis oleh Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) terdapat 12.000 desa yang belum memiliki akses terhadap internet.⁶¹ Fakta tersebut menjadi peluang sekaligus tantangan mengingat transformasi digital yang digaungkan oleh pemerintah tidak akan berhasil tanpa adanya penetrasi internet yang mencakup seluruh rakyat Indonesia.

Liberalisasi investasi jasa telekomunikasi dengan memberikan kesempatan kepemilikan modal 100% oleh investor asing dapat menjadi salah satu solusi untuk mencapai target penetrasi tersebut. Langkah UUCK untuk mengakselerasi liberalisasi tersebut tentunya harus mengikuti kaidah limitasi yang sudah digariskan oleh konstitusi melalui MK. Negara sebagai pemegang kekuasaan atas telekomunikasi wajib menjalankan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶² Pada beberapa kasus di negara lain, keberadaan investor asing justru membatasi peran negara untuk mengatur suatu cabang produksi terutama jika menggunakan kontrak investasi internasional.⁶³ Oleh karena itu, dalam mengakomodasi kerja sama jasa telekomunikasi khususnya internet dengan korporasi asing, maka pemerintah sebaiknya menjamin

⁵⁷ Branimir Jovanovic dan Biljana Jovanovic, 2018 "Ease of doing business and FDI in the ex-socialist countries," *International Economics and Economic Policy* 15, no. 3: h.587-627, <https://doi.org/10.1007/s10368-017-0377-3>.

⁵⁸ Janelle Mason, 2022 "The Current State of Surveillance: How Will Society Be Affected by Future Advancements in Tech?," *Interactions* 29, no. 2: h.30-33, <https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.1145/3516426>.

⁵⁹ Rachel Lerman dan Cat Zakrzewski, 2022 "Elon Musk's Starlink is keeping Ukrainians online when traditional Internet fails," <https://www.washingtonpost.com/technology/2022/03/19/elon-musk-ukraine-starlink/>.

⁶⁰ Viva Budy Kusnandar, 2021 "Pengguna Internet Indonesia Peringkat ke-3 Terbanyak di Asia," <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/10/14/pengguna-internet-indonesia-peringkat-ke-3-terbanyak-di-asia>.

⁶¹ APJII (Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia), 2021 "Peluang Penetrasi Internet dan Tantangan Regulasi Daerah," *Buletin APJII*.

⁶² "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003."

⁶³ Yulia Levashova, 2020 "The Right of Access to Water in the Context of Investment Disputes in Argentina: Urbaser and Beyond," *Utrecht Law Review* 16, no. 2: 114, <https://doi.org/10.36633/ulr.572>.

penyelenggara jasa telekomunikasi nasional memastikan penggunaan hukum nasional dalam merumuskan kontrak kerja sama tersebut.

Hal vital lainnya yang perlu diatur dalam perizinan investasi yang modalnya berasal dari luar negeri adalah terkait transfer teknologi. Meskipun UU dan Perpres Penanaman Modal sudah mengatur mengenai ketentuan tersebut, tetapi ketentuannya masih bersifat opsional dan hanya pada jenis industri tertentu. Secara terbatas pemerintah dapat mengikuti jejak Tiongkok yang memiliki hukum investasi asing dengan ketentuan wajib adanya alih teknologi kepada tenaga kerja lokal.⁶⁴ Meskipun memang ketentuan memaksa ini akan mengundang reaksi keras dari mitra dagang internasional semisal Uni Eropa yang memprotes kebijakan yang dilaksanakan oleh Tiongkok terkait transfer teknologi tersebut.⁶⁵

Perkembangan dunia telekomunikasi terutama internet dengan segala variasi terkini semisal *metaverse* dan *artificial intelligence* perlu disikapi dengan cepat oleh negara melalui instrumen regulasi perizinan investasi asing yang akomodatif dan ramah transfer teknologi. Pemerintah juga perlu menyadari bahwa mayoritas teknologi telekomunikasi kontemporer berasal dari luar negeri, oleh karena itu upaya untuk mengimpor modal dan teknologi menjadi salah satu jalan yang wajib diupayakan agar Indonesia tidak tertinggal dengan negara lain.

Tantangan lain yang sangat mungkin dihadapi adalah terkait dengan sengketa hukum dalam sektor telekomunikasi pasca pengundangan UUCK. Baik itu sengketa dalam ranah hukum investasi, hukum administrasi negara, ataupun timbulnya kerugian konstitusional akibat liberalisasi investasi jasa telekomunikasi. Oleh karena itu, pemerintah perlu memastikan bahwa meskipun privatisasi dan liberalisasi sektor jasa telekomunikasi telah dilakukan, khususnya kesempatan bagi investor asing untuk menanamkan modal, publik tetap mendapatkan akses, layanan, dan harga yang lebih baik.

III. KESIMPULAN

Telekomunikasi adalah cabang produksi yang terkait dengan kepentingan publik secara luas. Privatisasi dan liberalisasi sektor jasa telekomunikasi telah dilakukan secara gradual sejak berlakunya UU Telekomunikasi pada tahun 1999. Pada perkembangan selanjutnya instrumen hukum penanaman modal juga mengizinkan investasi asing hingga 100%. Momentum berlakunya UUCK merupakan klimaks dari liberalisasi pada sektor tersebut. Langkah ini dilakukan untuk mengambil peluang dan menjawab tantangan global yang ditandai dengan pesatnya perkembangan teknologi telekomunikasi. Privatisasi dan liberalisasi ini menurut penulis tidak bertentangan dengan konstitusi berdasarkan beberapa Putusan MK yang secara tegas memberikan limitasi tertentu terkait penguasaan negara pada cabang produksi yang melibatkan hajat hidup orang banyak.

⁶⁴ Alan O. Sykes, 2021 "The law and economics of 'forced' technology transfer and its implications for trade and investment policy (and the U.S.-China Trade War)," *Journal of Legal Analysis* 13, no. 1: 127-71, <https://doi.org/10.1093/jla/laaa007>.

⁶⁵ WTO, China-Certain Measures on The Transfer of Technology 2018 (Request for Consultations by the European Union).

Tulisan ini memiliki keterbatasan dalam pembahasan dan pengkajiannya karena tidak terlalu mendetail dalam mengelaborasi detail perizinan investasi jasa telekomunikasi di Indonesia. Hal ini dilakukan agar naskah ini dapat memotret transformasi perizinan investasi jasa telekomunikasi di Indonesia secara umum dan mengetahui perbedaan mendasar pasca UUCK diberlakukan. Oleh karena itu, kajian dan riset lebih lanjut mengenai liberalisasi perizinan investasi sektor jasa telekomunikasi perlu dilakukan. Dinamika hukum penanaman modal dan hukum telekomunikasi perlu diimbangi dengan riset faktual dan aktual dari berbagai kalangan.

DAFTAR PUSTAKA

- APJII (Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia). 2021 "Peluang Penetrasi Internet dan Tantangan Regulasi Daerah." *Buletin APJII*.
- Ariantika, Pratita Garnis, dan Arthik Davianti. 2021 "COVID-19 on the Telecommunications Industry Stock Market Performances: An Event-Study Approach." *International Journal of Social Science and Business* 5, no. 3: 326. <https://doi.org/10.23887/ijssb.v5i3.35379>.
- Arifin, Saru. 2021 "Illiberal tendencies in Indonesian legislation: the case of the omnibus law on job creation." *Theory and Practice of Legislation* 9, no. 3: 386-403. <https://doi.org/10.1080/20508840.2021.1942374>.
- Arnakim, L. Y., dan T. M. Kibtiah. 2021 "Response of ASEAN member states to the spread of COVID-19 in Southeast Asia." *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 729, no. 1. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/729/1/012100>.
- Batura, Olga. 2016 *Universal Service in WTO and EU Law: Liberalisation and Social Regulation in Telecommunications*. The Hague and Berlin: Springer & Asser Press. <https://doi.org/10.1007/978-94-6265-081-7>.
- Calvo, Ángel. 2020 "Liberalisation of telecommunications and broadening of the value chain in Southern Europe. Telefónica, 1982-2000." *History of Science and Technology* 10, no. 2: 185-216. <https://doi.org/10.32703/2415-7422-2020-10-2-185-216>.
- Chandranegara, Ibnu Sina, dan Athari Farhani. 2019 "Penguasaan Negara terhadap Pemanfaatan Sumber Daya Alam Ruang Angkasa Menurut UUD 1945." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2. <https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1622>.
- Chong, Terence Tai Leung, Xiaoyang Li, dan Cornelia Yip. 2021 "The impact of COVID-19 on ASEAN." *Economic and Political Studies* 9, no. 2: 166-85. <https://doi.org/10.1080/20954816.2020.1839166>.
- Clifton, Judith, Daniel Díaz-Fuentes, dan Marcos Fernández-Gutiérrez. 2019 "Vulnerable consumers and satisfaction with public services: does country matter?" *International Review of Administrative Sciences* 85, no. 2: 264-85. <https://doi.org/10.1177/0020852317691341>.
- Edi Wibowo, Suyanto. 2018 "Memahami Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Inodonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 4: h.1-57.
- Eick, Susan. 2007 "A history of indonesian telecommunication reform 1999-2006." *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 1-10. <https://doi.org/10.1109/HICSS.2007.16>.

- Eliassen, Kjell A., Toby Mason, dan Marit Sjøvaag. 2005 "European telecommunications policies: deregulation, re-regulation or real liberalisation?" In *European Telecommunications Liberalisation*, diedit oleh Kjell A. Eliassen dan Marit Sjøvaag. London and New York: Routledge.
- Idris, Muhammad. 2021 "Sejarah Indosat: BUMN yang Dijual ke Singapura di Era Megawati".
<https://money.kompas.com/read/2021/09/17/090116626/sejarah-indosat-bumn-yang-dijual-ke-singapura-di-era-megawati?page=all>.
- Hayati, Tri. 2019 "Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam Dan Implikasinya Terhadap Bentuk Perusahaan Pertambangan." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 3: 768.
<https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no3.2199>.
- Jovanovic, Branimir, dan Biljana Jovanovic. 2018 "Ease of doing business and FDI in the ex-socialist countries." *International Economics and Economic Policy* 15, no. 3: 587-627. <https://doi.org/10.1007/s10368-017-0377-3>.
- Kusnandar, Viva Budy. 2021 "Pengguna Internet Indonesia Peringkat ke-3 Terbanyak di Asia".
<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/10/14/pengguna-internet-indonesia-peringkat-ke-3-terbanyak-di-asia>.
- Latifulhayat, Atip. 2008 "The independent regulatory body: a new regulatory institution in the privatised telecommunications industry (the case of Indonesia)." *International Journal of Technology Transfer and Commercialisation* 7, no. 1: 15. <https://doi.org/10.1504/ijttc.2008.018800>.
- Latipulhayat, Atip. 2014 "Telecommunications licensing regime: A new method of state control after privatisation of telecommunications." *Journal of International Commercial Law and Technology* 9, no. 1: h.24-35.
- Lerman, Rachel, dan Cat Zakrzewski. 2022 "Elon Musk's Starlink is keeping Ukrainians online when traditional Internet fails".
<https://www.washingtonpost.com/technology/2022/03/19/elon-musk-ukraine-starlink/>.
- Levashova, Yulia. 2020 "The Right of Access to Water in the Context of Investment Disputes in Argentina: Urbaser and Beyond." *Utrecht Law Review* 16, no. 2: 110-24. <https://doi.org/10.36633/ulr.572>.
- Lewis, Charley. 2020, *Regulating Telecommunications in South Africa - Universal Access and Service*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Mareta, Josefhin. 2018 "Prinsip Konstitusi Ekonomi dalam Privatisasi Badan Usaha Milik Negara." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 1: 118.
<https://doi.org/10.31078/jk1516>.
- Mason, Janelle. 2022 "The Current State of Surveillance: How Will Society Be Affected by Future Advancements in Tech?" *Interactions* 29, no. 2: 30-33.
<https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.1145/3516426>.
- Mittal, Sachin. 2022 "ASEAN Industry Focus: Telecom Sector." DBS Group Research Report.
- "More Data, More Problems." 2018 *Developments in the Law* (Harvard Law Review Editorial). <https://www.jstor.org/stable/44865881>.
- Nugraha, Riko. 2020 "Rekonstruksi Hukum Terhadap Penyelenggaraan Usaha Telekomunikasi Di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 11, no. 1:

107-33.

<https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jihd/article/view/654>.

- Nurianto, dan Ahmad Fata'al Chuzaibi. 2019 "Government Regulations toward Investment Law in Indonesia." *Research, Society and Development* 8, no. 9: h.1-9. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v8i9.1295>.
- Oktabriyantina, Wulan, dan Maddaremmeng Andi Panennungi. 2021 "The Impact of Service Liberalization on Manufacturing Productivity in Indonesia." *Jurnal Ekonomi Pembangunan* 19, no. 1: 1-16. <https://doi.org/10.29259/jep.v19i1.12613>.
- Pandiangan, Martin. 2022 "Telecommunication Industry Outlook for 2022". <https://www.pefindo.com/fileman/file/1117>.
- Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 1/PER/M.KOMINFO/2/2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 36/Per/M.Kominfo/10/2008 Tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia.
- . 2018, Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik Bidang Komunikasi dan Informatika.
- . 2019, Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 13 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi.
- . 2018, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik).
- . 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2021 tentang Pos, Telekomunikasi, dan Penyiaran.
- . 2007, Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2007 tentang Kriteria dan Persyaratan Penyusunan Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.
- . 2016, Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup Dan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.
- . 2021, Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Bidang Usaha Penanaman Modal.
- "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003." 2020 *Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan*.
- Putusan Mahkamah Konstitusi 2004, Nomor 002/PUU-I/2003, Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
- Putusan Mahkamah Konstitusi 2011, Nomor 3/PUU-VIII/2010, Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- Putusan Mahkamah Konstitusi 2012, Nomor 36/PUU-X/2012, Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- (n.d.).
- Reuters. 2021 “Qatar’s Ooredoo, CK Hutchison to merge Indonesian telecom units”. <https://www.reuters.com/world/middle-east/qatars-ooredoo-ck-hutchison-merge-their-indonesian-telco-arms-2021-09-16/>.
- Republik Indonesia, Badan Pusat Statistik. 2020 “Statistik Telekomunikasi Indonesia 2019”.
- .2021 “Statistik Telekomunikasi Indonesia 2020”.
- Santoso, Hari Agus. 2021 “Efektifitas Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Peningkatan Investasi.” *Jurnal Hukum POSITUM* 6, no. 2: 254-72.
- Sims, Martin, Toby Youell, dan Richard Womersley. 2015, *Understanding spectrum liberalisation*. London and New York: CRC Press (Taylor & Francis Group). <https://doi.org/10.1201/b18830>.
- Suradiyanto. 2019 “The investment law development to increase investment in Indonesia.” *International Journal of Law and Management* 61, no. 1: h.17-23. <https://doi.org/10.1108/IJLMA-11-2017-0270>.
- Syarifuddin, Ferry. 2022 “The Relationship between COVID-19 Pandemic , Foreign Direct Investment , and Gross Domestic Product in Indonesia.” *Sustainability* 14.
- Sykes, Alan O. 2021 “The law and economics of ‘forced’ technology transfer and its implications for trade and investment policy (and the U.S.-China Trade War).” *Journal of Legal Analysis* 13, no. 1: 127-71. <https://doi.org/10.1093/jla/laaa007>.
- Sylvain, Olivier. 2019 “Recovering Tech’s Humanity.” *Columbia Law Review* 119, no. 7: 252-82.
- . Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UUD NRI Tahun 1945 § (n.d.).
- . Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing The World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), Pub. L. No. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 57; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3564 (n.d.).
- . 1999, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.
- . 2020, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Vidyantina, Heppy, Diah Yuniarti, Agung Rahmat Wardahnia Dwiardi, Amry Daulat Gultom, Sri Wahyuningsih, Reza Bastanta, Seno Tribroto, Wirianto Pradono, dan Renyta Siregar. 2018, *Analisis Industri Telekomunikasi Indonesia Untuk Mendukung Efisiensi*. Kemkominfo. Jakarta: Puslitbang SDPPPI Badan Litbang Kementerian Kominfo. balitbangsdm.kominfo.go.id.
- Widjaja, Gunawan. 2022 “Indonesia’s omnibus law in the international context: Review of legal and human rights publication journals.” *Linguistics and Culture Review* 6, no. August 2021: h.64-76. <http://lingcure.org/index.php/journal/article/view/2005>.
- WTO. 2018, China-Certain Measures on The Transfer of Technology (Request for Consultations by the European Union).

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM BIDANG PERIZINAN INDUSTRI PASCA DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Iza Rumesten RS^{1*}, Febrian²

*Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Jl. Raya Palembang-Prabumulih KM. 32 Inderalaya Ogan Ilir Sumatera Selatan

*Email: izarumestenunsri@yahoo.com

ABSTRAK

Pasca berlakunya UUCK, banyak kewenangan Pemerintah Daerah yang tergerus. Kewenangan yang sebelumnya menjadi kewenangan Pemerintah Daerah diambil alih oleh pemerintah pusat dengan alasan untuk memudahkan investasi dan menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat, termasuk di dalamnya kewenangan dalam bidang perizinan industri. digerusnya kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang perizinan industri tersebut sangat bertentangan dengan semangat otonomi daerah. Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini adalah 1). bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang perizinan industri sebelum diberlakukannya UUCK. 2) apakah kewenangan pemerintah dalam bidang perizinan industri pasca diberlakukannya UUCK sesuai dengan prinsip otonomi daerah?. Penelitian ini menggunakan metode normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analisi. Teknik penarikan kesimpulan dilakukan secara yuridis kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa 1). kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang perizinan industri sebelum berlakunya UUCK meliputi: a. Penerbitan Izin Usaha Industri kecil dan Izin Usaha Industri Menengah, b. Penerbitan Izin Usaha Industri bagi industri kecil dan menengah. c. Penerbitan Izin Usaha Kawasan Industri (IUKI) dan IPKI yang lokasinya di Daerah kabupaten/kota. Setelah diberlakukannya UUCK pemerintah pusat menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) perizinan yang berlaku sama pada semua Pemerintah Daerah. Diambil alihnya kewenangan Pemerintah Daerah oleh pemerintah pusat tersebut bertentangan dengan konsep otonomi daerah, daerah seharusnya diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, berikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah agar Pemerintah Daerah dapat menjadi mandiri dan kreatif serta dapat bersaing dengan daerah lain secara fair.

Kata Kunci : Kewenangan, Pemerintah Daerah, Izin, Usaha, Cipta Kerja.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Metode *omnibus law* yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (untuk selanjutnya disebut UUCK) mempunyai nilai lebih yaitu diantaranya dapat lebih cepat mengharmoniskan undang-undang yang tumpang tindih dan berpotensi menghambat pertumbuhan ekonomi. UUCK biasa juga disebut dengan undang-undang sapu jagat karena dapat mengganti beberapa norma dalam undang-undang hanya dalam satu peraturan saja. Selain itu konsep ini juga dijadikan misi untuk memangkas beberapa norma yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan merugikan kepentingan negara.¹ Tujuan dari metode *omnibus law* melalui UUCK adalah mempercepat konsolidasi aturan-aturan yang bertentangan secara bersamaan, dan menjadi rujukan bagi semua aturan untuk sektor terkait.² Atau dapat juga dikatakan tujuan diterapkannya konsep *omnibus law* ini adalah untuk mempercepat proses perizinan untuk mendukung investasi dan pembangunan, dengan menyederhanakan perizinan, menghapuskan semua hambatan dalam setiap proses perizinan termasuk perizinan industri.

Metode ini menimbulkan berbagai polemik di masyarakat, namun disisi lain metode ini dianggap akan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat karena substansi yang diatur dalam UUCK sangat menguntungkan pemilik modal dengan diberikannya perlakuan istimewa serta kemudahan dalam berinvestasi serta pemberian fasilitas yang disediakan melalui peraturan turunan dari UUCK yang memberikan kemudahan dalam berinvestasi. Safri Nugraha mengatakan Salah satu yang penting dilakukan oleh pemerintah adalah membuat kebijakan baru yang mendorong investasi. Kepentingan umum dilakukan dengan melakukan layanan publik yang merupakan kegiatan yang menggunakan kewenangan publik, dan dilakukan untuk memenuhi kepuasan kebutuhan publik.³

Meningkatnya pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat menjadi alasan utama yang dijadikan pemerintah untuk segera mengesahkan UUCK. Conboy menyatakan negara berfungsi untuk mengatur segala hal yang harus dilakukan untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan serta mengupayakan kesejahteraan.⁴ Namun upaya yang dilakukan tersebut tetap harus memperhatikan rambu-rambu yang berlaku agar jangan sampai kemudian menimbulkan persoalan baru di masyarakat.

¹ Dwi Kusumo Wardhani, 2020, Disharmoni Antara RUUCK Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), *Jurnal Komunikasi Hukum Universitas Pendidikan Ganesha*, vol. 6 no. 2, Agustus: h. 440.

² Jaja Ahmad Jayus, 2015, Konsep Sistem Hukum Investasi Dalam Menjamin Adanya Kepastian Hukum, *Jurnal Litigasi* 16, no. 2: h. 2906-38.

³ Safri Nugraha et. al., 2007, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi., Depok:Center for Law and Good Governance Studies, Jakarta, FHUI, h. 83.

⁴ Conboy, Maria Soetopo, "Indonesia Getting its Second Wind: Law and Economics for Welfare Maximization", Jakarta: Kompas Gramedia, 2015, h. 22.

UUCK yang dalam teknis penyusunannya menggunakan model *Omnibus Law* mencakup sebelas bidang (kluster) yaitu:

1. Penyederhanaan Perizinan.
2. Persyaratan Investasi.
3. Ketenagakerjaan.
4. Kemudahan, Pemberdayaan, dan Perlindungan UMK-M dan Perkoperasian.
5. Kemudahan Berusaha.
6. Dukungan Riset dan Inovasi.
7. Administrasi Pemerintahan.
8. Penerapan Sanksi.
9. Pengadaan Tanah, Alih Fungsi Lahan Pertanian, Pertanahan, dan Isu Terkait lainnya.
10. Investasi dan Proyek Strategi Nasional.
11. Kawasan Ekonomi.

Keberadaan UUCK memberikan pengaruh yang cukup besar bagi penataan regulasi di Indonesia. UUCK menggunakan konsep *Omnibus Law* dalam teknis penyusunannya dianggap dapat lebih menyederhanakan berbagai peraturan dengan merevisi dan mencabut beberapa undang-undang secara sekaligus. Antoni Putra mengatakan konsep ini merupakan solusi dari permasalahan yang muncul karena sering terdapat tumpang tindih regulasi serta adanya fenomena *over-regulation*.⁵

Sehubungan dengan hal tersebut, Sigit Riyanto mengatakan namun, alih-alih mencapai tujuan mulianya, dalam UUCK terdapat pengaturan yang cenderung mengancam keberlanjutan lingkungan hidup.⁶ Polemik yang muncul kemudian apa sebenarnya politik hukum yang ingin dicapai oleh Pemerintah dengan menerbitkan UUCK. Politik hukum menjadi salah satu unsur yang sangat penting pada waktu merumuskan sejumlah peraturan yang akan diberlakukan di masyarakat. Satjipto Rahardjo mengatakan, politik hukum merupakan aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.⁷ Dalam upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan negara, politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar sebagai berikut:⁸

1. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yakni masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
2. Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.
3. Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yaitu berbasis moral agama, menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi, mempersatukan seluruh unsur bangsa

⁵ Antoni Putra, 2020, Penerapan *Omnibus Law* dalam Upaya Reformasi Regulasi, *Jurnal Legislasi*, vol. 17, no. 1; h.2.

⁶ Sigit Riyanto (et.al), 2020, *Kertas Kebijakan Catatan Kritis terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, h. 6.

⁷ Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, h. 35

⁸ Jazim Hamidi, 2009, *Teori Dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, h. 30-32.

dengan semua ikatan primordialnya, meletakkan kekuasaan di tangan rakyat, dan membangun keadilan sosial.

4. Politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori, mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan, mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum), menciptakan toleransi hidup beragama berdasarkan keadaban dan kemanusiaan.
5. Sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur baiknya.

Ni'matul Huda menyatakan gagasan pelaksanaan otonomi daerah adalah gagasan yang luar biasa yang menjanjikan berbagai kemajuan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Namun dalam realitasnya gagasan tersebut berjalan tidak sesuai dengan apa yang dibayangkan,⁹ salah satunya karena UUCK mengambil alih beberapa kewenangan yang sebelumnya menjadi kewenangan Pemerintah Daerah diambil alih presiden. Pasal 174 Omnibus Law UUCK menambahkan satu aturan soal hubungan pemerintah pusat dan daerah. Suryati menyatakan pasal ini mengatur kewenangan Pemerintah Daerah hanya sebagai bagian dari kewenangan presiden.¹⁰

Dengan berlakunya UUCK, kewenangan Menteri, Kepala Lembaga, atau Pemerintah Daerah yang telah ditetapkan dalam undang-undang untuk menjalankan atau membentuk peraturan perundang-undangan harus dimaknai sebagai pelaksanaan kewenangan Presiden.¹¹ Pasal 350 ayat 6 UUCK mengatur bahwa, kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan perizinan berusaha dan penggunaan sistem perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik dikenai sanksi administratif. Selanjutnya Pasal 350 ayat 7 menyebut, sanksi administratif berupa teguran tertulis kepada Gubernur oleh menteri dan kepada Bupati/Walikota oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Tujuan otonomi daerah adalah memberikan kesempatan kepada Pemerintah Daerah untuk dapat berpartisipasi aktif secara langsung dalam pembangunan dan memecahkan berbagai permasalahan di daerah, namun hal tersebut kemudian dianggap sebagai faktor yang menghambat investasi dan menyebabkan adanya tumpang tindihnya peraturan.

Tumpang tindih ini terjadi karena dimungkinkannya daerah membuat kebijakan yang dapat saja berbeda dengan daerah lain, sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah. Bidang industri merupakan salah satu urusan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren yang bersifat pilihan, tergantung dengan potensi dan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam perizinan industri diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁹ Huda, N., & Heryansyah, D., 2019, Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(2): h.238-258.

¹⁰ Suryati, S., Disurya, R., & Sardana, 2021, L.. Tinjauan Hukum Terhadap Omnibus Law UUCK, *Simbur Cahaya*, vol. 28, no.2: h.97-111.

¹¹ Siahaan, M., 2016, Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangungan Negara Kita: Masalah dan Tantangan, *Jurnal Konstitusi*, vol. , no. 4: h.029-048.

(selanjutnya disebut UU Pemda), dan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian (selanjutnya disebut UU Industri). Dengan diberikannya kewenangan tersebut Pemerintah Daerah dapat menerbitkan Izin usaha Industri. Namun dalam UUCK kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang perizinan Industri mengalami beberapa perubahan sehingga menimbulkan dampak bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah

1. Bagaimanakah kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang perizinan industri sebelum berlakunya UUCK?
2. Apakah kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang perizinan industri pasca diberlakukannya UUCK sesuai dengan prinsip otonomi daerah?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif, dengan metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analisis. Teknik pengumpulan data yang digunakan melalui studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif, dengan teknik penarikan kesimpulan dilakukan secara kualitatif.

II. PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Perizinan Sebelum Berlakunya UUCK

Secara yuridis wewenang diartikan sebagai kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹² Ateng Syariffudin menerangkan kewenangan berbeda dengan wewenang, ia menyatakan bahwa ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan dari undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Selanjutnya Ateng menyatakan wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintah, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya diterapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹³

Penyelenggaraan wewenang bagi setiap organ pemerintahan maupun setiap orang yang memangku jabatan tertentu, harus berdasarkan kewenangan yang diberikan kepadanya. Hal tersebut tidak terlepas dari konsep legalitas yang

¹² Indroharto, 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 65.

¹³ Bilivo Exel Davidson Longkutoy, Roosje M. S. Sarapun dan Grace H. Tampongangoy. 2020 "Tugas Dan Wewenang KPPU Dalam Penanganan Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999." *Lex Administratum*, Vol. 8, no. 4: h.245-248.

merupakan konsekuensi dari bentuk negara hukum. Setiap tindakan maupun keputusan dalam penyelenggaraan negara harus didasarkan atas hukum. Menurut Philipus M. Hadjon jabatan memperoleh wewenang melalui 3 sumber yakni atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁴

Menurut Bagir Manan, dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfreggen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestruren*) sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹⁵

Perizinan merupakan salah satu bentuk dari kewenangan, kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang perizinan industri merupakan salah satu urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren berdasarkan UU Pemda. Dalam UU pemda ini terdapat pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah yang berdasarkan asas desentralisasi.

Desentralisasi pada dasarnya merupakan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom untuk dapat menjalankan urusan-urusan pemerintahan dan tanggung jawab yang merupakan bagian dari kewenangannya. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk dapat membuat kebijakan, perencanaan, pelaksanaan terhadap perencanaan serta biaya-biaya yang terdapat di dalam pelaksanaan urusan tersebut.

Berdasarkan pengaturan mengenai pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang terdapat dalam UU Pemda, Indonesia menggunakan konsep rumah tangga material. Hal ini didasarkan pada pembagian urusan yang jelas dan pasti antara urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan urusan-urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Dalam konsep rumah tangga material mengakui adanya perbedaan antara yang urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, di mana urusan pemerintah diatur secara rinci dan jelas, urusan pemerintah diklasifikasikan menjadi urusan absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintah wajib dengan pembagian yang tegas antara setiap tingkatan pemerintahan, yaitu pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 9 Ayat (3) menjelaskan urusan pemerintah konkuren adalah urusan pemerintah yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Selanjutnya dalam pasal 11 Ayat (1) Urusan pemerintahan Konkuren dibagi menjadi dua yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Kemudian urusan pemerintah wajib di bagi kembali menjadi dua yaitu urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan pemerintahan konkuren sebagai kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib dibagi lagi menjadi urusan yang substansinya berkaitan

¹⁴ Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta Gadjah Mada University Press, 2005, h.140.

¹⁵ Ridwan, H. R., 2001, Dimensi Hukum Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, vol. 8, no. 18: h.71-85.

dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.¹⁶ Adapun urusan pemerintahan wajib dalam pelayanan dasar meliputi; a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial. Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak Pelayanan Dasar meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah.¹⁷

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota dilaksanakan berdasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, maka urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.¹⁸

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah Kabupaten/Kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah Kabupaten/Kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Kabupaten/Kota.¹⁹

Masalah yang sering mengemuka dalam hal penerbitan izin antara pusat dan daerah merupakan buah dari tak serasinya konsep otonomi daerah di negara kesatuan seperti Indonesia. Karena konsep negara kesatuan adalah urusan pemerintahan menjadi milik Pemerintah Pusat. Otonomi Daerah tetap memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk menarik kembali kewenangan yang sudah diberikan kepada Pemerintah Daerah, jika daerah dianggap tidak mampu menerapkan sebuah aturan.

UUCK merupakan cara untuk memangkas birokrasi yang rumit. Namun, kurang tepat jika kewenangan dalam hal memberikan izin usaha (termasuk

¹⁶ Pasal 11.

¹⁷ Pasal 12.

¹⁸ Pasal 13 ayat (1) dan (2).

¹⁹ Pasal 13 ayat (3) dan (4).

dalam izin industri) ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Diambil alihnya kewenangan daerah dalam bidang penerbitan izin usaha (izin industri) sebagaimana yang diatur dalam UUCK akan dapat mengakibatkan berkurangnya investasi di daerah. Selain menimbulkan ketidakharmonisan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah karena dapat mengurangi penerimaan daerah. Potensi ketidakharmonisan ini juga akan lebih meningkat dengan adanya pemberian sanksi administrasi bagi Pemerintah Daerah yang menggunakan peraturan daerah yang bertentangan dengan UUCK.

Lampiran UU Pemda, maka yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dalam urusan pemerintahan perizinan di bidang perindustrian antara lain²⁰

- a. Penerbitan IUI kecil dan IUI Menengah.
- b. Penerbitan IPUI bagi industri kecil dan menengah.
- c. Penerbitan IUKI dan IPKI yang lokasinya di Daerah kabupaten/kota.

Perizinan industri sebagai kewenangan membutuhkan dasar hukum dalam pelaksanaannya. Oleh karena itulah Pemerintah Daerah diberikan kewenangan dalam perizinan industri yang diatur dalam beberapa ketentuan, antara lain dalam UU Pemda, Undang-Undang Nomor 3 tahun 2014 tentang Perindustrian.

UU Pemda pengaturan mengenai kewenangan dalam bidang industri terbatas pada pengaturan norma umum. Dalam hal ini Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam bidang perindustrian berdasarkan kewenangan konkuren. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 mengatur khusus mengenai perindustrian menerangkan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintah dalam bidang perindustrian.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam perizinan industri kemudian dipertegas dalam Peraturan pemerintah Nomor 107 Tahun 2015 tentang Izin Usaha industri yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang - Undang Nomor 3 Tahun 2014.

Peraturan Pemerintah ini memuat tentang Perizinan, Klasifikasi Usaha dan Izin Usaha, pembagian kewenangan, tata cara penerbitan izin dan izin lainnya yang berkenaan dengan izin industri. Dalam Pasal 2 Ayat (3) kegiatan perindustrian diklasifikasikan menjadi tiga yaitu industri kecil, industri menengah, industri besar.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam penerbitan Izin Usaha Industri dapat dilihat dalam Pasal 11 dan 12. Pasal 11 menerangkan bahwa Gubernur berwenang memberikan Izin Usaha Industri besar selain yang menjadi kewenangan Menteri. Sedangkan dalam Pasal 12 mengatur bahwa Bupati/Walikota memberikan Izin Usaha Industri menengah dan Izin Usaha Industri kecil yang lokasi industrinya berada di Kabupaten/Kota. Selanjutnya baik Gubernur maupun Bupati/Walikota dapat mendelegasikan kewenangan kepada kepala instansi pemerintahan di masing-masing tingkatan dalam penyelenggaraan pelayanan satu pintu.

Pasal 350 ayat 6 UUCK mengatur bahwa, kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan perizinan berusaha dan penggunaan sistem perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik dikenai sanksi administratif. Pasal 350

²⁰ Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

ayat 7 mengatur bahwa, sanksi administratif berupa teguran tertulis kepada Gubernur oleh Menteri dan kepada bupati/Walikota oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Sebelumnya dalam Pasal 16 Ayat (2) UU Pemda mengatur mengenai ketentuan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (selanjutnya disebut NSPK) yang merupakan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam menjalankan kewenangan konkuren. NSPK kemudian menjadi dasar bagi Pemerintah Daerah dalam menjalankan kewenangan konkuren. Namun pasal tersebut diubah dalam UUCK sebagai mana yang terdapat pada Pasal 16 Ayat (3) UU Pemda yang menyatakan bahwa NSPK merupakan aturan pelaksana Pemerintah Daerah dalam menjalankan kewenangan konkuren. Apabila di tafsirkan secara gramatikal maka NSPK berdasarkan pengaturan norma terbaru dianggap sebagai standar baku di mana yang sebelumnya hanya berupa dasar atau arahan kini berubah menjadi ketentuan pokok yang telah ditetapkan, sehingga setiap pelaksanaan kewenangan Konkuren harus sesuai dengan NSPK yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat.

Ini artinya UUCK mengembalikan sistem sentralistik yang sebelumnya telah dihapuskan dalam UU Pemda. Sehingga Pemerintah Daerah tidak dapat ikut serta secara aktif dalam pembangunan daerahnya. Hal ini sama saja dengan mematikan kreatifitas Pemerintah Daerah yang sebelumnya selalu digaungkan dan dituntut oleh Pemerintah Pusat.

B. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang perizinan Industri pasca diberlakukannya UUCK

Diberlakukannya UUCK memberikan paradigma baru mengenai konsep desentralisasi yang berubah kembali menjadi sentralisasi. Hal ini karena kewenangan daerah otonom ditarik kembali oleh Pemerintah Pusat. Hal tersebut dapat dilihat pada perubahan Pasal 16 Undang-Undang 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

Pasal 16

- (1) Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:
 - a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan
 - b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengacu atau mengadopsi praktik yang baik (good practices).
- (3) Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berbentuk ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai aturan pelaksanaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.
- (4) Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan peraturan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada kepala daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

- (5) Kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dibantu oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian.
- (6) Pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.

Pasal 101 Ayat (1) UUCK mengatur dengan tegas bahwa “Setiap kegiatan usaha industri wajib memenuhi perizinan berusaha dari pemerintah pusat” artinya bahwa hanya pemerintah pusat yang berhak dan berwenang dalam menerbitkan izin industri. Ketentuan tersebut telah bertentangan dengan prinsip otonomi daerah dalam bidang perizinan industri. Karena sebelum UUCK berlaku Pemerintah Daerah Provinsi dapat menerbitkan izin industri besar yang bukan kewenangan menteri, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang berwenang menerbitkan IUI menengah dan kecil, sekarang diambil alih oleh pemerintah pusat.

Selain dicabutnya kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin industri, Perubahan Pasal 117 juga mencabut kewenangan Pemerintah Daerah untuk melakukan pengawasan terhadap izin industri dan izin kawasan industri. Padahal Pemerintah Daerah sebagai pihak lebih mengetahui kondisi langsung didaerahnya seharusnya memiliki kewenangan tersebut karena berkaitan dengan efektifitas dan efisiensi dan dampak langsung yang dirasakan masyarakat.

NSPK yang terdapat dalam UUCK telah mempertegas kewenangan Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat dapat melakukan sinkronisasi standar dan pelaksanaan kewenangan Undang-Undang yang selama ini dianggap dijalankan dengan ego sektoral. Maka untuk menghindari hal tersebut presiden melakukan pengaturan melalui Undang-Undang dan NSPK.²¹ Penegasan sistem sentralisasi dalam kewenangan konkuren juga terdapat dalam perubahan Pasal 350 Ayat (1) yang mengatur bahwa Kepala Daerah wajib menerbitkan perizinan berusaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan NSPK yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Hal ini senada dengan pendapat Said yang menyatakan ditambah lagi dalam penyusunan NSPK pemerintah pusat melakukan penyusunan secara sepihak tanpa mengikutsertakan Pemerintah Daerah yang dalam hal ini berdampak terhadap pengaturan tersebut, di mana pengaturan NSPK hukumnya wajib untuk ditaati dan dilaksanakan.²²

Berlakunya UUCK makin menguatkan sentralisasi dan mengkhawatirkan nasib otonomi daerah di Indonesia. “Beberapa materi muatan dalam UUCK telah nyata-nyata mereduksi hak otonomi seluas-luasnya yang diberikan kepada Pemerintah Daerah baik provinsi maupun kabupaten berdasarkan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI

²¹ Fitryantica, Agnes, 2020, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law, *Jurnal Gema Keadilan* 9, Edisi III, h. 310:316.

²² Said, Abdul Rauf Alauddin. 2015 “Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 194, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* vol. 9, No.4: h.597-602.

1945)".²³ Terlebih telah diberlakukan PP perizinan, PP bidang sektoral yang jelas bersentuhan dengan urusan pemerintahan sebagai kewenangan daerah dalam otonomi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten Kota sebagaimana tercantum dalam Lampiran UU Pemda sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU 9 Tahun 2015, harus dibaca dan dimaknai sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Cipta Kerja.²⁴

Jika melihat pada klaster Penyederhanaan Perizinan, Kemudahan Berusaha, dan Administrasi Pemerintah, menunjukkan bahwa upaya simplifikasi dan standardisasi Perizinan Usaha pada UUCK ini justru memberikan ketidakpastian dan berpotensi menciptakan inefisiensi pelayanan publik di daerah. Pemerintah Pusat selalu menyatakan bahwa pembagian urusan akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.²⁵

Kewenangan perizinan dalam bidang industri akan lebih Fleksibel, Efektif dan efisiensi apabila tetap menjadi Pemerintah Daerah, karena Pemerintah Daerah lebih mengetahui bagaimana pelaksanaan izin tersebut dalam pelaksanaannya, karena industri tersebut terdapat didaerah, dan yang akan merasakan dampak langsung akibat dari kegiatan industri tersebut adalah masyarakat di sekitar wilayah industri. Jika kewenangan tersebut tetap mejadi kewenangan Pememrintah pusat akan sangat tidak Efektif dan efisien, terkait dengan pengambilan keputusan, penggunaan dana yang lebih besar. Dan manfaat atau dampaknya akan lebih besar jika kewenangan tersebut diberikan kepada Pemerintah Daerah.

Pemberlakuan tersebut juga termasuk di dalam bidang Indutsri. Ketentuan yang sebelumnya menjadi kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang Industri yang diatur dalam UU Pemda dan UU tentang Perindustrian. Pencabutan kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang industri dalam kedua UU tersebut membawa konsekuensi baru dalam urusan Pemerintah Daerah mengenai kewenangan perizinan industri.

Perubahan tersebut berdampak pada pelaksanaan otonomi daerah dalam bidang industri, yaitu hilangnya kewenangan Pemerintah Daerah dalam perizinan dibidang industri. Hal ini sama saja dengan Indonesia kembali pada sistem sentralisasi yang tidak sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Kebijakan yang diambil Pemerintah Pusat dengan menyeragmakan semua peraturan yang berhubungan dengan bidang Perizinan dan Industri adalah dalam rangka untuk menarik minat investor untuk menanamkan modal di Indonesia, yang tujuan utamanya tentu untuk membuka lapangan kerja sebanyak mungkin, sehingga pertumbuhan ekonomi masyarakat dapat meningkat.

Penyeragaman ini kemudian malah mengakibatkan munculnya persoalan baru yang mengarah pada timbulnya ketidak harmonisan antara Pemerintah

²³ Muhammad Addi Fauzani, 2020 "UUCK Dan Hak Otonomi Daerah," *detikNews* (Jakarta), <https://news.detik.com/kolom/d-5203031/uu-cipta-kerja-dan-hak-otonomi-daerah>.

²⁴UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, 2020. Halaman Pasal 176 angka 10 UUCK (halaman 764) yang menambahkan Pasal 420A dalam UUPemda.

²⁵ Robert Na Endi Jaweng, "Omibuslaw yang Berpotensi Merusak Mahkota Otonomi Daerah" diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/15422761/omnibus-law-yang-berpotensimerusak-mahkota-otonomi-daerah?page=all>.

Pusat dan Pemerintah Daerah, karena “diambilnya secara paksa” kewenangan yang sebelumnya adalah kewenangan Pemerintah Daerah, hal ini menujukkan adanya kemunduran dalam demokrasi dan desentralisasi.

Diambilnya kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang Industri juga akan sangat mempengaruhi pendapatan daerah, karena salah satu sumber pendapatan daerah berasal dari sektor perizinan. Menurunnya pendapatan daerah akan mempengaruhi kualitas pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat, belum lagi mengenai pemenuhan sarana dan prasarana untuk masyarakat yang harus terus ditingkatkan guna mempercepat pertumbuhan ekonomi.

III. KESIMPULAN

Sebelum diberlakukannya UUCK, kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dapat saja berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Adapun kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang perizinan industri sebelum berlakunya UUCK meliputi: a. Penerbitan Izin Usaha Industri kecil dan Izin Usaha Industri Menengah, b. Penerbitan Izin Usaha Industri bagi industri kecil dan menengah. c. Penerbitan Izin Usaha Kawasan Industri (IUKI) dan IPKI yang lokasinya di Daerah kabupaten/kota.

Setelah diberlakukannya UUCK pemerintah pusat menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) perizinan yang berlaku sama pada semua Pemerintah Daerah. Hal ni sangat bertentangan dengan prinsip otonomi daerah dan berpotensi untuk menimbulkan ketidakharmonisan anatra Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Antoni Putra, 2020 “Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi.” *Jurnal Legislasi*, Vol. 17, No. 1: 2.
- Bilivo Exel Davidson Longkutoy, Roosje M. S. Sarapun dan Grace H. Tampongangoy. 2020 ”Tugas Dan Wewenang KPPU Dalam Penenangan Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.” *Lex Administratum* 8, No. 4: h.245-248.
- Conboy, Maria Soetopo, 2015 “Indonesia Getting its Second Wind: Law and Economics for Welfare Maximization”, Jakarta:Kompas Gramedia.
- Dwi Kusumo Wardhani, 2020, Disharmoni Antara RUUCK Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), *Jurnal Komunikasi Hukum Universitas Pendidikan Ganesha* ,Vol. 6 No. 2, Agustus: 440.
- Fitryantica, Agnes, 2020, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law, *Jurnal Gema Keadilan* 9, Edisi III: 310:316.
- Huda, N., & Heryansyah, D., 2019, Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 26(2): h.238-258.
- Indroharto, 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

- Jaja Ahmad Jayus, 2015 “Konsep Sistem Hukum Investasi Dalam Menjamin Adanya Kepastian Hukum,” *Jurnal Litigasi* 16, no. 2: h. 2906–38.
- Siahaan, M. Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan. *Jurnal Konstitusi*, 7(4), (2016): 029-048.
- Jazim Hamidi, 2009, *Teori Dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media.
- Muhammad Addi Fauzani, “UUCK Dan Hak Otonomi Daerah,” *detikNews* (Jakarta, 2020), <https://news.detik.com/kolom/d-5203031/uu-cipta-kerja-dan-hak-otonomi-daerah>.
- Peraturan pemerintah Nomor 107 Tahun 2015 tentang Izin Usaha industri.
- Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta Gadjah Mada University Press).
- Retno Kusniati Helmi, Fitria, 2021 “Penggunaan Omnibus Law Dalam Reformasi Regulasi Bidang Lingkungan Hidup Di Indonesia,” *Masalah-Masalah Hukum* 50, no. 1: h.24–35.
- Ridwan, H. R., 2021 Dimensi Hukum Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 8(18): h.71-85.
- Robert Na Endi Jaweng, “Omibuslaw yang Berpotensi Merusak Mahkota Otonomi Daerah” diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/15422761/omnibus-law-yang-berpotensimerusak-mahkota-otonomi-daerah?page=all>.
- Safri Nugraha et. al., 2007, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi., Depok:Center for Law and Good Governance Studies FHUI.
- Said, Abdul Rauf Alauddin. 2015, ”Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945”. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 9, No.4: h.597-602.
- Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sigit Riyanto (et.al), 2020, *Kertas Kebijakan Catatan Kritis terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Suryati, S., Disurya, R., & Sardana, L., 2021, Tinjauan Hukum Terhadap Omnibus Law UUCK. *Simbur Cahaya*, 28(2): h.97-111.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

RERFORMULASI DWANGSOM SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN HAK BAGI PENCARI KEADILAN

Agus Suntoro

Badan Riset dan Inovasi Nasional
Jl. Gatot Subroto No.10, RT.6/RW.1, Kuningan Bar., Kec. Mampang Prpt., Kota
Jakarta Selatan, Jakarta

Email : agussuntoro08@gmail.com

ABSTRAK

Eksistensi peradilan Tata Usaha Negara dalam konteks Negara hukum modern merupakan satu mekanisme kontrol warga negara terhadap kekuasaan Negara dan pemerintah. Meskipun demikian, data statistik pada lingkungan peradilan Tata Usaha Negara mengkonfirmasi tingkat kepatuhan terhadap putusan yang telah berkekuatan tetap oleh pejabat pemerintahan masih rendah pada kisaran 30 persen. Implikasi terhadap persoalan tersebut, pada dua aspek yakni pengabaian terhadap asas kepastian hukum, kedua berdampak bagi hak asasi manusia khususnya hak atas keadilan. Satu mekanisme yang menjadi alternatif pemaksa bagi Pejabat Pemerintah adalah adanya uang paksa (*dwangsom*). Bertitik tolak pada hal tersebut penulisan ini akan memfokuskan pada pembahasan mengenai relasi antara efektivitas putusan Tata Usaha Negara dengan hak asasi manusia, serta urgensi pengaturan uang paksa (*dwangsom*) melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan penyajian secara deskriptif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (a) kegagalan dalam pelaksanaan eksekusi putusan yang telah berkekuatan tetap berimplikasi pada pelanggaran hak asasi manusia; (b) perlunya pengaturan pelaksana (*delegasi*) tentang *dwangsom* melalui Peraturan Pemerintah sebagai dasar yuridis pengenaan kepada Pejabat yang tidak secara suka rela melaksanakan putusan. Apapun regulasi yang disusun, maka hal yang paling penting adalah meningkatkan budaya kepatuhan hukum oleh Pejabat Pemerintahan sebagai representasi perwujudan Negara hukum.

Kata Kunci : **Uang Paksa, Hak Asasi Manusia, Pembangunan Hukum.**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hakim Agung Tata Usaha Negara (TUN) Supandi¹, pada 2013 lalu menyatakan bahwa berdasarkan penelitian yang dilakukan pada 2005 baru sekitar 30 persen permohonan eksekusi Pengadilan TUN yang ditindaklanjuti. Implikasinya kemudian berkembang menjadi stigma bahwa pengadilan menjadi keranjang

¹ Supandi, "Hakim Agung Supandi: Eksekusi Susno, MA Dijadikan Keranjang Sampah," Detik.com, 2013, <https://news.detik.com/wawancara/d-2238678/hakim-agung-supandi-eksekusi-susno-ma-dijadikan-keranjang-sampah>.

sampah dan putusan Pengadilan TUN ibarat macan ompong, menang di atas kertas, tapi tidak dilaksanakan. Salah satu faktor yang mendominasi dari fenomena ini adalah minimnya budaya hukum, untuk itu penting memberikan kesadaran bahwa pejabat itu bukan individu sehingga dalam negara hukum, perilakunya harus hukum.

Hampir dua dasa warsa sejak penelitian Supandi tersebut, tampaknya belum ada pergeseran yang cukup signifikan terhadap perilaku ataupun kepatuhan pejabat terhadap putusan TUN yang telah berkekuatan tetap. Indikator tersebut tercermin dari Laporan Hasil Kajian Sistem Manajemen Perkara di Pengadilan Tingkat Pertama Tahun 2020, yang dibuat oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bekerjasama dengan Badan Pengawasan MARI dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), rata-rata persentase penyelesaian eksekusi perkara Tata Usaha Negara (TUN) hanya mencapai 34,92% dari total permohonan eksekusi. Sebagai contoh untuk tahun 2020 secara keseluruhan terdapat 140 permohonan eksekusi dan hanya 38 permohonan yang dilaksanakan oleh tergugat yakni pejabat pemerintah melalui mekanisme *self respect*.²

Idealnya seluruh putusan yang dihasilkan dari proses yang akuntable dan objektif menjadi sumber hukum formil yang harus dilaksanakan ataupun dipatuhi oleh semua pihak. Masyarakat memiliki hak untuk segera dipenuhi hak-haknya ataupun dipulihkan, sehingga putusan hukum memiliki nilai keadilan dan kepastian. H.R. Purwoto S. Gandasubrata³, Mantan Hakim Agung/Ketua MA RI periode 1992-1994, menyebutkan putusan pengadilan harus mencerminkan dua aspek, yakni *pertama*, dapat dipertanggungjawabkan dari segi ilmu hukum "*juridisch en filosofisch verantwoord*", sehingga dengan keputusannya dapat membentuk yurisprudensi yang dapat menentukan hukum baru. *Kedua*, memenuhi kebutuhan praktis, dengan adanya putusan pengadilan maka Hakim dinilai telah menyelesaikan persoalan/sengketa hukum yang keputusannya diterima para pihak, mencerminkan nilai-nilai keadilan, kebenaran dan berdasarkan hukum (dapat diterima secara sosiologis).

Beberapa alternatif untuk mengefektifkan pelaksanaan eksekusi putusan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap telah diatur dalam norma perundang-undangan, salah satunya penerapan uang paksa (*dwangsom*). Merujuk pada ketentuan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. UU Nomor 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) menegaskan bahwa dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa. Meskipun demikian, terdapat kekosongan regulasi lebih lanjut atau aturan pelaksana karena belum diatur sampai saat ini. Demikian halnya Hakim masih gamang dan belum banyak yang mengimplementasi uang paksa (*dwangsom*) sebagai sarana represi terhadap

² Hari Sugiharto, 2022 "Permasalahan Eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara" (Dirjen Miltun Mahkamah Agung RI).

³ Asmuni Asmuni, 2020 "Eksekusi Putusan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara," *Jatiswara* 35, no. 3: h.292-302, <https://doi.org/10.29303/jatiswara.v35i3.270>.

upaya kepatuhan pejabat atas putusan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap.

Persoalan putusan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap dan budaya kepatuhan pejabat terhadap hukum dan alternatif pengenaan *dwangsom* – tidak bisa dilepaskan dengan satu faktor lain yakni hak asasi manusia, khususnya para pencari keadilan. Yaniuk⁴ dalam *The Right to Appeal to the Administrative Court: The Experience of Poland and Germany for Ukraine* menyebut :

“*Administrative claim as a means of protecting the rights of a person in the sphere of public legal relations, is singled out. Administrative claim is a means of protecting the rights of a person in the sphere of relations with the state government, local government, the subjects of delegated powers as well as public officials*”.

Oleh karena itu, putusan pengadilan administratif sebagai sarana perlindungan HAM dan mengikat para pejabat pemerintah, pemerintah negara bagian (daerah), subjek dari kekuasaan yang didelegasikan, serta pejabat publik lainnya.

Dalam perspektif makro pemaknaan terhadap HAM ini adalah berkaitan dengan hak untuk memperoleh keadilan. Merujuk ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) hak untuk memperoleh keadilan ini harus dipenuhi oleh Negara tanpa diskriminasi, masyarakat berhak memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak. Salah satu syarat pemenuhan hak untuk memperoleh keadilan ini adalah mekanisme hukum yang imparisial dan objektif dengan putusan Hakim yang jujur dan adil.⁵

Penulisan ini memiliki kebaruan dan bersifat melengkapi terhadap berbagai penelitian dan penulisan yang telah terbit sebelumnya karena cara pandang terhadap efektivitas putusan TUN maupun agenda penerapan *dwangsom* di landas pijakan dari pemikiran hak asasi manusia. Selain itu, juga mendasarkan pada data aktual terkait dengan fenomena putusan pengadilan TUN yang belum sepenuhnya dipatuhi oleh pejabat pemerintahan yang didapatkan penulis pada Diskusi Terfokus Mahkamah Agung pada 23 Februari 2022 di Jakarta.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan fenomena dan latar belakang yang telah diuraikan tersebut di atas, maka penulisan ini memiliki beberapa rumusan masalah yakni :

1. Bagaimana relasi antara kepatuhan pejabat pemerintahan dengan putusan pengadilan TUN serta hak asasi manusia khususnya hak untuk memperoleh keadilan ?
2. Bagaimana tinjauan terhadap konsep uang paksa (*dwangsom*) dalam perspektif hukum administrasi dan idealitas pengaturannya dalam sistem hukum di Indonesia ?

⁴ N Yaniuk, 2020 “The Right To Appeal To The Administrative Court: The Experience Of Poland And Germany For Ukraine,” *Scientific Journal, Visnyk of the Lviv University*, no. 71: h80–88.

⁵ Pemerintah dan DPR, 1999 “UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM”.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, atau biasa juga disebut sebagai metode penelitian doktrinal.⁶ Penelitian hukum normatif ini merupakan metode penelitian hukum yang berusaha menganalisis dan membahas isu-isu hukum dengan menggunakan kerangka hukum yang terbangun atas suatu peraturan perundang-undangan dan konsep-konsep serta asas dalam keilmuan ilmu hukum.⁷ Adapun metode pendekatan yang digunakan ialah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

II. PEMBAHASAN

A. Putusan Berkekuatan Hukum Tetap dan Hak Asasi Manusia

Bagir Manan merefleksikan lahirnya mekanisme gugatan warga negara kepada negara ataupun pejabat pemerintah tidak lepas dari implementasi atau pengaruh perkembangan negara hukum, baik yang dikenal dalam paham *rule of law* atau *rechtstaats*. Satu kulminasi yang paling esensial dari ajaran negara hukum tersebut adalah pembatasan terhadap kekuasaan baik yang dilakukan oleh organ negara (*limitation of state power*) dan pembatasan kekuasaan pemerintahan (*limited government*). Lebih lanjut sebagai konsekuensinya maka lahirlah ajaran mengenai perlindungan hukum bagi warga negara yang kemudian terus berkembang menjadi satu konsep hak asasi manusia (HAM) dalam *administrative justice*.⁸

Selanjutnya untuk mewujudkan tujuan Negara hukum, maka prasyarat utama adalah dengan mengakui dan memberi tempat utama bagi prinsip dan perlindungan terhadap HAM. Konsepsi negara hukum baik di Eropa Kontinental yang dikembangkan Immanuel Kant, Paul Laband, Fichte dan Julius Stahl dengan menggunakan istilah Jerman yakni *rechtsstaat* menjadikan HAM sebagai salah satu elemen utamanya. Demikian halnya dalam tradisi Anglo Amerika, A.V. Dicey memelopori konsep negara hukum dengan istilah *the rule of law* menjadikan *due process of law* menjadi satu elemen yang harus ada di negara hukum⁹.

Dalam konteks yang lebih praktis istilah perlindungan hukum dalam bahasa Inggris dikenal dengan *legal protection*, sedangkan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *rechts bescherming*. Secara etimologi perlindungan hukum terdiri dari dua suku kata yaitu hukum dan perlindungan. Merujuk definisi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) perlindungan adalah (1) tempat berlindung, (2) hal (perbuatan dan sebagainya), (3) proses, cara, perbuatan melindungi. Sementara pengertian hukum dalam KBBI mencerminkan 4 (empat) kategori yakni (1) peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah; (2) undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat; (3) patokan, ketentuan dan kaidah mengenai peristiwa yang tertentu; dan (4)

⁶ Johnny Ibrahim. 2006. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing).

⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin. 2018. *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers).

⁸ Enrico Simanjuntak, 2019 "Restatement on Judicial Jurisdiction in Administrative Tort," *Hukum Peratun* 2, no. 2: h.165-90.

⁹ Armiwulan Hesty, 2014 "Hak Asasi Manusia Dan Hukum," *Jurnal Yustika* 7, no. 2: h.313-32.

keputusan ataupun pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim dalam pengadilan yang merupakan vonis.

Beberapa ahli hukum Indonesia telah menjelaskan mengenai konsep perlindungan hukum dalam relasi dengan hak asasi manusia, Satjipto Raharjo¹⁰, dalam tulisannya mengenai Penyelenggaraan Keadilan dalam Masyarakat yang Sedang Berubah menyatakan bahwa perlindungan hukum menjadi bentuk perlindungan dan pengayoman terhadap hak asasi manusia dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Oleh karenanya perlindungan hukum merupakan berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.

Demikian halnya, Soerjono Soekanto¹¹ memberikan pengaturan mengenai perlindungan hukum merupakan segala upaya untuk menjamin pemenuhan hak dan pemberian bantuan yang bertujuan memberikan rasa aman kepada saksi dan atau korban. Bentuk perlindungan ini dapat diwujudkan dalam bentuk seperti melalui restitusi, kompensasi, pelayanan medis, dan bantuan hukum. Sedangkan Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta¹² mengatakan bahwa perlindungan hukum itu ditumbuhkan dan dibutuhkan manusia justru berdasarkan produk penilaian manusia untuk menciptakan kondisi yang melindungi dan memajukan martabat manusia serta untuk memungkinkan manusia menjalani kehidupan yang wajar sesuai dengan martabatnya.

Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Philipus M Hadjon menegaskan bahwa landasan pijaknya adalah Pancasila yang merupakan dasar ideologi dan falsafah dasar bernegara. Selanjutnya bersamaan dengan perkembangan konsep pengakuan dan perlindungan HAM dan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law* menciptakan sarana perlindungannya. Dengan demikian maka pengakuan dan perlindungan terhadap HAM akan bertumbuh dan berkembang dalam wadah negara *rechtsstaat* dan *the rule of law*, sebaliknya dalam negara-negara dengan paham totaliterisme dan diktator maka akan gersang. Oleh karena itu, prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap HAM.

Sebagai bentuk upaya perlindungan hukum bagi masyarakat atas tindakan pemerintah ataupun organ Negara, Hadjon¹³ mengkategorikan mekanisme peradilan administratif atau TUN sebagai sarana *perlindungan hukum represif* dalam kerangka untuk menyelesaikan sengketa. Lahirnya prinsip ini menjadi dasar perlindungan hukum terhadap warga negara dari tindakan pemerintah dan memperkuat prinsip bahwa dalam negara hukum, pengakuan dan perlindungan terhadap HAM mendapat tempat utama sebagai implementasi dari tujuan pembentukan negara hukum.

¹⁰ Satjipto Rahardjo, 1993 "Penyelenggaraan Keadilan Dalam Masyarakat Yang Sedang Berubah," *Jurnal Masalah Hukum* 3, no. 13.

¹¹ Soerjono Soekanto, 2010 *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press).

¹² Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, 1989, *Filsafat Hukum Madzab Dan Refleksi* (Bandung: PT. Remaja Karya).

¹³ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: Bina Ilmu).

Berpijak pada eksistensi atau latar belakang pendirian Pengadilan TUN sebagaimana huruf a dan d UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara¹⁴ didasarkan pada dua aspek yakni, *pertama*, ersamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang TUN dengan masyarakat; *kedua*, mekanisme untuk menyelesaikan sengketa antara warga negara dengan pejabat TUN atas tindakannya yang mengeluarkan putusan yang dianggap merugikan atau menimbulkan ketidakadilan kepada masyarakat, baik secara individual maupun badan hukum perdata. Dalam Pasal 1 Angka (8) UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang disebut Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku¹⁵.

Berdasarkan konsepsi dan dasar yuridis tersebut, maka selaras ketentuan Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI)¹⁶ jo. Pasal 18 UU HAM dan Pasal 2 angka (3) Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik¹⁷, yang secara keseluruhan memberikan jaminan atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil, serta pemulihan yang harus ditentukan hak-haknya oleh lembaga peradilan, administratif, legislatif, atau oleh lembaga berwenang lainnya yang diatur oleh sistem hukum Negara. Dengan demikian, sepatutnya putusan pengadilan TUN yang merupakan salah satu sumber hukum formil norma berjenjang (*gelede of getrapt normstelling*) yang lahir dari proses peradilan yang adil dan objektif¹⁸, mengikat untuk dipatuhi oleh Badan atau Pejabat TUN tersebut.

Kepatuhan pejabat terhadap putusan hukum yang telah berkekuatan tetap dalam pandangan Victor Conde¹⁹ pada Manual PBB mengenai Pelatihan Pemantauan Hak Asasi Manusia, adalah bagian dari HAM sebagai perwujudan relasi antara struktur kekuasaan, terutama Negara dengan warganya. Oleh karena itu, HAM menjadi instrumen pembatasan kekuasaan Negara dan pada saat yang sama, mengharuskan Negara untuk mengambil langkah-langkah positif untuk memastikan semua orang menikmati HAM mereka secara penuh.

Kepatuhan Badan atau Pejabat TUN dalam aspek praktis merupakan wujud kepatuhan Negara terhadap kewajibannya dalam bidang HAM, khususnya hak untuk memperoleh keadilan. Secara prinsip Negara adalah organ sebagai pemangku tanggung jawab (*duty holder*), konsekuensinya negara harus memenuhi kewajiban dalam pelaksanaan HAM, baik secara nasional maupun internasional. Pada sisi lain menjamin bahwa individu dan kelompok-kelompok masyarakat adalah pihak pemegang hak (*right holder*).²⁰ Dalam aspek pemenuhan hak sipil politik dalam arti hak untuk memperoleh keadilan atas

¹⁴ Pemerintah dan DPR, 1986 "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara".

¹⁵ Putera Astomo, "Eksistensi Peradilan Administrasi Dalam Sistem," *Jurnal Yuridis* 1, no. 1 (2014): h.43-56.

¹⁶ Indonesia State, 1945, "Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," 1 §.

¹⁷ Perserikatan Bangsa-Bangsa, 1966, "Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil Dan Politik".

¹⁸ Phillipus M Hadjon, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Di Indonesia*, Keduabelas (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press).

¹⁹ Kementerian Hukum dan HAM, 2018 "Bahan Ajar Pelayanan Publik Berbasis Hak Asasi Manusia" (Jakarta).

²⁰ Aswidah dkk, Roichatul, 2013, *Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia : Sebuah Panduan*, Cetakan 2 (DKI Jakarta: Komnas HAM RI).

putusan TUN yang telah berkekuatan tetap maka Pemerintah harus melakukan berbagai tindakan untuk memastikan kepatuhan pejabat, penyusunan regulasi, pengalokasian anggaran dan sumber daya manusia agar pemenuhan hak bisa terlaksana.²¹

Tabel 1. Kewajiban yang harus dipenuhi Negara

	Penghormatan (menjamin tidak ada gangguan dalam pelaksanaan hak)	Perlindungan (mencegah pelanggaran oleh pihak ketiga)	Pemenuhan (penyediaan sumberdaya dan hasil-hasil kebijakan)
Hak Sipil Politik Hak untuk memperoleh keadilan terkait putusan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap.	Pemerintah berkewajiban membuat regulasi untuk melindungi dan menjamin hak setiap warganegara, meratifikasi kovenan internasional, melakukan harmonisasi aturan yang bertujuan untuk memastikan bahwa Putusan Pengadilan merupakan sumber hukum, harus dipenuhi dan menyediakan instrumen untuk memaksa para Pejabat TUN untuk melaksanakan secara suka rela (<i>self respect</i>) terhadap putusan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap, termasuk sistem sanksi yang akan dikenakan.	Pemerintah berkewajiban untuk memastikan pihak-pihak yang terikat dalam putusan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap untuk menghormati, serta memastikan tidak adanya intimidasi ataupun kekerasan dari pihak ketiga terhadap warga negara yang sedang memperjuangkan haknya.	Pemerintah harus melakukan investasi, mengalokasikan anggaran dalam bidang kehakiman, serta alokasi sumberdaya, serta pendidikan buat petugas agar memiliki pengetahuan dan kemampuan dalam melaksanakan pemenuhan hak sipil-politik setiap warganegara, khususnya atas putusan TUN.

Sumber : Diolah Penulis berdasarkan prinsip-prinsip dalam Kovenan Hak Sipil dan Politik

Pembebanan kewajiban (penghormatan, perlindungan dan pemenuhan) tersebut sepenuhnya tanggung jawab Negara melalui Pemerintah atau organ-organnya. Pengabaian terhadap tiga kewajiban tersebut menunjukkan posisi pelanggaran HAM. Terdapat dua parameter pokok untuk menilai yakni aspek ketidakmauan (*unwillingness*) dan ketidakmampuan (*unability*), berkaitan

²¹ Yosep Adi Prasetyo, 2010, "Hak-Hak Sipil Dan Politik," Training Hak Asasi Manusia Bagi Pengajar Hukum Dan HAM (Jakarta).

dengan kewajiban melindungi dan memenuhi sebagai pelanggaran hak asasi manusia pasif (*human rights violation by omission*), maupun kewajiban menghormati disebut sebagai pelanggaran hak asasi manusia aktif (*human rights violation by commission*). Sarah Josep²² dalam *Research Handbook on International Human Rights Law*, mengkualifikasi bahwa ketidakmauan (*unwillingness*) hanya ditetapkan ketika jatuh tempo pada waktu tertentu telah terlewati padahal pemerintah memiliki kemampuan untuk melaksanakan kewajibannya.

B. Dwangsom Sebagai Mekanisme Kepatuhan Pejabat

Secara teori apabila kita merujuk pada beberapa Negara lain, praktik pengenaan uang paksa (*dwangsom*) telah lumrah dan menjadi satu instrumen dalam sistem peradilan TUN. Misalnya, Belanda pengenaan *dwangsom* merujuk pada Pasal 611a ayat (1) *Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering* (BRV). Pengaturan *dwangsom* secara formal baru berlaku pada 1933 terkait dengan rancangan undang-undang mengenai penyitaan barang bergerak yang ada pada pihak ketiga dengan mekanismenya (*gijzeling*) dan uang paksa (*dwangsom*) yang memisahkan dengan mekanisme ganti kerugian. Akhirnya, Menteri Kehakiman Belanda, Mr. J Donner pada 29 Desember 1932 menyetujui rancangan tersebut dan mengesahkan dalam Stb 676 yakni ketentuan BRV ditambah dengan Pasal 611 a dan Pasal 611b. Rumusan pasal tersebut yang kemudian dimasukkan ke Indonesia dalam regulasi Pasal 606 a dan Pasal 606 b yang terdapat dalam Bab V Bagian 3 *Reglement Acara Perdata* (*Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering*).²³ Adapapun rumusan Pasal 606a adalah :

“sepanjang suatu putusan Hakim mengandung hukuman untuk sesuatu yang lain dari pada membayar sejumlah uang, maka dapat ditentukan bahwa sepanjang atau setiap kali terdakwa tidak mematuhi hukuman tersebut, olehnya harus diserahkan sejumlah uang yang besarnya ditetapkan dalam putusan hakim dan uang tersebut dinamakan uang paksa”.

Untuk negara Perancis, istilah ataupun pengenaan uang paksa (*dwangsom*) dikenal dengan sebutan *astreinte*, yakni sejumlah uang yang ditetapkan oleh pengadilan kepada debitur berupa putusan untuk membayar kepada kreditur jika ia gagal untuk secara sukarela memenuhi kewajiban yang dibebankan padanya dalam putusan Hakim. George E. Glos dalam *Astreinte In Belgian Law*²⁴, menyebutkan bahwa *astreinte* merupakan mekanisme:

“The device is used as an inducement to make the judgment debtor do what he is commanded to do in the judgment and to make further proceedings of enforcement unnecessary, saving thus time and expense to the judgment creditor as well as to the administration of justice.”

Beberapa pengaturan mengenai *astreinte* dijumpai dalam No. 95-830 du 3 jillet 1995 yang menjelaskan bahwa apabila pemerintah tidak melaksanakan putusan yang berkewajiban kepadanya, maka dapat dikenakan *astreinte*.

²² Sarah Joseph, 2010, *Research Handbook on International Human Rights Law*, Edward Elgar Publishing Limited (USA: Edward Elgar (EE)).

²³ Cik Basir, 2020, *Konstruksi Yuridis Penerapan Uang Paksa (Dwangsom)* (Jakarta: Pranada Media Group).

²⁴ George E. Glos, “Astreinte in Belgian Law,” *International Journal of Legal Information* 13, no. 1-2 (1985):h.17-27, <https://doi.org/10.1017/s0731126500018370>.

Semakin lama putusan badan peradilan administrasi tidak dilaksanakan, maka semakin besar beban uang paksa yang haru ditanggung oleh pejabat²⁵.

Julian Millie, akademisi dari Monash University sebagaimana dikutip Yulius²⁶, Hakim Agung MA RI menyatakan bahwa:

“The passage of time will allow evaluations to be made concerning the rate of execution of orders of the PTUN by the executive. One interesting issue is the spate of PTUN applications in which the plaintiffs have suffered loss in their professional lives as a result of government action traceable to their non-professional lives as political figures.”

Persoalan eksekusi putusan TUN cenderung menghadapi kendala akan berimplikasi pada hak dan merugikan pencari keadilan. Yulius menyebut dua akar persoalan pokok yang mempengaruhi yakni *in abstracto* terdapat persoalan mengenai norma pengaturan pelaksanaan putusan yang masih belum tegas, sedangkan dalam aspek *in concreto* bergantung pada budaya hukum pejabat pemerintahan terhadap hukum.

Salah satu norma dalam UU Peradilan TUN yang bersifat memaksa terhadap kepatuhan Pejabat atas putusan TUN yang berkekuatan hukum tetap adalah mekanisme uang paksa (*dwangsom*). Merujuk pada ketentuan Pasal 116 ayat (4) dan ayat (7) UU 5/1986 jo 9/2004 jis UU 51/2009 tentang Peradilan TUN yakni :

“Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif.”

Dalam penjelasan umum pengertian “pejabat yang bersangkutan dikenakan uang paksa” adalah pembebanan berupa pembayaran sejumlah uang yang ditetapkan oleh hakim karena jabatannya yang dicantumkan dalam amar putusan pada saat memutuskan mengabulkan gugatan penggugat.

UU Peradilan TUN ini masih menyisakan persoalan karena tidak tuntas dalam merumuskan norma, mengingat masih memerlukan pengaturan delegasi mengenai besaran uang paksa (*dwangsom*) dan tata cara pelaksanaan pembayaran karena akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan. Masalahnya, sampai saat ini belum ada instrumen peraturan pelaksana yang menjadi rujukan bagaimana mekanisme, tata cara dan pengaturan lebih teknis mengenai uang paksa (*dwangsom*).

Bambang Heryanto²⁷, dalam Diskusi Reboan yang dilakukan oleh PTUN Bandung menyampaikan dua alasan *dwangsom* belum menjadi pilihan para Hakim, *pertama*, persoalan belum adanya aturan pelaksana yang menjadi rujukan sehingga dalam pemeriksaan pendahuluan sering menolak tuntutan *dwangsom* yang diajukan Pemohon; *kedua*, pemahaman yang terbatas tentang *dwangsom*, sebagian Hakim masih sulit membedakan antara *dwangsom* dengan tuntutan ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 53 ayat (1) dan Pasal 97 ayat (10)

²⁵ Bambang Heriyanto, 2021 “Dwangsom Dalam Putusan Peratun,” Diskusi Ilmiah Seri 19 (Surabaya), https://www.academia.edu/60164450/DWANGSOM_DI_PTUN.

²⁶ Yulius, 2018 “Diskursus Lembaga Eksekusi Negara Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia,” *Jurnal Hukum Peratun* Volume 1 Nomor 1, Februari 2018 1, no. 1: h.11–32, <https://jurnalhukumperatun.mahkamahagung.go.id/index.php/peratun/article/view/18>.

²⁷ PTUN Bandung, 2021 “Dwangsom Dibebankan Kepada Keuangan Pribadi Pejabat TUN,” PTUN Bandung, <https://www.ptun-bandung.go.id/index.php?id=749>.

UU Peratun. Ganti rugi adalah merupakan jenis hukuman pokok yang dibebankan kepada pihak yang terbukti melakukan perbuatan hukum (*onrechmatige*) atau melakukan ingkar janji (*wanprestasi*) dan beban pembayaran tersebut harus dipenuhi oleh si Terhukum. Sedangkan *dwangsom* diatur dalam Pasal 116 UU Peratun dan bukan termasuk hukum pokok, karena meskipun telah ditetapkan sejumlah uang paksa dalam amar putusan, maka pihak yang kalah tadi tidak perlu membayarnya atau dibebani pembayaran uang paksa tersebut apabila ia telah dengan rela memenuhi amar putusan.

Sebelum sampai pada usulan instrumen hukum pengaturan, maka kita perlu melihat esensi dari *dwangsom* itu sendiri yakni, *pertama*, merupakan putusan yang bersifat *accessoir* yakni dalam penerapan *dwangsom* maka akan selalu ada hukuman pokok di belakangnya yang mana hukuman pokok tersebut tidak dilaksanakan atau dilanggar; *kedua*, instrumen eksekusi atau dengan kata lain apabila apabila sebuah hukuman pokok yang telah diputuskan oleh hakim Pengadilan TUN tidak dipenuhi atau dioaksanakan oleh tergugat dengan sukarela maka *dwangsom* ini diperlakukan (dapat dieksekusi); *ketiga*, paksaan psikologis, dengan adanya *dwangsom* diharapkan memberikan tekanan secara psikis agar Pejabat TUN secara sukarela (*self respect*) untuk melaksanakan putusan Pengadilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap²⁸; dan *keempat*, akumulatif, artinya akan dikenakan sejak ditetapkan oleh Pengadilan, besaran atau perhitungan *dwangsom* akan bertambah terus sampai putusan dilaksanakan oleh Pejabat TUN.

Bertitik tolak pada hal tersebut, maka salah satu upaya untuk mengefektifkan putusan Pengadilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap dan menjamin HAM khususnya hak untuk memperoleh keadilan bagi masyarakat, adalah terobosan berupa pengaturan mengenai tata cara, mekanisme, besaran dan pengenaan uang paksa (*dwangsom*) dalam peraturan pelaksana sebagaimana amanat Pasal 116 ayat (4) dan (7) UU 5/1986 jo 9/2004 jis UU 51/2009 tentang Peradilan TUN.

Mendasarkan pada ketentuan tersebut, terdapat dua pilihan pengaturan delegasi dari ketentuan Pasal 116 ayat (4) dan (7) UU 5/1986 jo 9/2004 jis UU 51/2009 tentang Peradilan TUN, *pertama*, menggunakan instrumen Peraturan Pemerintah yang dalam prinsipnya selaras dengan kekuasaan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2) UUD NRI). Menurut A Hamid S Attamimi²⁹, karakteristik dari Peraturan Pemerintah adalah : (1) tidak dapat lebih dulu dibentuk tanpa ada Undang-Undang yang menjadi induknya; (2) tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang-Undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana; (3) ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan; (4) Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan tidak memintanya secara tegas; dan (5)

²⁸ Muahmmad Ridho, 2021 "Efektivitas Pelaksanaan Uang Paksa (Dwangsom) Di Pengadilan Tata Usaha Negara," UIN Sutha Jambi.

²⁹ Made Nurmawati dan Mahendra Wija Atmaja, 2017 "Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan," *Pengembangan Mata Kuliah Hukum Perundang-Undangan* (Denpasar), https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_pondidikan_1_dir/21d72bd373564110789e3846d9e74f45.pdf.

Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan. PP tidak berisi penetapan semata-mata. Secara ringkas muatan materi dalam Peraturan Pemerintah adalah menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Kedua, Peraturan Presiden yang merujuk Pasal 4 ayat (1) UUD NRI sebagai implementasi pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Secara formil merujuk pada Pasal 1 angka (6) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa Peraturan Presiden memiliki karakteristik: (1) merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden; (2) materi yang diperintahkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah); dan (3) materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Mendasarkan pada karakteristik antara Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Presiden sebagaimana diuraikan tersebut, maka idealnya kecenderungan yang dipilih sebagai instrumen hukum pengaturan *dwangsom* terkait pelaksanaan putusan Pengadilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap adalah melalui Peraturan Pemerintah. Beberapa argumentasi yang mendasarinya yakni, *pertama*, meskipun keduanya merupakan regulasi yang sama-sama mengatur mengenai pelaksanaan perintah aturan yang lebih tinggi, akan tetapi Peraturan Pemerintah secara tegas merupakan materi untuk menjalankan Undang-Undang; *kedua*, pengaturan delegasi tentang pengenaan sanksi administratif kepada Pejabat Pemerintahan juga telah diatur tersendiri melalui Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan; *ketiga*, substansi muatan materi dan daya jangkau pengaturan *dwangsom* akan lebih luas dan dipatuhi oleh semua pihak karena akan melibatkan ranah eksekutif dan yudikatif dalam pelaksanaannya, mulai dari pemerintah pusat (lintas kementerian), pemerintah daerah, organ-organ Negara dan peradilan itu sendiri.

III. KESIMPULAN

Dari proses pembahasan secara keseluruhan, diperoleh kesimpulan rendahnya kepatuhan Pejabat TUN untuk melaksanakan eksekusi terhadap putusan Pengadilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap secara sukarela (*self respect*), implikasinya tidak saja menciderai nilai-nilai kepastian hukum yang telah diperjuangkan akan tetapi juga hak untuk memperoleh keadilan yang menjadi manifestasi HAM. Salah satu upaya untuk mengefektifkan pelaksanaan putusan Pengadilan TUN yang berkekuatan hukum tetap adalah penerapan uang paksa atau *dwangsom* sebagaimana amanat UU Peradilan TUN. Meskipun demikian, alternatif tersebut belum sepenuhnya diimplementasikan karena ada beberapa kendala baik karena peraturan delegasi sebagai pelaksana belum dibentuk ataupun masih gamangnya Hakim dalam memutuskan mengenai *dwangsom*.

Berpijak pada hal tersebut, maka salah satu pilihan yang urgen untuk segera dilakukan baik oleh Mahkamah Agung ataupun Pemerintah adalah menyusun Peraturan Pemerintah tentang uang paksa (*dwangsom*). Apapun pilihannya,

peraturan pelaksanaan tersebut harus bisa memberikan kepastian hukum atas pelaksanaan pengenaan uang paksa sehingga putusan Pengadilan TUN yang berkekuatan hukum tetap akan dipatuhi dan masyarakat sebagai pencari keadilan akan mendapatkan hak-haknya kembali.

DAFTAR PUSTAKA

- Asmuni, Asmuni. 2020 "Eksekusi Putusan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara." *Jatiswara* 35, no. 3: 292-302. <https://doi.org/10.29303/jatiswara.v35i3.270>.
- Astomo, Putera. 2014 "Eksistensi Peradilan Administrasi Dalam Sistem." *Jurnal Yuridis* 1, no. 1: h.43-56.
- Atmaja, Made Nurmawati dan Mahendra Wija. 2017 "Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan." *Pengembangan Mata Kuliah Hukum Perundang-Undangan*. Denpasar.
- Basir, Cik. 2020, *Konstruksi Yuridis Penerapan Uang Paksa (Dwangsom)*. Jakarta: Pranada Media Group.
- Glos, George E. 1985 "Astreinte in Belgian Law." *International Journal of Legal Information* 13, no. 1-2: h.17-27. <https://doi.org/10.1017/s0731126500018370>.
- Hadjon, Philipus M. 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Hadjon, Phillipus M. 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Di Indonesia*. Keduabelas. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Heriyanto, Bambang. 2021 "Dwangsom Dalam Putusan Peratun." *Diskusi Ilmiah Seri 19*. Surabaya.
- Hesty, Armiwulan. 2004 "Hak Asasi Manusia Dan Hukum." *Jurnal Yustika* 7, no. 2: 313-32. https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_pondidikan_1_dir/21d72bd373564110789e3846d9e74f45.pdf.
- https://www.academia.edu/60164450/DWANGSOM_DI_PTUN.
- Joseph, Sarah. 2010, *Research Handbook on International Human Rights Law*. Edward Elgar Publishing Limited. USA: Edward Elgar (EE).
- Kementerian Hukum dan HAM. 2018 "Bahan Ajar Pelayanan Publik Berbasis Hak Asasi Manusia." Jakarta.
- Prasetyo, Yosep Adi. 2010 "Hak-Hak Sipil Dan Politik." *Training Hak Asasi Manusia Bagi Pengajar Hukum Dan HAM*. Jakarta.
- PTUN Bandung. "Dwangsom Dibebankan Kepada Keuangan Pribadi Pejabat TUN." PTUN Bandung, 2021. <https://www.ptun-bandung.go.id/index.php?id=749>.
- Ridho, Muahmmad. 2021 "Efektivitas Pelaksanaan Uang Paksa (Dwangsom) Di Pengadilan Tata Usaha Negara." *UIN Sutha Jambi*.
- Roichatul, Aswidah. dkk, 2013, *Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia: Sebuah Panduan*. Cetakan 2. DKI Jakarta: Komnas HAM RI.
- Satjipto Rahardjo. 1993 "Penyelenggaraan Keadilan Dalam Masyarakat Yang Sedang Berubah." *Jurnal Masalah Hukum* 3, no. 13.

- Sidharta, Lili Rasjidi dan B. Arief. 1989, *Filsafat Hukum Madzab Dan Refleksi*. Bandung: PT. Remaja Karya.
- Simanjuntak, Enrico. 2019 "Restatement on Judicial Jurisdiction in Administrative Tort." *Hukum Peratun* 2, no. 2: 165-90.
- Soekanto, Soerjono. 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Yaniuk, N. 2020 "The Right To Appeal To The Administrative Court: The Experience Of Poland And Germany For Ukraine." *Scientific Journal, Visnyk of the Lviv University*, no. 71: h.80-88.
- Yulius. 2018 "Diskursus Lembaga Eksekusi Negara Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia." *Jurnal Hukum Peratun Volume 1 Nomor 1, Februari 2018* 1, no. 1: h.11-32.
<https://jurnalhukumperatun.mahkamahagung.go.id/index.php/peratun/article/view/18>.
- Supandi. "Hakim Agung Supandi: Eksekusi Susno, MA Dijadikan Keranjang Sampah." *Detik.com*, 2013. <https://news.detik.com/wawancara/d-2238678/hakim-agung-supandi-eksekusi-susno-ma-dijadikan-keranjang-sampah>.

SENTRALISASI PERIZINAN BATUBARA PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA DAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG MINERBA

Ahmad Fikri Hadin

Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat
Jl. H. Hasan Basri Banjarmasin Utara

Email: ahmad.fikri@ulm.ac.id

ABSTRAK

Undang-Undang Cipta Kerja melakukan banyak perubahan terutama di sektor perizinan usaha salah satunya perizinan batubara yang pembahasan berbarengan dengan Revisi Undang-Undang Mineral dan Batubara. Adanya peralihan kewenangan perizinan dari Pemerintah Daerah ke Pemerintah Pusat berpotensi melanggar asas desentralisasi. Problem selanjutnya akibat sentralisasi perizinan batubara ke Pemerintah Pusat proses pengawasan di lahan pertambangan di daerah semakin semerawut serta masifnya kerusakan lingkungan. Penelitian ini dilakukan dengan metode Yuridis Normatif. Adapun hasil penelitian ini adalah Perubahan kewenangan konkuren dan penerbitan izin batubara yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan perubahan UU Minerba telah menimbulkan konsekuensi kepada konsep otonomi daerah yang membawa desentralisasi kembali kepada sentralisasi. Dampak nyata sentralisasi perizinan batubara pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Perubahan UU Minerba adalah semakin maraknya pertambangan tanpa izin dan pengawasan yang tidak optimal serta kerusakan lingkungan semakin massif.

Kata Kunci : Sentralisasi, Perizinan, Batubara.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah Pusat bersama Dewan Perwakilan Rakyat telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta kerja. Pengesahan Undang-Undang ini menurut pemerintah bertujuan untuk meningkatkan investasi, membuka lapangan pekerjaan, dan meningkatkan kemampuan tenaga kerja serta memangkas rumitnya perizinan yang dianggap selama ini sebagai salah satu hambatan namun setelah lahir mendapat banyak protes berbagai pihak. Tidak lama setelah diundangkan, uji formil dan uji materil dilayangkan ke Mahkamah Konstitusi (MK) dan akhirnya mengabulkan sebagian pengujian UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker). Dalam amar putusannya, MK menyatakan UU Cipta Kerja dinilai cacat formil dan inkonstitusional bersyarat dengan menentukan beberapa implikasi atas berlakunya UU tersebut. Meski demikian, MK menyatakan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu

sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini. Ketiga, 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 UU Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen.

Seperti diketahui, UU Ciptaker melakukan banyak perubahan terutama di sektor perizinan usaha salah satunya perizinan batubara yang pembahasan perubahan UU Ciptaker berbarengan dengan Revisi Undang-Undang Mineral dan Batubara. terdapat beberapa regulasi lain yang disesuaikan dalam Revisi UU Minerba seperti: “Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH), Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang”, Peraturan perundang -undangan terkait Kelautan dan Sistem Zonasi, serta putusan Mahkamah Konstitusi. Untuk kedepannya, revisi UU Minerba untuk disinkronkan dengan RUU Omnibuslaw atau Cipta Kerja yang saat ini sedang digodok dan akan segera disahkan oleh Pemerintah, sehingga tidak akan terjadi tumpang tindih peraturan.¹ Pusat studi hukum energi dan pertambangan pernah memetakan keterkaitan dalam tabel dibawah :²

PUSAT STUDI HUKUM ENERGI DAN PERTAMBANGAN
Centre for Energy and Mining Law Studies

RUU Cipta Kerja Sektor Minerba, UU Minerba, dan RUU Minerba

No	UU	RUU Cipta Kerja	Perubahan RUU Minerba	Keterangan
	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959)	Pasal 40 Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959) diubah:	Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959), diubah sebagai berikut: Ada 92 pasal yang diubah	Kesimpulan: 1. Omnibus mengatur 38 Pasal 2. RUU Minerba mengatur 92 Pasal 3. Terdapat 34 Pasal Omnibus yang berbeda dengan Pengaturan di RUU Minerba yaitu Pasal 1, 4,6,7,8,35,36,37,43,44,45,47,48,67,72,73,7 4,76,78,79,81,82,83,102,128A,134,138A,13 4,149,151, 152,169A,170A,172A,172B 4. Terdapat 4 Pasal Omnibus yang sama dengan Pengaturan di RUU Minerba, yaitu Pasal 8,39,80,165. Keterangan: 1. Pasal yang dihapus. Ada 21 pasal yang dihapus oleh RUU Cipta Kerja, antara lain: Pasal 1 (7, 8, 9, 10, 11, 12, 13), 7, 8, 37, 39, 43, 44, 45, 48, 67, 72, 73, 74, 76, 78, 79, 81, 82, 152, 162, dan 165 2. Dari 21 pasal tersebut, bila dibandingkan dengan RUU Minerba maka: a. terdapat 2 pasal yang sama-sama menghapus pasal yaitu pasal 8 dan pasal 165. b. terdapat 7 pasal yang mengubah, yaitu pasal 7, 37, 44, 48, 67, 72, dan 73. c. terdapat 11 Pasal yang tidak diubah oleh RUU Minerba atau tetap digunakan dalam UU 4/2009 yaitu

www.pushep.or.id Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan | 1

Kondisi yang diciptakan oleh Revisi UU Minerba yakni memberikan “angin segar” bagi pelaku usaha ataupun investor, karena aturan mengenai pertambangan Mineral dan Batubara menjadi lebih fleksibel. Sehingga tujuan

¹ Zsazsa Dordia Arinandaa dan Aminah, 2021 “Sentralisasi Kewenangan Pengelolaan Dan Perizinan Dalam Revisi Undang-Undang Mineral Dan Batu Bara”, Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau, Vol. 10, No. 1, Februari, h.178 DOI: <http://dx.doi.org/10.30652/jih.v10i1.8080>

² <https://pushep.or.id/wp-content/uploads/2020/05/Tabel-Perbandingan-UU-Minerba-RUU-Cipta-Kerja-RUU-Minerba-10-Mei-2020.pdf> diakses pada 22 April

pemerintah untuk menciptakan iklim investasi dapat terwujud.³ Adanya peralihan kewenangan perizinan, dapat berakibat kepada Gubernur untuk wajib menyerahkan dokumen perizinan yang telah diterbitkan untuk diperbarui oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (Menteri ESDM).

Pengelolaan dan perizinan usaha pertambangan yang terpusat bertujuan untuk memperbaiki kebijakan dan tata kelola pertambangan Mineral dan Batubara seperti meminimalisir penyalahgunaan pemberian izin ekologis yang seringkali diterbitkan semauanya, langkah antisipasi kerusakan alam dan diharapkan dapat serta memudahkan pengawasan dari pusat atas pemanfaatan sumber daya alam di subsektor Mineral dan Batubara.⁴ Sentralisasi usaha pertambangan menunjukkan semangat debirokratisasi atau penyederhanaan birokrasi agar usaha pertambangan berjalan lebih efektif dan efisien.

Namun banyaknya masukan akibat Revisi UU Minerba dan saat ini sedang di uji ke Mahkamah Konstitusi, salah satunya dari Gubernur Kalimantan Timur berpendapat “Kemajuan tambang ilegal setelah UU Nomor 3 Tahun 2020 ini sangat luar biasa. Belum ada izin saja sudah ditambang. Pertanyaan saya, kenapa UU ini dibuat?”⁵. Presiden akhirnya mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 55 Tahun 2022 tentang Pendelegasian Pemberian Perizinan Berusaha di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara yang memuat penyerahan beberapa kewenangan kepada Pemerintah Daerah namun tidak memberikan secara penuh bahwa daerah berhak mengeluarkan Izin seperti dulu kala.

Problem selanjutnya akibat sentralisasi perizinan batubara ke Pemerintah Pusat proses pengawasan di lahan pertambangan di daerah semakin semerawut, berkaca dari pendapat Gubernur Kaltim dan beberapa kejadian di daerah Kalimantan lainnya menjadi hal yang menarik untuk membahas Sentralisasi Perizinan Batubara Pasca Undang-Undang Cipta Kerja Dan Perubahan Undang-Undang Minerba.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian dalam latar belakang masalah. dapat dirumuskan beberapa pokok masalah untuk dikaji secara mendalam dan objektif terkait dengan :

1. Apakah perizinan batubara semakin sentarlistik dalam era otonomi daerah pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Perubahan UU Minerba?
2. Bagaimana dampak sentralisasi perizinan batubara pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Perubahan UU Minerba ?

C. Metode Penelitian

Penelitian adalah suatu usaha pencarian jawaban yang benar, sebuah kata istilah dalam bahasa Indonesia yang dipakai sebagai kata terjemahan apa yang di dalam Inggris disebut *Research*⁶. Bermakna sebagai pencarian, penelitian adalah

³ Zsazsa Dordia Arinandaa dan Aminah, *op.cit.*

⁴ Epi Syahadat, Subarudi dan Andri Setiadi Kurniawan, 2018 “Sinkronisasi Kebijakan Di Bidang Izin Pertambangan Dalam Kawasan Hutan”, *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* Vol. 15 No.1, Mei, h. DOI : <http://dx.doi.org/10.20886/jakk.2018.15.1.h.1-18>.

⁵ <https://bisnis.tempo.co/read/1581010/gubernur-kaltim-sebut-revisi-uu-minerba-penyebab-maraknya-tambang-ilegal/full&view=ok> diakses pada 22 April 2022.

⁶ Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum “Konstelasi dan Refleksi”*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), h. 96

suatu kegiatan bersengaja dan bertujuan serta pula berprosedur alias bermetode.⁷ Metode Penelitian pada hakikatnya memberikan pedoman, cara-cara mempelajari, menganalisa dan memahami kejadian-kejadian dalam penelitian.⁸ Penelitian yang dilakukan oleh penulis merupakan penelitian hukum karena didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.⁹

Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian Yuridis Normatif¹⁰. Dalam penelitian hukum ini penulis melakukan beberapa pendekatan guna untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang akan dipecahkan dalam penelitian ini. Beberapa pendekatan tersebut adalah :

1. Pendekatan Undang-undang (*statute approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹¹
2. Pendekatan kasus (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi dilapangan, tentunya kasus tersebut erat kaitannya dengan kasus atau peristiwa hukum yang terjadi di lapangan.¹²

II. PEMBAHASAN

A. Sentralisasi Perizinan Batubara Dalam Era Otonomi Daerah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Perubahan UU Minerba

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan menganut asas desentralisasi dengan memberikan ruang berupa kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Otonomi daerah menurut Kaho didefinisikan sebagai mempunyai peraturan sendiri atau kekuasaan/wewenang untuk membuat peraturan sendiri. Dan kemudian pengertian otonomi daerah berkembang menjadi pemerintahan sendiri yang meliputi pengaturan sendiri dan pelaksanaan sendiri. Namun definisi otonomi itu pada umunya adalah pembagian kekuasaan antar pusat dan daerah yang wujudnya berupa hak, wewenang, dan kewajiban.¹³

Sejak kemerdekaan Indonesia diproklamasikan penerapan otonomi daerah pada dasarnya sudah mendapatkan perhatian khusus oleh para pendiri negara kita yang sepakat dengan konsep pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memasukkannya ke dalam Undang-Undang Dasar.

⁷ Ibid

⁸ Soerjono Soekanto, 1986, Pengantar Penelitian Hukum, cet. 3 (Jakarta: Penerbit UI-Press), h.6.

⁹ Ibid. h.43

¹⁰ Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Dikutip dari Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Cet. 13, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h.13-14.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, 2014, Penelitian Hukum, (Jakarta : Pranamedia Group), h.133

¹² Ibid, h.135

¹³ Azhari, Abdul Kholiq, 2019, Negero, Abdul Haris Suryo, Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (Malang: Intrans Publishing), h.29.

Hal ini didasarkan dengan fakta bahwa begitu luasnya negara ini dan begitu pluralnya budaya dan sumber daya yang dimiliki.¹⁴

Sebagai implementasi dari praktik otonomi daerah, pemerintah membuat aturan hukum sebagai dasar utama. Peraturan perundang-undangan yang mengatur Tentang otonomi daerah merupakan bukti nyata bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia bersungguh-sungguh dalam mewujudkan cita desentralisasi walaupun pada pelaksanaannya jauh dari harapan. Sehingga saat ini kita masih menuju kepada cita desentralisasi yang sesungguhnya. Desentralisasi itu sendiri merupakan kata lain dari otonomi daerah.

Cita desentralisasi ini dapat ditemukan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa adanya konsep pembagian kewenangan dengan di bentuknya pemerintahan daerah pada tingkat satu dan dua. Amandemen terhadap Pasal 18 UUD berimplikasi terhadap bergesernya sistem pemerintahan sentralistik ke arah sistem yang cenderung desentralistik. Hal ini didorong karena adanya tuntutan dari masyarakat yang tidak mampu lagi ditampung oleh pendekatan atau paradigma pemerintahan terpusat.¹⁵

Daerah otonom yang telah menerima kebijakan otonomi daerah diberikan keleluasaan bergerak dan kesempatan untuk dapat berprakarsa dalam proses pembangunan dan pengambilan keputusan baik yang berhubungan dengan pelayanan kepada masyarakat ataupun yang bertujuan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana yang telah dirangkum, berikut perjalanan pengaturan hukum mengenai otonomi daerah di Indonesia:¹⁶

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 dekonsentrasi dominan;
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 desentralisasi dominan;
3. Undang-Undang 1 Tahun 1957 desentralisasi dominan;
4. Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Penyerahan Tugas-Tugas Pemerintahan Pusat Dalam Bidang Pemerintah Umum, Pembantuan Pegawai Negeri, dan Penyerahan Keuangnya Kepada Pemerintahan Daerah, dekonsentrasi dominan;
5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, pengaturannya lebih mengarah pada kebijakan dekonsentrasi;
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menggabungkan kebijakan Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan;
7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Menitik beratkan pada kebijakan desentralisasi;
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah , pada peraturan ini menggabungkan konsep dekonsentrasi, desentralisasi, dan Tugas Pembantuan;
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah , pada peraturan ini menggabungkan konsep dekonsentrasi, desentralisasi, dan Tugas Pembantuan;

¹⁴ Teguh Prasetyo dan Maharani Nurdin, "Kewenangan Konkuren Pemerintah Daerah Dalam Perizinan Industri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja", *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 9 No. 2 Tahun 2021, h. 314, doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2021.v09.i02.p11>

¹⁵ Sanjaya, Wiliam. 2015 "Konstitusionalitas Pengaturan Dekonsentrasi Dalam Undang- Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum* 2, No.3: h.584-597

¹⁶ Teguh Prasetyo dan Maharani Nurdin, *op.cit*, h.317.

10. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah , pada peraturan ini menggabungkan konsep dekonsentrasi, desentralisasi, dan Tugas Pembantuan;
11. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Pengaturan memiliki arah kebijakan dekonsentrasi.

Berdasarkan UU Ciptaker dan Perubahan UU Minerba ditemui dalam beberapa bab yang khusus membahas mengenai perizinan di mana kewenangan pemerintah daerah dalam menerbitkan izin dicabut dan dikembalikan kepada pemerintah pusat. Padahal harus dilihat kembali bahwa otonomi daerah itu sendiri bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk dapat ikut berpartisipasi dalam pembangunan dan pemecahan permasalahan di daerah dengan sistem Pembagian dan Pelimpahan wewenang, namun kini telah bergeser dianggap sebagai hambatan investasi dan penyebab tumpang tindihnya peraturan.¹⁷

Perubahan kewenangan konkuren dan penerbitan izin batubara yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan perubahan UU Minerba telah menimbulkan konsekuensi kepada konsep otonomi daerah yang membawa desentralisasi kembali kepada sentralisasi.¹⁸ Sehingga berdasarkan hal tersebut saat ini konsep otonomi daerah yang berlaku di Indonesia adalah agency model di mana pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan yang berarti dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hanya menjadi pelaksana kewenangan pusat.¹⁹ hal tersebut akan berimplikasi terhadap kesempatan pemerintah daerah dalam ikut serta melakukan pembangunan dan pengambilan keputusan mengenai daerahnya.

B. Membaca Dampak Sentralisasi Perizinan Batubara Pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Perubahan UU Minerba

1. Dampak Desentralisasi ke Sentralisasi

Terjadi perubahan yang sangat signifikan terhadap pola penyelenggaraan pengelolaan energi dan sumber daya mineral di Indonesia, termasuk pengelolaan sumber daya batubara. Perubahan drastis ini adalah ditandai dengan ditariknnya kembali kewenangan daerah Kabupaten/ Kota dalam penyelenggaraan energi dan sumber daya mineral. Perizinan Pertambangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dengan Undang-Undang revisinya yaitu pengambilalihan sebagian besar kewenangan untuk mengatur dan mengelola Mineral dan Batu Bara kepada pemerintah pusat termasuk di dalamnya berkaitan dengan penerbitan IUP". Revisi terhadap UU Minerba merupakan bentuk langkah penyederhanaan perihal perizinan usaha pertambangan, namun dikhawatirkan kebijakan yang memudahkan pelaku usaha ini menyebabkan makin banyaknya kerusakan lingkungan yang ditimbulkan akibat aktivitas usaha pertambangan.

Walaupun terbit Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 55 Tahun 2022 dinilai belum menjawab masalah kronis pertambangan batu bara di daerah. Seperti halnya di Kalimantan Timur menurut Herdiansyah Hamzah, "justru, Perpres itu

¹⁷ *ibid*

¹⁸ *Ibid*, h.327

¹⁹ *Ibid*

perlu dikaji lagi. Karena pendelegasian kewenangan yang diatur dalam beleid itu bersifat tidak aman. Tidak mutlak kewenangan perizinan kembali ke daerah, patut dicurigai Perpres 55/2022 adalah strategi pemerintah memenangkan gugatan terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 atau UU Mineral dan Batu Bara (Minerba) yang sekarang diuji di Mahkamah Konstitusi (MK).²⁰ Gugatan ini dilakukan bersama Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) Nasional, bersama dua masyarakat korban represi terkait tambang dari Jawa Timur dan Bangka Belitung. Salah satu pasal yang digugat adalah ditariknya perizinan dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat. Hal ini dianggap mengancam sejumlah inisiatif daerah. Salah satunya moratorium izin tambang yang sebenarnya upaya daerah menekan laju kerusakan lingkungan, dan proses produksi tambang agar tidak serampangan.

Sementara itu Gubernur Kaltim Isran Noor mengatakan adanya UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara berimplikasi menjamurnya pertambangan ilegal. "Kemajuan tambang ilegal setelah UU Nomor 3 Tahun 2020 ini sangat luar biasa. Belum ada izin saja sudah ditambang. Pertanyaan saya, kenapa UU ini dibuat?". Isran Noor melanjutkan, dengan aturan baru ini, wibawa negara hilang. "Wibawa negara sudah tidak ada. Sedikit saja sisanya," karena semua kewenangan perizinan pertambangan ditarik ke pusat. Bahkan untuk pengawasan pun, daerah tidak mendapat ruang.²¹ "Saat ada perubahan UU 23 Tahun 2014, masih lumayan karena provinsi masih memiliki porsi pengawasan. Tapi setelah UU ini (UU Nomor 3 Tahun 2020), semuanya selesai," ucapnya. Semestinya, lanjut dia, pengawasan harus terintegrasi. Provinsi diberi kewenangan mulai perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Melalui Panja Illegal Mining Komisi VII, gubernur mendesak DPR memikirkan aturan agar negara tidak dirugikan dan masyarakat juga dapat manfaat dari pengelolaan tambang. Isran menceritakan saat dirinya masih menjadi bupati Kutai Timur. Dimana urusan tambang galian C pun dia berikan kepada camat agar semua bisa terkontrol dengan baik.²²

2. Melihat Pengalaman di Kalimantan Selatan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 merumuskan bahwa 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."²³ Dengan kata lain, rangkaian kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum tersebut merupakan sebuah bentuk pengelolaan terhadap lingkungan hidup yang menjadi satu kesatuan untuk mencapai tujuan dari pengelolaan tersebut.

²⁰ <https://kaltim.prokal.co/read/news/398229-pendelegasian-kewenangan-cuma-intrik-akademisi-ada-potensi-tambang-koridor-dilegalkan.html> diakses 22 April 2022

²¹ <https://www.antaranews.com/berita/2815397/gubernur-kaltim-maraknya-tambang-ilegal-karena-perubahan-uu-minerba> diakses 22 April 2022

²² *Ibid*

²³ Pasal 1 butir 2 UUPPLH.

Kewenangan negara dalam pengelolaan pertambangan batubara merupakan hak dan kekuasaan yang dimiliki oleh negara untuk melakukan perencanaan, penataan, pemanfaatan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian terhadap kegiatan pertambangan batubara. Pemerintah dan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola pertambangan batubara. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Dalam kaitannya dengan kegiatan pertambangan batubara, maka izin lingkungan adalah syarat mutlak dan merupakan instrument pengawasan yang harus dipenuhi penanggung jawab usaha untuk mendapatkan izin usaha, yang dikeluarkan oleh instansi sektor. Sehingga pada saat kegiatan pertambangan telah berlangsung, maka instansi sektor tersebut memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan lingkungan atas izin usaha pertambangan yang dikeluarkannya.

Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup merumuskan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas kelestarian dan keberlanjutan, asas manfaat, asas kedilan, dan asas partisipatif. Dengan kata lain bahwa secara eksplisit, Naskah Akademis RUUPPLH tidak mencantumkan asas keterpaduan dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, akan tetapi secara implisit asas keterpaduan yang kemudian dimuat dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang UUPPLH, dipaparkan dalam Naskah Akademis RUUPPLH, sebagai berikut:²⁴

Undang-undang pengelolaan lingkungan hidup merupakan undang-undang yang menjadi dasar rujukan bagi setiap kegiatan yang akan memberikan rujukan bagi setiap kegiatan yang akan memberikan dampak dengan lingkungan. Dengan demikian, sudah selayaknya apabila undang-undang lain yang mengatur tentang kegiatan-kegiatan tersebut, misalnya pertambangan, perkebunan, kehutanan, perikanan, industri manufaktur, transportasi dan yang lainnya, dirumuskan dan diterapkan secara harmonis dengan Undang-undang pengelolaan lingkungan demikian pula sebaliknya, perumusan dan penerapan undang-undang pengelolaan Lingkungan harus mempertimbangkan aspek-aspek lain dalam pembangunan sehingga terwujud pembangunan yang mengintegrasikan aspek ekologi, ekonomi dan sosial (pembangunan berkelanjutan). Dalam Penjelasan pasal demi pasal UUPPLH dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan asas keterpaduan adalah bahwa “perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait”.²⁵

UUPPLH sebagai norma hukum yang mengatur lingkungan hidup, mengenal 2 (dua) jenis izin, yakni izin lingkungan dan izin usaha dan/ atau kegiatan. Kedua jenis izin ini termasuk dalam ruang lingkup dan tunduk pada UUPPLH. Alur pikir perizinan terpadu bidang lingkungan hidup dalam UUPPLH merupakan rangkaian ketentuan yang terdapat pada pasal-pasal yang diatur oleh UUPPLH,

²⁴ Naskah Akademik RUUPPLH. Bab III tentang Materi Muatan dan Keterkaitan dengan Hukum Positif.

²⁵ Penjelasan Pasal 2 huruf d UUPPLH

yang dimulai dari Pasal 1 angka 1 tentang pengertian lingkungan hidup. Pasal 1 angka 2 yang menjelaskan tentang makna perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam pasal yang sama pada angka 3 memaknai tentang pembangunan berkelanjutan. Selanjutnya pasal 1 angka 10 memuat tentang makna KLHS.²⁶ Norma yang sangat ideal yang telah diamanahkan UU ini pada kenyataan masih belum terwujud di lapangan.

Tepat satu tahun yang lalu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) RI bersama Dinas ESDM Kalsel dan pihak Ombudsman, pada inspeksi mendadak (sidak) yang dilakukan menemukan dengan mata telanjang penambangan ilegal yang terjadi di Kabupaten Tanah Laut Kalimantan Selatan.²⁷ Sampai hari ini kerugian yang sangat banyak di hasilkan namun belum ada penegakan hukum yang jelas atas kasus sidak tersebut.

Selain itu berbagai dampak negatif yang ditimbulkan kerugian yang diakibatkan oleh adanya PETI terjadinya kerusakan lingkungan dan hilangnya batubara. Hilangnya wibawa pemerintah karena pelanggaran atas tatanan peraturan perundangan yang ada. Tidak ada pemasukan keuangan ke kas negara/daerah, munculnya pelanggaran atas tatanan sektor lain dengan segala aturannya seperti: penampungan, pelabuhan, perdagangan, persaingan harga yang tidak sehat antara perdagangan batubara yang resmi dengan yang tidak resmi, kerusakan jalan-jalan umum (jalan negara, jalan provinsi dan jalan kabupaten serta jalan desa) akibat angkutan batubara yang melebihi kapasitas. Kepadatan lalu lintas dan kerawanan kecelakaan lalu lintas sepanjang angkutan batubara di jalan umum yang sering menimbulkan korban jiwa. Timbulnya kecemburuan sosial dari pemegang IUP resmi yang tidak terlibat PETI dengan masyarakat pelaku PETI, dan merusak iklim investasi.

Di tahun 2017, Gubernur Kalimantan Selatan, Sahbirin Noor telah mencabut 425 Izin Usaha Pertambangan (IUP) sebagai bagian penertiban karut marut sektor pertambangan di Kalimantan Selatan. Dikatakan oleh Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Kalsel, Hanif Faisol Nurofiq, bahwa Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan berkomitmen untuk melakukan penertiban sektor pertambangan yang karut marut. Langkah penertiban sektor pertambangan ini dimulai dengan mencabut ratusan izin tambang yang bermasalah atau tidak memenuhi persyaratan *clean and clear* (CnC). Jumlah Izin Tambang (IUP) yang

²⁶ Pasal 1 angka 1 UUPPLH berbunyi, “lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Pasal 1 angka 2 UUPPLH berbunyi, “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 1 angka 3 UUPPLH berbunyi, “pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Pasal 1 angka 10 UUPPLH berbunyi, “Kajian Lingkungan Hidup Strategis, yang selanjutnya disingkat KLHS, adalah rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar yang terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/ atau kebijakan, rencana, dan/ atau program.

²⁷ <https://banjarmasin.tribunnews.com/2019/08/01/kpk-sidak-pekerja-pt-jbg-lakukan-penambangan-liar-di-tanahlaut-pihak-polda-kalsel-mengaku-tak-tahu>, diakses 22 April 2022

tidak memenuhi syarat CnC sebanyak 425 buah dari total 789 izin tambang yang ada di Kalsel. Penertiban perizinan ini dilakukan bertahap dan harus sesuai prosedur untuk mengantisipasi munculnya gugatan perlawanan hukum dari pemegang IUP namun faktanya pada tahun 2019²⁸ masih saja ditemui PETI yang masih beroperasi dan tidak tanggung-tanggung perwakilan KPK melihat dengan mata telanjang.²⁹

Berbagai macam masalah dari aspek hulu persoalan tidak ada keterpaduan dalam sistem perizinan bidang lingkungan hidup muncul karena tidak konsistennya penerapan konsep lingkungan hidup sebagaimana makna dan ruang lingkupnya. Sampai aspek hilir soal penegakan hukum apalagi yang berhubungan *state capture corruption* menjadi tantangan yang besar sampai detik ini.

III. KESIMPULAN

Perubahan kewenangan konkuren dan penerbitan izin batubara yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan perubahan UU Minerba telah menimbulkan konsekuensi kepada konsep otonomi daerah yang membawa desentralisasi kembali kepada sentralisasi. Dampak nyata sentralisasi perizinan batubara pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Perubahan UU Minerba adalah semakin maraknya pertambangan tanpa izin dan pengawasan yang tidak optimal serta kerusakan lingkungan semakin massif.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Fikri Hadin dan Erwin Natosmal Oemar, 2020 "Problematika Tata Kelola Sumber Daya Alam dan Tantangan Penegakan Hukum Sektor Sumber Daya Alam Di Kalimantan Selatan", Kertas Kerja Yayasan Auriga Nusantara dan KPK RI Mei, https://auriga.or.id/resource/reference/ahmad_fikri_hadin_&_erwin_natosmal_oemar-problematika_tata_kelola_sumber_daya_alam_dan_tantangan_penegakan_hukum_sektor_sumber_daya_alam_di_kalimantan_selatan.pdf
- Azhari, Abdul Kholiq. Negoro, Abdul Haris Suryo, 2019, Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Malang: Intrans Publishing
- Desyalika, Nabilla P dan Agung, Dian W, 2016 "Implikasi Legislasi Pengambilalihan Kewenangan Di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara Oleh Pemerintah Pusat", Jurnal Legislasi Indonesia 13, No. 1, DOI : <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/89/pdf>
- Fitryantica, Agnes. 2020 "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law". Jurnal Gema Keadilan 9, Edisi III, DOI : <https://doi.org/10.14710/gk.6.3.300-316>

²⁸ <https://banjarmasin.tribunnews.com/2019/08/01/kpk-sidak-pekerja-pt-jbg-lakukan-penambangan-liar-di-tanahlaut-pihak-polda-kalsel-mengaku-tak-tahu>, diakses 22 April 2022

²⁹ <http://mediaindonesia.com/news/read/125334/kalsel-cabut-425-izin-tambang/2017-10-03> diakses 22 April 2022

- <https://banjarmasin.tribunnews.com/2019/08/01/kpk-sidak-pekerja-pt-jbg-lakukan-penambangan-liar-di-tanahlaut-pihak-polda-kalsel-mengakutak-tahu>
- <http://mediaindonesia.com/news/read/125334/kalsel-cabut-425-izin-tambang/2017-10-03>
- <https://kaltim.prokal.co/read/news/398229-pendelegasian-kewenangan-cuma-intrik-akademisi-ada-potensi-tambang-koridor-dilegalkan.html>
- <https://pushep.or.id/wp-content/uploads/2020/05/Tabel-Perbandingan-UU-Minerba-RUU-Cipta-Kerja-RUU-Minerba-10-Mei-2020.pdf>
- <https://www.antaraneews.com/berita/2815397/gubernur-kaltim-maraknya-tambang-ilegal-karena-perubahan-uu-minerba>
- <https://bisnis.tempo.co/read/1581010/gubernur-kaltim-sebut-revisi-uu-minerba-penyebab-maraknya-tambang-ilegal/full&view=ok>
- Peter Mahmud Marzuki, 2014, Penelitian Hukum, Jakarta : Pranamedia Group
- Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press
- Sanjaya, Wiliam. 2014 “Konstitusionalitas Pengaturan Dekonsentrasi Dalam Undang- Undang 23 Tentang Pemerintahan Daerah.” PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum 2, No.3, DOI : <https://doi.org/10.22304/pjih.v2n3.a9>
- Sulistyowati Irianto & Shidarta, 2009, Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Soerjono Soekanto, 1986, Pengantar Penelitian Hukum, cet. 3, Jakarta: Penerbit UI-Press
- Teguh Prasetio dan Maharani Nurdin, 2020 “Kewenangan Konkuren Pemerintah Daerah Dalam Perizinan Industri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tentang Cipta Kerja”, Jurnal Kertha Semaya, Vol. 9 No. 2 Tahun 2021, h. 314, doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2021.v09.i02.n11>
- Zsazsa Dordia Arinandaa dan Aminah. 2021 “Sentralisasi Kewenangan Pengelolaan Dan Perizinan Dalam Revisi Undang-Undang Mineral Dan Batu Bara”. Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau, Vol. 10, No. 1, Februari, DOI: <http://dx.doi.org/10.30652/jih.v10i1.8080>

URGENSI DAN RAGAM TINDAK LANJUT PENGATURAN PERIZINAN BERUSAHA PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Allan Fatchan Gani Wardhana

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Jalan Kaliurang KM 14, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta

Email: allanfgwardhana@uii.ac.id

ABSTRAK

Undang-Undang Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya mengamanatkan kepada Pemerintah Daerah untuk segera menyusun peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tentang penyelenggaraan perizinan berusaha. Penelitian ini mengkaji pertama, mengenai urgensi membentuk Peraturan daerah dan/atau Peraturan kepala daerah terkait penyelenggaraan perizinan berusaha pasca UU CK. Kedua, terkait keberagaman tindak lanjut pengaturan penyelenggaraan perizinan berusaha pasca UU CK di kabupaten/kota di wilayah DIY. Hasil penelitian menyimpulkan, pertama bahwa kebutuhan akan Peraturan Daerah dan Peraturan kepala daerah tentang penyelenggaraan perizinan berusaha sangat mendesak karena terdapat perubahan kewenangan pemerintah daerah dalam pelayanan perizinan berusaha. Kedua, terdapat keragaman tindak lanjut pengaturan penyelenggaraan perizinan berusaha kabupaten/kota.

Kata Kunci : Ragam, Pengaturan, Perizinan, DIY.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja berimplikasi sangat signifikan terhadap perubahan kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah, serta mengubah pola relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah. Sebelumnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tepatnya dalam Lampiran I UU Pemda huruf R Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Penanaman Modal sub urusan pelayanan penanaman modal telah memberikan dasar kewenangan pemerintah daerah kota dalam melaksanakan “pelayanan perizinan dan nonperizinan secara terpadu 1 (satu) pintu di bidang penanaman modal yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota”.

Pasal 350 UU Pemda kemudian menegaskan bahwa pelayanan perizinan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pemerintah daerah kabupaten/kota membentuk unit pelayanan terpadu satu pintu. Pasal 350 UU Pemda tersebut kemudian diubah oleh Pasal 176 angka (9) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja). Terdapat 3 (tiga) perubahan penting yakni: a.penegasan

pelaksanaan pelayanan perizinan menjadi pelaksanaan perizinan berusaha; b.pelaksanaan pelayanan perizinan berusaha ini harus dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan pemerintah pusat; dan c.pelaksanaan pelayanan perizinan berusaha wajib menggunakan sistem perizinan berusaha secara elektronik yang dikelola oleh pemerintah pusat.

Adanya perubahan mengenai pelayanan perizinan berusaha di atas, kemudian terbit dua regulasi khusus sebagai aturan pelaksana Undang-Undang Cipta Kerja yang mengatur mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah.

Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan pelaksanaannya telah memperbarui beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diarahkan untuk memperkuat peran dan komitmen pemerintahan daerah dalam rangka Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha. Penguatan peran pemerintah daerah dalam Undang-Undang Cipta Kerja antara lain diaturnya kewajiban pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan perizinan berusaha¹. Artinya terdapat perubahan dan perbaikan mengenai pelayanan perizinan berusaha. Adapun perbaikan perizinan sebagai salah satu upaya menguatkan daya saing, baik secara nasional maupun lokal, menjadi agenda pemerintah yang tidak dapat dielakkan seiring dengan meningkatnya dinamika persaingan global². Selama ini persoalan klasik mengenai perizinan yaitu bahwa untuk mengurus perizinan selain harus memenuhi aturan/persyaratan dari Pemerintah Pusat juga masih ditambah dengan adanya peraturan dari masing-masing Pemerintah Daerah yang kadang aturan itu tumpang tindih, misalnya suatu perizinan sudah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah masih mengharuskan untuk mengurus persyaratan/perizinan lagi sesuai dengan Perda dari daerah masing-masing³.

Penguatan peran Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan pelaksanaannya ditegaskan melalui diaturnya kewajiban bupati/walikota untuk memberikan pelayanan perizinan berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko; pelayanan Perizinan Berusaha di daerah yang dilaksanakan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) yang wajib menggunakan Sistem *Online Single Submission* yang dikelola oleh

¹ Allan Fatchan Gani Wardhana dan Ahmad Ilham Wibowo, 2021 "Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko terhadap Pengawasan Perizinan Berusaha di Daerah, *Prosiding Seminar Nasional & Call For Papers Kenegaraan Titik Taut Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Yogyakarta, Indonesia, Juni, <https://law.uui.ac.id/prosidung-seminar-nasional-call-for-papers-kenegaraan/>. h.168.

² Teguh Setiadi, Edi Rohaedi, dan Muchamad Wajihuddin, 2021 "Penerbitan Permohonan Perizinan Berusaha Melalui Sistem *Online Single Submission*", *PALAR (Pakuan Law Review)* 07, no. 01: h.75, <https://doi.org/10.33751/palar.v7i1.3083>

³ Hari Agus Santoso, 2021 "Efektifitas Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Peningkatan Investasi", *Jurnal Hukum POSITUM* 6, No.2: h.255, <https://doi.org/10.35706/positum.v6i2>

Pemerintah Pusat; dan pemberian peluang bagi Pemerintah Daerah untuk mengembangkan sistem pendukung pelaksanaan Sistem OSS sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Selain itu, Undang-Undang Cipta Kerja juga mengatur mengenai penyederhanaan Perizinan Berusaha melalui penerapan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko yang merupakan metode standar berdasarkan tingkat Risiko suatu kegiatan usaha dalam menentukan jenis Perizinan Berusaha dan kualitas/frekuensi Pengawasan. Perizinan berusaha dan pengawasan merupakan instrumen Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mengendalikan suatu kegiatan usaha. Dalam Undang-Undang Cipta Kerja, penyederhanaan perizinan dilakukan dengan beberapa mekanisme, diantaranya adalah melalui pendekatan Regulasi Berbasis Risiko dalam perizinan berusaha dan pengawasannya serta integrasi berbagai perizinan ke dalam perizinan berusaha. Meski penerapan regulasi berbasis risiko ini sebenarnya memiliki persoalan konseptual sendiri⁴.

Terlebih dengan munculnya Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri Nomor 011/5976/SJ⁵, Pemerintah Daerah harus melakukan pemetaan dan penyesuaian terhadap regulasi-regulasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah. Bahkan setelah Undang-Undang Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat pun⁶, Pemerintah Daerah harus terus melakukan penyesuaian regulasi di sektor perizinan berusaha sesuai dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 68 Tahun 2021 yang mengamanatkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota segera melakukan perubahan, pencabutan, atau melakukan penyusunan baru Peraturan Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah sebagai tindak lanjut Undang-Undang Cipta Kerja beserta Peraturan pelaksanaannya yang telah diundangkan/ditetapkan.⁷

Di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), terdapat keragaman tindak lanjut pengaturan mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha. Terdapat lima kabupaten/kota yang berada di wilayah DIY yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Bantul, dan Kabupaten Gunungkidul. Dari lima kabupaten/kota tersebut, hanya Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul yang sudah melakukan *follow up* penyusunan regulasi penyelenggaraan perizinan berusaha meskipun antar kabupaten/kota menuangkan pengaturan penyelenggaraan perizinan berusaha dengan level produk hukum yang berbeda. Adapun untuk Kabupaten Kulonprogo dan Kabupaten Gunungkidul sampai saat ini masih menggunakan regulasi yang lama dan sedang dalam tahap penyusunan regulasi untuk mengatur penyelenggaraan perizinan berusaha.

⁴ Mohamad Mova Al'afghani & Bisariyadi, 2021 "Konsep Regulasi Berbasis Risiko: Telaah Kritis dalam Penerapannya pada Undang-Undang Cipta Kerja", *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1: h.68, <https://doi.org/10.31078/jk1814>

⁵ Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri 2021, tentang Percepatan Penyusunan Regulasi Iersyaratan Dasar Perizinan Berusaha, Penyelenggaraan Layanan Persetujuan Bangunan Gedung Dan Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung, Serta Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing, 21 Oktober, h.1-2.

⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor Perkara 91/PUU-XVIII/2020, h. 416.

⁷ Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 68 Tahun 2021 tentang Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 atas Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, 21 Desember 2021, h.1.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu Pertama, apa urgensi membentuk Peraturan daerah dan/atau Peraturan kepala daerah terkait penyelenggaraan perizinan berusaha pasca Undang-Undang Cipta Kerja? Kedua, bagaimana tindak lanjut pengaturan penyelenggaraan perizinan berusaha pasca Undang-Undang Cipta Kerja di Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini secara khusus memusatkan fokusnya pada urgensi dan keberagaman tindak lanjut pengaturan penyelenggaraan perizinan berusaha pasca Undang-Undang Cipta Kerja di Daerah Istimewa Yogyakarta. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah regulasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan perizinan berusaha. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif.

II. PEMBAHASAN

A. Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha

Secara teoretis izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah pada keadaan tertentu yang dapat menyimpang dari beberapa ketentuan larangan perundang-undangan. Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga.⁸ Pengertian izin didalam kamus istilah hukum bahwa izin dijelaskan sebagai suatu perkenaan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dihindaki.⁹ Dalam kamus Merriam-Webster, izin diartikan *a permission granted by competent authority to engage in a business or occupation or in an activity otherwise unlawful*.¹⁰ Sedangkan dalam Kamus Black Law Dictionary, izin diartikan *Certificate or the document itself which gives permission dan A permission, by a competent authority to do some act which without such authorization would be illegal, or would be a trespass or a tort*.¹¹

⁸ Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan* (Surabaya: Yuridika), h.2.

⁹ Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UII Press), h. 158.

¹⁰ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/license>, diakses 24 April 2022.

¹¹ Henry Campbell Black, M. A, 1968, *Black's Law Dictionary Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern* (St. Paul, Minn: WEST PUBLISHING CO), h.1067.

Terkait dengan izin perizinan berusaha, Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah adalah didefinisikan sebagai kegiatan perizinan berusaha yang proses pengelolannya secara elektronik mulai dari tahap permohonan sampai dengan terbitnya dokumen yang dilakukan secara terpadu dalam satu pintu¹². Adapun Perizinan Berusaha adalah legalitas yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya. Kemudian Perizinan Berusaha Berbasis Risiko adalah Perizinan Berusaha berdasarkan tingkat risiko kegiatan usaha¹³. Dengan definisi terbaru tersebut, Pemerintah Daerah perlu untuk segera menyesuaikan nomenklatur kegiatan perizinan berusaha dalam rangka implementasi sistem *Online Single Submission* berbasis risiko.

Ada tiga urgensi bahwa Pemerintah Daerah perlu untuk segera menyusun Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah untuk menindaklanjuti perkembangan Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perizinan berusaha.

Pertama, secara filosofis Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dan kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah salah satunya melalui kebijakan penyelenggaraan perizinan berusaha yang berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan pelayanan perizinan berusaha. Adapun secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Menurut Kamus Praktis Bahasa Indonesia, kata kewenangan memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan, karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintahan.¹⁴ Selain itu, wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (hukum administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁵ Oleh karena itu bahwa upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah harus dilaksanakan sesuai dengan kewenangan Pemerintah Daerah yang praktiknya harus akuntabel, terintegrasi, aksesibel, dan partisipatif.

Berkaitan dengan penyelenggaraan perizinan berusaha, Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya melaksanakan penyelenggaraan perizinan berusaha berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 telah mengatur mengenai penegasan kewenangan DPMPTSP Kabupaten/Kota dalam

¹² Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah

¹³ Pasal 1 angka (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah

¹⁴ Agus Salim, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum* (Bogor : Ghalia Indonesia), h. 95.

¹⁵ SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty), h.154.

penyelenggaraan perizinan berusaha yang didelegasikan oleh Bupati/WaliKota. Lingkup penyelenggaraan Perizinan Berusaha yang didelegasikan meliputi penyelenggaraan: yang menjadi delegasi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dari peraturan perundang-undangan dan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dilimpahkan kepada bupati/walikota berdasarkan asas tugas pembantuan. Pemerintah Kabupaten/Kota dapat menyelenggarakan perizinan berusaha pada sektor kelautan dan perikanan; pertanian; lingkungan hidup dan kehutanan; energi dan sumber daya mineral; ketenaganukliran; perindustrian; perdagangan; pekerjaan umum dan perumahan rakyat; transportasi; pendidikan dan kebudayaan; pariwisata; keagamaan; pos, telekomunikasi, penyiaran, dan sistem dan transaksi elektronik; kesehatan, obat dan makanan; pertahanan dan keamanan; dan ketenagakerjaan.

Kedua, secara sosiologis terdapat perkembangan masyarakat dan peraturan perundang-undangan sehingga dibutuhkan dasar hukum untuk menyelenggarakan perizinan berusaha di daerah. Faktanya masih banyak daerah yang belum melakukan penyesuaian terhadap nomenklatur perizinan berusaha. Selain itu juga banyak daerah yang belum menyusun Peraturan Kepala Daerah terkait pendelegasian kewenangan penyelenggaraan perizinan berusaha dan non perizinan dari Kepala Daerah ke Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). Di Daerah Istimewa Yogyakarta, dari lima kabupaten/kota yang ada, hanya Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul yang sudah melakukan *follow up* penyusunan regulasi penyelenggaraan perizinan berusaha meskipun antar kabupaten/kota tersebut menuangkannya dengan level produk hukum yang berbeda. Kota Yogyakarta menggunakan instrumen hukum Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah¹⁶. Kabupaten Sleman¹⁷ dan Kabupaten Bantul¹⁸ dengan Peraturan Bupati. Adapun untuk Kabupaten Kulonprogo dan Kabupaten Gunungkidul sampai saat ini masih menggunakan regulasi yang lama dan sedang dalam tahap penyusunan regulasi untuk mengatur penyelenggaraan perizinan berusaha.

Ketiga, secara yuridis pembentukan Perda ini merujuk dan merupakan amanat berbagai regulasi yang mengatur mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah. Regulasi utama yang dijadikan landasan hukum yaitu Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah. Selain bersumber pada dua Peraturan Pemerintah di atas, pembentukan perda juga dapat melihat Peraturan BPKM Nomor 3 Tahun 2021 tentang Sistem Perizinan Berbasis Risiko Terintegrasi Secara Elektronik yang menjadi salah satu norma, standar, prosedur, dan ketentuan dalam Perizinan berusaha berbasis risiko melalui

¹⁶ Kota Yogyakarta sudah memiliki Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha. Saat ini Pemerintah Kota Yogyakarta sedang menyusun Rancangan Peraturan Walikota sebagai Peraturan pelaksana Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha dan Rancangan Peraturan Walikota tentang Non Perizinan.

¹⁷ Peraturan Bupati Sleman Nomor 41 Tahun 2021 Tentang Pendelegasian Kewenangan Penyelenggaraan Perizinan

¹⁸ Peraturan Bupati Bantul Nomor 60 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Dan Non Perizinan.

layanan sistem perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik (*online single submission*); Peraturan BPKM Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman dan Tata Cara Pelayanan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Fasilitas Penanaman Modal yang menjadi salah satu norma, standar, prosedur, dan ketentuan dalam pelaksanaan Pelayanan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko; dan Peraturan BPKM Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengawasan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko yang menjadi salah satu norma, standar, prosedur, dan ketentuan dalam Pengawasan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Berdasarkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis di atas, pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah terkait penyelenggaraan perizinan berusaha menjadi hal yang mendesak. Jika mencermati berbagai regulasi yang ada di level pusat, maka ada 6 (enam) poin yang harus diatur oleh Pemerintah Daerah yaitu mengatur kewenangan penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah; penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah; perizinan berusaha berbasis risiko; pelaporan penyelenggaraan perizinan berusaha; dan pendanaan. Adapun mengenai ruang lingkup dan poin pengaturan oleh Pemerintah Daerah dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Ruang Lingkup Pengaturan Perizinan Berusaha

Ruang Lingkup Pengaturan	Poin Pengaturan yang dapat dirinci oleh Pemerintah Daerah
Kewenangan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Di Daerah	<p>- Adanya penegasan mengenai pendelegasian kewenangan dari Bupati/Walikota kepada Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal (DPMPTSP). Menegaskan mengenai penyelenggaraan perizinan usaha berbasis risiko yang terdiri atas sektor: perikanan; pertanian; lingkungan hidup; perindustrian; perdagangan; pekerjaan umum dan perumahan rakyat; transportasi; kesehatan, obat, dan makanan; pendidikan dan kebudayaan; pariwisata; pos, telekomunikasi, penyiaran, dan sistem dan transaksi elektronik; dan ketenagakerjaan.</p>
Pelaksanaan Perizinan Berusaha Di Daerah	<p>- Harus mengatur mengenai teknis manajemen penyelenggaraan; sarana dan prasarana; sumber daya manusia aparatur; tata hubungan kerja; dan pengembangan sistem</p>

	<p>pendukung pelaksanaan Sistem OSS.</p> <p>Perlu mengatur kewenangan Perangkat Daerah dalam rangka manajemen penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah yang meliputi: pelaksanaan pelayanan; pengelolaan pengaduan masyarakat; pengelolaan informasi; penyuluhan kepada masyarakat; pelayanan konsultasi; dan pendampingan hukum.</p>
Pengendalian Perizinan Berusaha berbasis risiko	<p>Perlunya mengatur mengenai mekanisme Pengawasan; pembinaan;; peran serta masyarakat dan Pelaku Usaha; dan pemberian kemudahan dalam Pengawasan.</p>
Penyelesaian Permasalahan dan Hambatan Perizinan Berusaha	<p>Perlu mengatur upaya untuk menyelesaikan hambatan dan permasalahan dalam Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah dengan mempertimbangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik</p>
Pelaporan	<p>Perlu mengatur mengenai penyampaian laporan yang disusun oleh Bupati/Walikota setiap 3 (tiga) bulan kepada Gubernur. Laporan tersebut disusun oleh Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal. Laporan tersebut paling sedikit memuat jumlah perizinan yang diterbitkan, rencana dan realisasi investasi; dan kendala serta solusi</p>
Pendanaan	<ul style="list-style-type: none"> - Perlu mengatur mengenai Pendanaan penyelenggaraan perizinan berusaha, perizinan berusaha berbasis risiko di daerah, dan pengembangan sistem OSS berasal yang bersumber dari APBD dan dari sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

Poin-poin pengaturan di atas dapat dijabarkan lebih lanjut oleh Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang khusus mengatur mengenai perizinan berusaha di daerah. Penyelenggaraan perizinan berusaha yang nantinya dilaksanakan oleh Kepala Daerah yang teknisknya didelegasikan kepada DPMPTSP diharapkan mampu menyelenggarakan manajemen Perizinan Berusaha secara cepat, mudah, terintegrasi, transparan, efisien, efektif, dan akuntabel sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Sehingga keberlangsungan kinerja pelayanan Perizinan Berusaha di daerah dapat dilaksanakan secara optimal.

B. Ragam Tindak Lanjut Pengaturan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Pasca Undang-Undang Cipta Kerja Di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sejak terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja beserta Peraturan pelaksanaannya terbit, Kementerian Dalam Negeri melakukan koordinasi dengan daerah-daerah untuk segera melakukan penyusunan, perubahan, bahkan pencabutan terhadap Peraturan daerah dan Peraturan kepala daerah terdampak Undang-Undang Cipta Kerja. Secara konseptual dan teoretis kedudukan dan pembentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah merupakan bagian dari otonomi daerah. Perda memiliki kedudukan yang amat penting bagi pelaksanaan otonomi daerah.¹⁹

Adapun Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.²⁰ Pada bagian lain, Bagir Manan²¹ menyatakan, otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Adapun sejumlah urusan pemerintahan tersebut kemudian diterjemahkan melalui rumusan peraturan yang berbentuk Peraturan Daerah (Perda) atau peraturan-peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang besar bagi masing-masing daerah (baik level provinsi maupun kabupaten/kota) untuk membentuk berbagai peraturan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah. Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsep otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat

¹⁹ Jimly Ashididqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika), h. 288-289.

²⁰ Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media), h.84.

²¹ Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945* (Karawang: Unsika), h.2.

peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).²²

Alhasil, pasca diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, daerah diberikan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menunjang pelaksanaan kewenangan yang diberikan sebagai daerah otonom, Daerah Provinsi, Kota dan Kabupaten, diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan sistem regulasi yang juga bersifat otonom, yang dikenal dengan istilah Peraturan Daerah (perda).²³ Namun regulasi yang berbentuk perda hanyalah salah satu wujud dari pelaksanaan otonomi, disamping perda ada Peraturan kepala daerah yang dalam faktanya cukup banyak. Secara konstitusional hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "*bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*

Pasal 18 ayat (6) UUD NRI telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuk produk hukum dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Artinya pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 tersebut memberikan kewenangan penuh bagi daerah dalam melakukan pembentukan produk hukum daerah. Hal inilah yang kemudian juga ditegaskan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juncto Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dimana pada intinya dalam membentuk produk hukum daerah harus dilakukan dengan terencana, sistematis, terpadu, terarah, dan baku untuk menjamin kepastian hukum. Dalam konteks itu, maka sesungguhnya daerah mempunyai kebutuhan untuk membuat suatu peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi. Bahkan eksistensi Peraturan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah bagian tidak terpisahkan dari desentralisasi yang dikenal dengan otonomi daerah²⁴.

Berkaitan dengan penyelenggaraan perizinan berusaha, Undang-Undang Cipta Kerja telah memperbarui beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diarahkan untuk memperkuat peran dan komitmen pemerintahan daerah dalam rangka Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha

²²Ni'matul Huda, 2014, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press), h.409-410.

²³ M. Guntur Hamzah, et.al., 2009, *Esensi Dan Urgensitas Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah* (Makasar: Unhas Press), h.4.

²⁴ Jumadi. 2018 "Kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undang Di Indonesia". *Jurnal Hukum Unsulbar* 1 no.1: h.27-40. <https://doi.org/10.31605/j-law.v1i1.49>

Berbasis Risiko. Penguatan peran Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Cipta Kerja antara lain diaturnya kewajiban wali kota untuk memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, pelayanan Perizinan Berusaha di daerah yang dilaksanakan oleh DPMPTSP wajib menggunakan Sistem OSS yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, dan pemberian peluang bagi Pemerintah Daerah untuk mengembangkan sistem pendukung pelaksanaan Sistem OSS sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Selain itu, Undang-Undang Cipta Kerja juga mengatur mengenai penyederhanaan Perizinan Berusaha melalui penerapan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko yang merupakan metode standar berdasarkan tingkat Risiko suatu kegiatan usaha dalam menentukan jenis Perizinan Berusaha dan kualitas/frekuensi Pengawasan. Perizinan Berusaha dan Pengawasan merupakan instrumen Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mengendalikan suatu kegiatan usaha.

Penerapan pendekatan berbasis Risiko memerlukan perubahan pola pikir (*change management*) dan penyesuaian tata kerja penyelenggaraan layanan Perizinan Berusaha (*business process re-engineering*) serta memerlukan pengaturan (*re-design*) proses bisnis Perizinan Berusaha di dalam sistem Perizinan Berusaha secara elektronik. Melalui penerapan konsep ini, pelaksanaan penerbitan Perizinan Berusaha dapat lebih efektif dan sederhana karena tidak seluruh kegiatan usaha wajib memiliki Izin, di samping itu melalui penerapan konsep ini kegiatan Pengawasan menjadi lebih terstruktur baik dari periode maupun substansi yang harus dilakukan Pengawasan.²⁵

Bidang perizinan khususnya perizinan berusaha merupakan sektor yang terdampak. Menteri Dalam Negeri melalui Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri Nomor 011/5976/SJ yang terbit pada 21 Oktober 2021 memerintahkan Pemerintah Daerah untuk segera:

1. Menyusun Peraturan daerah berkaitan dengan nomenklatur perizinan berusaha di daerah termasuk persyaratannya. Adapun sambil menunggu proses penyelesaian Peraturan daerah dimaksud, maka pemerintah daerah segera menyesuaikan nomenklatur perizinan berusaha dalam rangka implementasi sistem OSS berbasis risiko paling lama 1 (satu) minggu sejak pedoman teknis dimaksud diterima oleh pemerintahan daerah; dan
2. Menyusun Peraturan kepala daerah berkaitan dengan pendelegasian kewenangan penyelenggaraan perizinan di daerah dari kepala daerah kepada Kepala DPMPTSP.

Surat Edaran Kemendagri di atas kemudian dikuatkan lagi dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 68 Tahun 2021 yang mengamanatkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota segera melakukan perubahan, pencabutan, atau melakukan penyusunan baru Peraturan Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah sebagai tindak

²⁵ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

lanjut Undang-Undang Cipta Kerja beserta Peraturan pelaksanaannya yang telah diundangkan/ditetapkan.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta, faktanya pengaturan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha pasca Undang-Undang Cipta Kerja ditindaklanjutinya secara beragam. Ragam tindak lanjut tersebut dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 2. Ragam Tindak Lanjut Pengaturan Perizinan Berusaha di DIY

Kabupaten/Kota	Peraturan Daerah	Peraturan Bupati/Walikota	Keterangan
Kota Yogyakarta	- Sudah terdapat Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha	- Informasi dari Kepala Dinas DPMPTSP Kota Yogyakarta, Peraturan Walikota sedang dalam penyusunan dan ditargetkan bulan Juni sudah disahkan ²⁶ .	Pengaturan penyelenggaraan perizinan berusaha sudah ditindaklanjuti dengan Perda dan Peraturan Walikota
Kabupaten Sleman	- Sudah terdapat Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha	- Peraturan Bupati Sleman Nomor 41 Tahun 2021 Tentang Pendelegasian Kewenangan Penyelenggaraan Perizinan	Pengaturan penyelenggaraan perizinan berusaha sudah ditindaklanjuti dengan Perda dan Peraturan Bupati.
Kabupaten Bantul	Belum ada	Peraturan Bupati Bantul Nomor 60 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Dan Non Perizinan & Peraturan Bupati Bantul Nomor 41 Tahun 2021 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pelayanan Di Bidang Perizinan Dan Non Perizinan	Pengaturan penyelenggaraan perizinan berusaha ditindaklanjuti dengan Peraturan Bupati.
Kabupaten Kulonprogo	Belum Ada	Belum Ada	Pemerintah Kulonprogo masih menggunakan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 49 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Pelayanan Perizinan Berusaha Secara Elektronik. Artinya Pemerintah Kulonprogo belum

²⁶ Hasil Focus Group Discussion antara Penulis dengan Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) 2022, Kota Yogyakarta di Kantor DPMPTSP Kota Yogyakarta, 16 Maret.

			menindaklanjuti UU CK.
Kabupaten Gunung Kidul	Belum Ada	Belum Ada	Pemerintah Kabupaten Gunungkidul masih menggunakan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Jenis, Wewenang Dan Tanggung Jawab Pelayanan Perizinan Dan Nonperizinan Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 84 Tahun 2018 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2018. Artinya Pemerintah Kulonprogo belum menindaklanjuti UU CK.

Berdasarkan uraian di atas, Kabupaten/Kota yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta belum semuanya menindaklanjuti perintah Undang-Undang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah. Hanya Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman yang sudah melakukan penyesuaian regulasi dengan membentuk Peraturan Daerah dan Peraturan kepala daerah yang mengatur mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha. Sedangkan Kabupaten Bantul mengatur perizinan berusaha melalui Peraturan Bupati. Adapun Kabupaten Gunungkidul dan Kabupaten Kulonprogo masih merujuk pada Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati yang lama sebelum berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. Disatu sisi, adanya kabupaten/kota yang sudah membentuk Peraturan daerah dan kepala daerah terkait perizinan berusaha merupakan langkah maju untuk mewujudkan perizinan yang sederhana dan tidak tumpang tindih. Namun, disisi yang lain adanya keragaman tindak lanjut pengaturan perizinan berusaha di DIY nampaknya perlu disikapi secara serius oleh Pemerintahan Provinsi DIY. Soal materi Peraturan daerah dan/atau Peraturan kepala daerah antar kabupaten/kota mungkin dapat saja berbeda sesuai dengan kondisi dan situasi di masing-masing kabupaten/kota. Namun pilihan produk hukumnya yang ke depan perlu ada pemantauan melalui forum koordinasi antara Gubernur dengan Bupati/Walikota. Jika melihat politik hukum UU Cipta Kerja, Pemerintah Daerah harus menyusun dua regulasi sekaligus yaitu Peraturan Daerah yang berkaitan dengan nomenklatur perizinan berusaha di daerah termasuk persyaratan dasarnya dan Peraturan Kepala Daerah berkaitan dengan pendelegasian kewenangan penyelenggaraan perizinan di daerah dari kepala daerah kepada Kepala DPMPTSP.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis pembahasan di atas, kesimpulan dalam penelitian ini yaitu Pertama, bahwa pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah terkait penyelenggaraan perizinan berusaha menjadi hal yang mendesak didasarkan pada pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Secara filosofis Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dan kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah salah satunya melalui kebijakan penyelenggaraan perizinan berusaha yang berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan. Upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah harus dilaksanakan sesuai dengan kewenangan Pemerintah Daerah yang harus diatur sesuai dengan perkembangan regulasi yang terbaru. Secara sosiologis, terdapat perkembangan masyarakat dan peraturan perundang-undangan sehingga dibutuhkan dasar hukum untuk menyelenggarakan perizinan berusaha di daerah. Faktanya masih banyak daerah yang belum melakukan penyesuaian terhadap nomenklatur perizinan berusaha. Selain itu juga banyak daerah yang belum menyusun Peraturan Kepala Daerah terkait pendelegasian kewenangan penyelenggaraan perizinan berusaha dan non perizinan dari Kepala Daerah ke Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). Secara yuridis pembentukan Perda ini merupakan amanat Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah.

Kedua, Kabupaten/Kota yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta belum semuanya menindaklanjuti perintah Undang-Undang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah. Hanya Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman yang sudah melakukan penyesuaian regulasi dengan membentuk Peraturan Daerah dan Peraturan kepala daerah yang mengatur mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha. Sedangkan Kabupaten Bantul mengatur perizinan berusaha melalui Peraturan Bupati. Adapun Kabupaten Gunungkidul dan Kabupaten Kulonprogo masih merujuk pada Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati yang lama sebelum berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. Terhadap daerah yang belum menyesuaikan, maka kebutuhan akan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah merupakan hal yang mendesak untuk dibentuk. Hal ini karena politik hukum UU Cipta Kerja mengamanatkan Pemerintah Daerah untuk menyusun dua regulasi sekaligus yaitu Peraturan Daerah yang berkaitan dengan nomenklatur perizinan berusaha di daerah termasuk persyaratan dasarnya dan Peraturan Kepala Daerah berkaitan dengan pendelegasian kewenangan penyelenggaraan perizinan di daerah dari kepala daerah kepada Kepala DPMPTSP.

DAFTAR PUSTAKA

- Allan Fatchan Gani Wardhana dan Ahmad Ilham Wibowo, 2021 “Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko terhadap Pengawasan Perizinan Berusaha di Daerah, *Prosiding Seminar Nasional & Call For Papers Kenegaraan Titik Taut Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Yogyakarta, Indonesia, Juni, <https://law.uui.ac.id/prosidung-seminar-nasional-call-for-papers-kenegaraan/>
- Ashiddiqie, Jimly. 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Henry Campbell Black, M. A, 1968, *Black's Law Dictionary Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*. St. Paul, Minn: WEST PUBLISHING CO.
- Guntur Hamzah, M, et.al., 2009, *Esensi Dan Urgensitas Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Makasar: Unhas Press.
- Jumadi. 2018 “Kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia”. *Jurnal Hukum Unsulbar* 1 no.1: h.27-40. <https://doi.org/10.31605/j-law.v1i1.49>
- HR, Ridwan, 2003, *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.
<https://www.merriam-webster.com/dictionary/license>, diakses 24 April 2022.
- Huda, Ni'matul. 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media
- Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 68 Tahun 2021 tentang Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 atas Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, 21 Desember 2021.
- Ni'matul Huda, 2014, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- M. Hadjon, Philipus. 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya: Yuridika.
- Manan, Bagir. 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Karawang: Unsika.
- Mova Al'afghani, Mohamad & Bisariyadi. 2021 “Konsep Regulasi Berbasis Risiko: Telaah Kritis dalam Penerapannya pada Undang-Undang Cipta Kerja”, *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1: h.68, <https://doi.org/10.31078/jk1814>
- Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah
- Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha.
- Peraturan Bupati Sleman Nomor 41 Tahun 2021 Tentang Pendelegasian Kewenangan Penyelenggaraan Perizinan.
- Peraturan Bupati Bantul Nomor 60 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Dan Non Perizinan.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor Perkara 91/PUU-XVIII/2020.

- Salim, Agus. 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor : Ghalia Indonesia.
- Santoso, Hari Agus. 2021, “Efektifitas Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Peningkatan Investasi”, *Jurnal Hukum POSITUM* 6, No.2: h.255, <https://doi.org/10.35706/positum.v6i2>
- Setiadi, Teguh, Edi Rohaedi, dan Muchamad Wajihuddin. 2021 “Penerbitan Permohonan Perizinan Berusaha Melalui Sistem Online Single Submission”, *PALAR (Pakuan Law Review)* 07, no.01: h.75, <https://doi.org/10.33751/palar.v7i1.3083>
- SF. Marbun, SF. 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri tentang Percepatan Penyusunan Regulasi Persyaratan Dasar Perizinan Berusaha, Penyelenggaraan Layanan Persetujuan Bangunan Gedung Dan Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung, Serta Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing, 21 Oktober 2021.

KARAKTERISTIK PERSETUJUAN LINGKUNGAN SEBAGAI OBJEK SENGKETA TUN

Putu Gede Arya Sumerta Yasa^{1*}, Edward Thomas Lamury Hadjon², Putu Ade Harriestha Martana³

*Fakultas Hukum Universitas Udayana
Jl. Pulau Bali No. 1, Denpasar

*Email: arya_sumerthayasa@unud.ac.id

ABSTRAK

Nomenklatur Izin Lingkungan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengalami perubahan. Beberapa perubahan dalam UU Cipta Kerja terdapat pengaturan yang cenderung mengancam keberlanjutan lingkungan hidup. Beberapa di antaranya mengenai: i) simplifikasi perizinan, yaitu terkait konsep izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan yang menghapuskan gugatan administratif lewat pengadilan jika terjadi pelanggaran; Kemudian ii) disorientasi *strict liability* yang hampir merubah definisi tanggung jawab mutlak (*strict liability*) menjadi *liability based on fault* yang berpotensi melemahkan keadilan kepada masyarakat, yang diperparah dengan iii) reduksi partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan terhadap lingkungan, yaitu terbatas hanya pada masyarakat terdampak langsung. Bagaimanakah Karakteristik Persetujuan Lingkungan sebagai objek sengketa TUN dan Upaya Hukum apa yang dapat ditempuh apabila ada pelanggaran/keberatan terhadap persetujuan lingkungan. Dalam penelitian ini digunakan dua jenis pendekatan, yang pertama yaitu, pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), kemudian yang kedua pendekatan analisis konsep hukum (*Conceptual Approach*). Persetujuan lingkungan pada dasarnya berkarakteristik izin, namun kedudukannya belum jelas karena persetujuan lingkungan tersebut merupakan prasyarat/persyaratan dasar dari perizinan berusaha. Dalam UU Cipta Kerja dihilangkan dan diintegrasikan ke dalam perizinan berusaha, sehingga kedudukan persetujuan lingkungan tersebut bukan sebagai bagian izin lingkungan yang telah terintegrasi dalam perizinan berusaha. Persetujuan lingkungan merupakan KTUN dan dapat menjadi obyek sengketa TUN.

Kata Kunci : Izin Lingkungan, Objek Sengketa TUN, Perizinan.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Nomenklatur Izin Lingkungan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) dirubah menjadi Persetujuan Lingkungan. Pasal 1 angka 35 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UUPPLH) diubah yang sebelumnya: “Izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang

wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan”, menjadi: “Persetujuan Lingkungan adalah Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.” Perubahan tersebut membawa arti bahwa Izin Lingkungan telah dihapus.

Patut dipahami bahwa Izin merupakan bentuk campur tangan pemerintah untuk mengontrol eksternalitas. Ada dua fungsi izin lingkungan menurut Andri Wibisana, yaitu:¹

1. Keinginan untuk berubah dari *single-medium permit system*, menjadi *integrated-permit system*
 - a. Belajar dari IPPC di Eropa.
 - b. Integrasi internal: Semua izin di bidang lingkungan hidup disatukan di dalam izin lingkungan (Pasal 123 UUPPLH).
2. Keinginan untuk menjadikan izin di bidang lingkungan berpengaruh pada izin usaha Integrasi eksternal: izin lingkungan menjadi syarat dari izin usaha, dan apabila izin lingkungan dicabut maka izin usaha batal (Pasal 40 UUPPLH).

Apabila izin lingkungan tersebut dihapus, akan berpengaruh tidak hanya pada integrasi eksternal, tetapi juga pada integrasi internal.

Beberapa perubahan dalam UU Cipta Kerja terdapat pengaturan yang cenderung mengancam keberlanjutan lingkungan hidup. Beberapa di antaranya mengenai: i) simplifikasi perizinan, yaitu terkait konsep izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan yang menghapus gugatan administratif lewat pengadilan jika terjadi pelanggaran; Kemudian ii) disorientasi *strict liability* yang hampir merubah definisi tanggung jawab mutlak (*strict liability*) menjadi *liability based on fault* yang berpotensi melemahkan keadilan kepada masyarakat, yang diperparah dengan iii) reduksi partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan terhadap lingkungan, yaitu terbatas hanya pada masyarakat terdampak langsung.²

Dengan hapusnya hak gugat administratif melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTUN), menimbulkan sebuah pertanyaan apakah konsep persetujuan lingkungan menurut UU Cipta Kerja masih merupakan objek sengketa TUN atau bukan. Besar kemungkinan dalam pemberian Persetujuan Lingkungan dapat membawa dampak, baik kepada pemilik usaha atau masyarakat lainnya.

¹ Andri G. 2021, Wibisana, *Persetujuan Pemerintah dan Penegakan Hukum Administrasi*, Presentasi dalam Diskusi Publik “Izin Lingkungan Hidup UU Ciptaker” diselenggarakan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP), 12 Januari, <https://leip.or.id/wp-content/uploads/2021/01/persetujuan-Lingkungan-pasca-UU-11-2020-Diskusi-LEIP-Jan-2021.pdf>.

² Sigit Riyanto, dkk, 2001, Kertas Kebijakan Catatan Kritis terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020), h.6. dalam Hanrio Danang Pambudhi dan Ega Ramadanti, “Menilai Kembali Politik Hukum Perlindungan Lingkungan dalam Undang-Undang Cipta Kerja untuk Mendukung Keberlanjutan Ekologis”, *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 7, no.2: h.298, <https://doi.org/10.38011/jhli.v7i2.313>.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Karakteristik Persetujuan Lingkungan sebagai objek sengketa TUN?
2. Upaya Hukum apa yang dapat ditempuh apabila ada pelanggaran/keberatan terhadap persetujuan lingkungan?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini secara khusus memusatkan perhatian pada karakteristik Persetujuan Lingkungan dalam UU Cipta Kerja yang merubah konsep Izin Lingkungan yang diatur sebelumnya pada UUPPLH.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dikarenakan penelitian ini mengkaji sebuah produk hukum yaitu peraturan perundang-undangan dengan hukum itu sendiri. Hal mendasar dalam penelitian ini adalah hukum sebagai kaidah atau norma yang berkembang dan dijalankan di masyarakat menjadi patokan dalam bermasyarakat. Hal ini mengakibatkan titik fokusnya adalah asas hukum, ditemukannya hukum dalam perkara konkret, sistematika hukum, sejarah hukum serta membandingkan hukum itu sendiri.³ Dengan begitu bahan pustaka yang telah dikumpulkan akan menjadi objek utama di dalam penelitian hukum.⁴

Dalam penelitian ini digunakan dua jenis pendekatan, yang pertama yaitu, pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), kemudian yang kedua pendekatan analisis konsep hukum (*Conceptual Approach*).

II. PEMBAHASAN

A. Karakteristik Persetujuan Lingkungan Sebagai Objek Sengketa TUN

1. Simplifikasi Izin Lingkungan dalam Undang-Undang Cipta Kerja

Bila memperhatikan kondisi legislasi nasional saat ini, terdapat beberapa permasalahan diantaranya adalah hiper regulasi atau terlalu banyaknya peraturan perundang-undangan, kemudian overlapping atau tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan, lalu adanya disharmoni antar peraturan perundang-undangan baik secara horizontal maupun vertikal. Umumnya sumber permasalahan legislasi di Indonesia adalah karena terlalu banyaknya peraturan yang kemudian akan memunculkan permasalahan-permasalahan yang lain.

Berdasarkan data jumlah peraturan melalui penelusuran pada situs peraturan.go.id, jumlah peraturan pusat adalah sebanyak 3.898, peraturan menteri sebanyak 17.115, peraturan lembaga pemerintah non kementerian sebanyak 4.627 dan peraturan daerah sebanyak 15.982.⁵ Makin banyaknya aturan / regulasi yang ada justru akan semakin mengekang dan mempersulit dilakukannya inovasi dan meningkatkan kemungkinan terjadinya konflik. Untuk mengatasi permasalahan hiper regulasi tersebut dapat dilakukan

³ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. 1, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, h. 52.

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Ed.1, Cet.13, Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, h.13-14.

⁵ _____, 2022, Kementerian Hukum dan HAM RI. <https://peraturan.go.id/>.

penyederhanaan / pemangkasan regulasi dengan menggunakan konsep *omnibus law* atau yang sering disebut sebagai undang-undang sapu jagat.⁶ *Omnibus law* tersebut menitikberatkan pada penyederhanaan jumlah regulasi karena sifatnya yang merevisi dan mencabut banyak undang-undang sekaligus.⁷ Penerapan *omnibus law* di Indonesia diwujudkan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang mengatur perubahan atas sekitar 82 peraturan perundang-undangan sekaligus.⁸

Selain permasalahan legislasi, Indonesia juga memiliki permasalahan lain yang tidak kalah pelik, yaitu permasalahan perbandingan jumlah lapangan kerja dan angkatan kerja. Berdasarkan Data Kependudukan Semester II Tahun 2021 dari Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) jumlah penduduk Indonesia adalah sebanyak 273.879.750 jiwa.⁹ Selain itu permasalahan lainnya adalah sulitnya pengurusan izin usaha di Indonesia yang tentunya berpengaruh terhadap minat investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Kembali lagi solusi yang ditawarkan pemerintah untuk mengatasi masalah lapangan kerja dan perizinan usaha tersebut adalah melalui UU Cipta Kerja. Menurut salah satu Anggota Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) Mardiono, UU Cipta Kerja memiliki misi untuk menyelesaikan problem atas peliknya proses permohonan perizinan usaha, menanggulangi persoalan angkatan kerja dan lapangan kerja yang tak sebanding, dan untuk mengurangi pengangguran.¹⁰ Indonesia memiliki potensi angkatan kerja yang juga dapat menjadi permasalahan jika tidak dikelola dan ditanggulangi dengan baik. Angkatan kerja merupakan potensi dan sekaligus masalah dikarenakan generasi milenial yang berusia 18 sampai 30 tahun akan memiliki komposisi sebesar 50% lebih pada tahun 2024, yang jika tidak disediakan lapangan kerja yang mencukupi akan menimbulkan persoalan di kemudian hari.¹¹

UU Cipta Kerja diharapkan mampu menciptakan iklim usaha dan investasi yang baik yang akan berimplikasi terhadap meningkatnya lapangan pekerjaan. Dalam konteks mendukung lapangan pekerjaan tersebut diperlukan terobosan hukum yang dapat menyelesaikan berbagai macam persoalan dalam beberapa undang-undang yang mengatur kemudahan, perlindungan dan pemberdayaan

⁶ Wicipto Setiadi, 2020 "Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law". *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1: h.44, doi:<http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.408>.

⁷ Antoni Putra. 2020, "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi". *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no.1: h.2.

⁸ _____. 2021, *Daftar UU Yang Diubah Dan Dicabut Pasca Diterbitkannya UU Cipta Kerja*. Legalitas.co.id. <https://www.legalitas.co.id/daftar-uu-yang-diubah-dan-dicabut-pasca-diterbitkannya-uu-cipta-kerja/>.

⁹ _____. 2022, *273 Juta Penduduk Indonesia Terupdate Versi Kemendagri*. Direktorat Jenderal Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. <https://dukcapil.kemendagri.go.id/berita/baca/1032/273-juta-penduduk-indonesia-terupdate-versi-kemendagri>.

¹⁰ 2020, Syahrul Ansyari. *Wantimpres Sebut Omnibus Law Bagian dari Nawacita*. Viva.co.id. https://www.viva.co.id/berita/nasional/1317669-wantimpres-sebut-omnibus-law-bagian-dari-nawacita?page=2&utm_medium=page-2.

¹¹ *Ibid.*

koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah peningkatan ekosistem investasi dan percepatan proyek strategis nasional.¹²

Hambatan dalam usaha untuk meningkatkan lapangan perkerjaan melalui penciptaan iklim usaha dan investasi yang baik adalah banyaknya peraturan yang mempersulit khususnya terkait perizinan. Menurut pemerintah aturan terkait izin lingkungan, analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal) dan izin mendirikan bangunan (IMB) dipandang menyulitkan investor, menghambat ekonomi dan investasi.¹³ Dalam UU Cipta Kerja, peraturan yang diubah salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH). Dalam perubahan UUPPLH tersebut salah satu instrumen perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang mengalami perubahan adalah mengenai izin lingkungan. UU Cipta Kerja melakukan simplifikasi perizinan, yaitu terkait konsep izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan.¹⁴ Simplifikasi atau penyederhanaan proses perizinan dalam UU Cipta Kerja dilakukan dengan mengintegrasikan izin lingkungan ke Perizinan Berusaha, jika terjadi pelanggaran terkait pengelolaan lingkungan maka yang akan terkena konsekuensi adalah Izin utamanya yaitu Perizinan Berusaha.¹⁵ Sehingga dalam perubahan UUPPLH oleh UU Cipta Kerja, nomenklatur izin lingkungan tidak kita temui lagi, namun sebagai gantinya kita akan menemukan instrumen persetujuan lingkungan.

Pemerintah melalui Direktur Pencegahan Dampak Lingkungan Usaha & Kegiatan, Kementerian LHK, Ary Sudijanto menyatakan, melalui pengintegrasian izin lingkungan kedalam perizinan berusaha dalam UU Cipta Kerja, tahapan perizinan dapat disimplifikasi menjadi 3, dimana sebelumnya dalam UUPPLH ada 4 tahapan.¹⁶ Tahapan perizinan dalam UUPPLH sebelumnya adalah proses dokumen lingkungan (Amdal / UKL-UPL / SPPL), kemudian keputusan kelayakan lingkungan, lalu izin lingkungan, dan izin usaha. Tahapan perizinan dalam UU Cipta Kerja kemudian disimplifikasi menjadi: yang pertama adalah dokumen lingkungan, kemudian persetujuan lingkungan, lalu perizinan berusaha. Persetujuan lingkungan dalam UU Cipta Kerja merupakan bagian yang integral dari perizinan berusaha, karena izin lingkungan telah diintegrasikan ke Perizinan Berusaha.¹⁷

Lebih lanjut berdasarkan peraturan pelaksanaan UU Cipta Kerja, yaitu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PP 5/2021), persetujuan lingkungan tersebut

¹² Nano Tresna Arfana. 2021, DPR dan Pemerintah Tegaskan UU Cipta Kerja Justru Menyerap Tenaga Kerja Indonesia. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17361>.

¹³ Putra, Antoni., *Loc. Cit.*

¹⁴ Hanrio Danang Pambudhi dan Ega Ramadanti, *Op cit.* h. 298.

¹⁵ Anih Sri Suryani. 2020, "Perizinan Lingkungan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan Dampaknya Terhadap Kelestarian Lingkungan". Pusat Pengajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)-Sekretariat Jenderal DPR RI XII, (20), 13-18. h. 15.

¹⁶ _____. 2020, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201012143818-8-193683/tak-dihapus-klhk-uu-ciptaker-persingkat-proses-izin-amdal>, CNBC Indonesia.

¹⁷ Syahdan Z. Aziz, Aldilla S. Suwana, dan Albertus Jonathan Sukardi. Indonesia, 2021, Lexology Getting The Deal Through - Environment. https://www.ssek.com/images/publication_file/2555/lexology-getting-the-deal-through-environment-2022-indonesia.pdf, h. 16.

merupakan prasyarat/persyaratan dasar Perizinan Berusaha.¹⁸ Hal ini menunjukkan bahwa persetujuan lingkungan dipandang bukan bagian dari perizinan berusaha, di lain pihak, pemerintah menyatakan bahwa izin lingkungan telah diintegrasikan ke dalam perizinan berusaha. Pemerintah dalam hal ini perlu memperjelas kedudukan persetujuan lingkungan, apakah persetujuan lingkungan dimaksudkan sebagai instrumen yang terpisah dari izin lingkungan yang telah terintegrasi dengan perizinan berusaha, atautkah bersama-sama dengan dokumen lingkungan menjadi satu kesatuan yang integral dengan perizinan berusaha dan sekaligus perizinan lingkungan itu sendiri.

2. Perbandingan Izin Lingkungan dan Persetujuan Lingkungan

Persetujuan lingkungan menurut UU Cipta Kerja adalah “Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah mendapatkan persetujuan dari pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah”.¹⁹ Dalam hal ini terdapat perbedaan karena perubahan nomenklatur, atau menurut pendapat lain karena adanya simplifikasi perizinan, yaitu dari sebelumnya izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan.

Izin merupakan salah satu instrumen dalam Hukum Administrasi Negara yang paling banyak digunakan untuk melakukan pengendalian terhadap tingkah laku masyarakat. Izin (*vergunning*) merupakan persetujuan yang diberikan pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan.²⁰ Menurut Phillipus M. Hadjon, izin adalah Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN) yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang digunakan oleh pemohon sebagai legitimasi terhadap kegiatan yang sebenarnya dilarang sebagai sarana bagi pemerintah untuk mengawasi kegiatan tertentu yang dilarang untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk.²¹ Dalam instrumen perizinan terkandung makna bahwa suatu kegiatan adalah dilarang jika dilakukan tanpa izin. Melalui instrumen perizinan, pemerintah hendak mengarahkan perilaku masyarakat agar dalam melakukan kegiatan tertentu, mereka melakukannya dengan cara-cara tertentu berdasarkan ketentuan yang mengatur mengenai kegiatan yang tertentu tersebut. Pada umumnya sistem izin terdiri atas larangan, kemudian persetujuan yang merupakan dasar perkecualian (izin) dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin.²² Perizinan ialah persetujuan dari pemerintah pada norma larangan yang telah ditetapkannya. Persetujuan pemerintah dalam sistem perizinan tentunya dalam

¹⁸ Lihat Pasal 3 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; Kemudian Pasal 4 dan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko

¹⁹ Pasal 22 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

²⁰ Adrian, Sutedi. 2011, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Sinar Grafika. Jakarta, h. 176-168.

²¹ Phillipus M. Hadjon, dkk. 1995, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. h. 138.

²² Meidahnia, N, 2014, *Perizinan di Bidang Perbankan Yang Berimplikasi Tindak Pidana*. Yuridika, 29, no.2: h. 207.

bentuk instrumen yang lazimnya dikenal dalam lapangan Hukum Administrasi Negara.

Lebih lanjut Sjahran Basah menyatakan bahwa izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.²³ Berdasarkan pengertian izin tersebut dapat ditemukan unsur-unsur izin yaitu: merupakan instrumen yuridis dalam bentuk keputusan/ketetapan, berdasarkan wewenang yang diberikan peraturan perundang-undangan, dikeluarkan oleh organ pemerintah, ditujukan untuk peristiwa konkret, harus memenuhi prosedur dan persyaratan tertentu.²⁴

Definisi izin dan unsur-unsur izin tersebut bersesuaian dengan pengertian dari persetujuan pemerintah dalam UU Cipta Kerja. Dimana persetujuan pemerintah tersebut merupakan perbuatan hukum administrasi bersegi satu, dimana persetujuan lingkungan tersebut diberikan semata-mata atas kehendak pemerintah, bukan atas perjanjian yang diadakan oleh pemerintah dan pemohon, outputnya kemudian berupa keputusan yang diberikan oleh menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai kewenangan.²⁵ Kewenangan pemberiannya, persyaratan dan prosedurnya diatur dalam peraturan perundang-undangan khususnya dalam UU Cipta Kerja. Kemudian ia diaplikasikan dalam hal konkret, di mana persetujuan lingkungan harus mempunyai subyek dan obyek yang jelas dan dapat ditentukan.

Jika dikaji berdasarkan pengaturan dalam UUAP, Persetujuan lingkungan juga memenuhi unsur pengertian izin yang diatur dalam UUAP. Menurut UUAP "Izin adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".²⁶ Mengenai keputusan dalam UUAP disamakan pengertiannya dengan Keputusan Administrasi Pemerintahan, KTUN dan Keputusan Administrasi Negara, yaitu "ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan".²⁷

Persetujuan umumnya dikenal dan digunakan sebagai konsep dalam hukum perdata. Pengertian persetujuan tersebut secara normatif diatur dalam Pasal 1313 KUHPerdata. Dalam pasal tersebut diatur bahwa persetujuan merupakan suatu perbuatan di mana satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih. Bahwa perjanjian juga disamakan dengan persetujuan, karena di dalam kontrak/perjanjian tersebut ada satu pihak/lebih yang saling mengikatkan diri untuk melakukan sesuatu.²⁸ Lebih lanjut persetujuan tersebut akan menimbulkan perikatan, dimana berdasarkan Pasal 1233 KUHPerdata suatu

²³ Sjahran Basah, 1995, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*. (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, h. 3.

²⁴ Ridwan, H. R., 2006, *Hukum Administrasi Negara*. Penerbit Rajawali Pers. h. 201-202.

²⁵ Lihat Pasal 49 ayat (1) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

²⁶ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

²⁷ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

²⁸ Saufa Ata Taqiyya. 2022, *Perbedaan Antara Perikatan dan Perjanjian*. Hukum Online. 2022. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/perbedaan-perikatan-dan-perjanjian-lt4e3b8693275c3>, diakses pada 16 Mei.

perikatan lahir karena adanya persetujuan atau karena undang-undang. Berdasarkan Pasal 1233 KUHPerdara tersebut maka persetujuan merupakan sumber perikatan.

Penggunaan istilah persetujuan dalam persetujuan lingkungan, dapat menimbulkan kerancuan, karena istilah persetujuan merupakan konsep dalam hukum perdata yang identik dengan pengertian perjanjian. Persetujuan lingkungan menurut Pasal 22 angka 1 UU Cipta Kerja adalah “Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah mendapatkan persetujuan dari pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah”. Lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan UU Cipta Kerja yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PP 22/2021) dalam Pasal 49 ayat (3) mengatur bahwa Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup yang ditetapkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai kewenangannya merupakan bentuk Persetujuan Lingkungan.

Bentuk persetujuan dalam UU Cipta Kerja juga dapat ditinjau dari penjelasan Pasal 22 angka 3 UU Cipta Kerja mengenai pengertian persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah. Pada pasal tersebut diatur bahwa yang dimaksud dengan persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah adalah “bentuk keputusan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sebagai dasar pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh instansi Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah”. Jadi persetujuan (persetujuan lingkungan dan persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah) yang dimaksud dalam UU Cipta Kerja adalah berupa suatu keputusan pemerintah.

3. Pengertian KTUN dan Obyek Sengketa Peradilan TUN

Suatu keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam fungsi dan kewenangannya sebagai lembaga administratif umumnya dapat digolongkan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Pengaturan mengenai KTUN terdapat pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah pertama dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peradilan TUN). Selain dalam UU Peradilan TUN pengertian KTUN juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP).

Berdasarkan pengertian KTUN dalam Pasal 1 angka 9 Perubahan Kedua UU Peradilan TUN (UU 51/2009), unsur-unsur dari suatu KTUN adalah:

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara (TUN);
- c. Berisikan tindakan hukum TUN;
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yg berlaku;
- e. Bersifat konkret individual dan final;
- f. Memiliki akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Unsur-Unsur KTUN tersebut penting untuk menentukan mengenai obyek dari sengketa TUN, Sebab tidak semua instrumen hukum pemerintah masuk kategori KTUN menurut UU Peradilan TUN.

Sengketa TUN menurut Pasal 1 angka 10 UU 51/2009 adalah sengketa yang timbul akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (KTUN), sehingga yang menjadi obyek sengketa TUN adalah mengenai keabsahan dari suatu KTUN. Obyek dari sengketa TUN itu sendiri adalah KTUN yang memenuhi unsur sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU 51/2009. Implikasinya adalah kompetensi PTUN yang dipandang cukup sempit, yaitu KTUN yang merugikan masyarakat dan bersifat konkret, individual dan final.

Selain dalam UU Peradilan TUN, pengertian KTUN juga diatur dalam UUAP. Pengaturan pengertian KTUN dalam UUAP dapat dikatakan merupakan perluasan pengertian KTUN dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara. Perluasan pengertian tersebut terdapat dalam Pasal 87 UUAP, dimana KTUN tersebut menurut UUAP dimaknai sebagai:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya
- c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Berdasarkan pengertian KTUN dalam Pasal 87 UUAP tersebut pengertian KTUN menjadi makin luas. Sebelumnya KTUN harus memenuhi unsur konkret, individual dan final yang bersifat kumulatif, namun setelah berlakunya UUAP, unsur KTUN tersebut diperluas, dimana sekarang termasuk pengertian final dalam arti lebih luas dan juga keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum. Final dalam arti lebih luas menurut UUAP “mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang”. Kemudian berdasarkan pengertian keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, maka rencana indikatif juga dapat dikategorikan KTUN. Selain itu unsur penetapan tertulis juga mengalami perluasan, jika tidak dapat dikatakan sebagai perubahan, karena tindakan faktual (*feitelijke handelingen*) menurut UUAP juga digolongkan sebagai KTUN. Berdasarkan itu maka persetujuan lingkungan yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan hukum (*rechts handelingen*) administrasi negara tentunya memenuhi unsur KTUN.

4. Karakteristik Persetujuan Lingkungan Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara

Berdasarkan Pasal 38 UUPPLH izin lingkungan tersebut dapat dibatalkan melalui keputusan Pengadilan TUN. Secara tidak langsung UUPPLH menyatakan bahwa izin lingkungan merupakan obyek dari sengketa TUN. Sengketa TUN menurut UU Peradilan TUN adalah sengketa yang timbul akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (KTUN). Berdasarkan ketentuan dalam UUPPLH dan UU Peradilan TUN, izin lingkungan dalam UUPPLH dapat dikategorikan sebagai KTUN. UU Cipta Kerja kemudian menghapus Pasal 38 UUPPLH terkait tanggung gugat izin lingkungan. Dihapusnya ketentuan hak tanggung gugat

yang sebelumnya melekat terhadap izin lingkungan secara implisit dan prematur memposisikan persetujuan lingkungan bukan sebagai KTUN yang merupakan objek sengketa TUN.²⁹

Jika ditinjau lebih lanjut, pengertian persetujuan lingkungan dalam UU Cipta Kerja, walaupun menggunakan nomenklatur persetujuan, namun bentuknya adalah keputusan. Berdasarkan pengertian KTUN dalam UU Peradilan TUN dan UUAP, maka persetujuan lingkungan tersebut memiliki karakteristik yang serupa dengan izin. Lebih lanjut karena UU Cipta Kerja tidak secara spesifik mengecualikan persetujuan lingkungan sebagai KTUN, baginya tetap berlaku pengaturan dalam UU Peradilan TUN dan UUAP.

Tidak semua jenis keputusan merupakan KTUN, mengenai jenis-jenis keputusan yang dikecualikan sebagai KTUN merupakan penyempitan pengertian KTUN. Menurut Pasal 2 Perubahan Kedua UU Peradilan TUN (UU Nomor 9 Tahun 2004), keputusan yang tidak termasuk kedalam KTUN adalah:

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
3. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
4. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
5. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
6. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
7. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Berdasarkan penyempitan pengertian KTUN tersebut keputusan lingkungan tidak dikecualikan sebagai KTUN. Dengan tidak dikecualikannya persetujuan lingkungan sebagai KTUN dalam UU Cipta Kerja itu sendiri dan dalam UU Peradilan TUN, kemudian karena persetujuan lingkungan juga memenuhi unsur-unsur KTUN, maka persetujuan lingkungan tersebut merupakan KTUN dan dapat menjadi obyek sengketa TUN.

B. Upaya Hukum terhadap Persetujuan Lingkungan dalam Undang-undang Cipta Kerja

Pendekatan yang digunakan dalam UU Cipta Kerja adalah berbasis risiko, membagi kategori usaha menjadi risiko rendah, menengah (terbagi menjadi menengah rendah dan menengah tinggi), dan tinggi yang akan menjadi dasar pengklasifikasian untuk memproses perizinan berusaha. Pendekatan ini yang

²⁹ Reza Baihaki, M. 2021 "Persetujuan Lingkungan Sebagai Objectum Litis Hak Tanggung Gugat di Peradilan Tata Usaha Negara (Telaah Kritis Pergeseran Nomenklatur Izin Lingkungan Menjadi Persetujuan Lingkungan Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja". *Majalah Hukum Nasional*, 51(1), h.1-20. h. 8.

membuat perubahan integrasi internal maupun integrasi eksternal antara proses perizinan berusaha dengan persetujuan lingkungan.

Perbedaan paradigma yang tidak terang justru menimbulkan kebingungan berkaitan dengan kedudukan persetujuan lingkungan sebagai objek sengketa tata usaha negara, mengingat UU Cipta Kerja menghapus pasal 38 dan 93 UUPPLH yang menyatakan bahwa izin lingkungan dapat dibatalkan lewat PTUN.³⁰

Pasal 38 UUPPLH mengatur pembatalan izin lingkungan melalui PTUN sedangkan Pasal 93 UUPPLH memberikan hak gugat administrasi kepada masyarakat untuk dapat mengajukan gugatan administratif atas berbagai keputusan terkait perizinan bagi perlindungan lingkungan hidup. Dalam pasal 93 ayat (1) UUPPLH menyebutkan bahwa setiap orang dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara apabila:

- a. Badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen amdal;
- b. Badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada kegiatan yang wajib UKL-UPL, tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen UKLUPL; dan/atau
- c. Badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak dilengkapi dengan izin lingkungan.

Materi muatan tersebut hilang dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Hal ini tentunya mengakibatkan masyarakat yang merasa dirugikan atas pencemaran atau kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh perusahaan atas izin eksploitasi lingkungan yang diberikan pemerintah tidak lagi dapat menggugat melalui PTUN.³¹

Salah satu contoh praktek hak gugat administratif adalah dalam putusan 580 K/TUN/2018 (Ir. Abdu Samid, dkk. Vs Bupati Barru dan PT. Conch Barru Cement Indonesia). Objek gugatan dalam perkara ini adalah Keputusan Bupati Barru tentang Kelayakan LH atas Rencana Kegiatan Pembangunan Industri Semen oleh PT. Conch Barru Cement Indonesia. Majelis Hakim PTUN Makassar menyatakan gugatan tidak dapat diterima (NO) dengan alasan bahwa objek gugatan memenuhi unsur KTUN sebagaimana dirumuskan Pasal 1 angka 9 UU PTUN, namun tidak memenuhi unsur KTUN sebagaimana diatur dalam Pasal 93 UU PPLH. Menurut majelis, UU PPLH mendefinisikan KTUN secara limitatif, tidak termasuk keputusan tentang kelayakan lingkungan. Putusan Tersebut dibatalkan oleh PT TUN Makassar, dan gugatan Penggugat dinyatakan ditolak. Pada tingkat kasasi, putusan judex facti dibatalkan. MA berpendapat objek sengketa TUN dalam perkara LH tidak terbatas pada keputusan badan atau pejabat TUN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 ayat (1) UUPPLH, akan tetapi semua KTUN yang menyangkut LH dalam kaitannya dengan gugatan

³⁰ Hanrio Danang Pambudhi dan Ega Ramadayanti. *op cit*, h.308.

³¹ Teofilus Dendro Laksmanajati, 2022 "Pasal 93 UU PPLH Pada UU Cipta Kerja: Pembungkaman Partisipasi Publik atas Lingkungan Hidup?", *kawanhukum.id*, <https://kawanhukum.id/pasal-93-uu-pplh-pada-uu-cipta-kerja-pembungkaman-partisipasi-publik-atas-lingkungan-hidup/>.

untuk membela kepentingan LH agar tidak sampai terjadi pencemaran dan/atau kerusakan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 25 UUPPLH.³²

Memang pada prakteknya, Pasal 93 khususnya ayat (1) UUPPLH sering dilaksanakan secara berbeda-beda oleh Majelis Hakim peradilan tata usaha negara. Perbedaan penerapan tersebut diakibatkan oleh rumusan atau anasir Pasal 93 ayat (1) UU PPLH yang bersifat multitafsir karena mengandung frasa bersyarat yang berpotensi ditafsirkan sebagai pembatasan/pengecualian kompetensi absolut peradilan tata usaha negara untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan izin lingkungan sebagai obyek gugatan.³³

Dengan hilangnya kedua pasal tersebut, peluang masyarakat untuk mengajukan keberatan maupun gugatan untuk mengoreksi keputusan maupun meminta ganti rugi menjadi hilang.

Pada masa sekarang ini upaya hukum yang tersedia di dalam UU Cipta Kerja sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah, baik pusat maupun daerah. Instrumen penegakannya berupa pengawasan, penerapan sanksi administratif dan paksaan pemerintah.

Upaya hukum berupa pengawasan dalam UU Cipta Kerja diatur dalam:

- a. Pasal 22 angka 25 UU Cipta Kerja (mengubah Pasal 71 UUPPLH):
- b. Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- c. Pasal 22 angka 26 UU Cipta Kerja (mengubah Pasal 72 UUPPLH):
- d. Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah pusat wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan atau kegiatan terhadap Perizinan Berusaha, atau persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.
- e. Pasal 22 angka 27 UUCK (mengubah Pasal 73 UUPPLH):
- f. Menteri dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha danf atau kegiatan yang Perizinan Berusaha atau persetujuan Pemerintah Daerah diterbitkan oleh Pemerintah Daerah jika Menteri menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Kemudian pengaturan sanksi administrasi berturut-turut diatur di dalam beberapa pasal 82A, 82B, 82C UU Cipta Kerja. Bentuk sanksi administrasi tersebut dapat di lihat di dalam ketentuan Pasal 177 ayat (5) UU Cipta Kerja:

Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat berupa:

- a. Peringatan;
- b. Penghentian sementara kegiatan berusaha;

³² Alfeus Jebabun dkk, 2021 "Kajian Putusan Perkara TUN Lingkungan Hidup", Presentasi dalam Diskusi Publik "Izin Lingkungan Hidup UU Ciptaker" diselenggarakan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP), 12 Januari, <https://leip.or.id/wp-content/uploads/2021/01/KAJIAN-PUTUSAN-PERKARA-TUN-LINGKUNGAN-HIDUP.pdf>

³³ Handarbeni Imam Arioso, 2015 "Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui peradilan administrasi gugatan administratif terhadap izin lingkungan", Tesis, Universitas Indonesia, h.iii , <https://lib.ui.ac.id/detail?id=20414682&lokasi=lokal#parentHorizontalTab1>.

- c. Pengenaan denda administratif;
- d. Pengenaan daya paksa polisional;
- e. Pencabutan Lisensi/Sertifikasi/Persetujuan; dan/atau
- f. Pencabutan Perizinan Berusaha.

Dari penjabaran ketentuan tersebut di atas, tidak ada muatan sanksi administratif bagi pelanggaran persetujuan lingkungan dan persetujuan dari Pemerintah dan tidak ada sanksi administratif berupa pembekuan atau pencabutan persetujuan lingkungan/persetujuan pemerintah.

Berdasarkan konstruksi yang telah dilakukan dalam sub bab pembahasan sebelumnya di dalam penelitian ini, walaupun ketentuan Izin Lingkungan dicabut dan digantikan dengan Persetujuan Lingkungan, masyarakat seharusnya tetap dapat menggunakan jalur pengujian KTUN melalui PTUN baik itu terhadap persetujuan lingkungan maupun perizinan berusaha. Pengujian maupun hak gugat tersebut sepatutnya tetap ada, mengingat karakteristik dari Persetujuan Lingkungan itu sendiri adalah sebuah izin.

III. KESIMPULAN

Persetujuan lingkungan pada dasarnya berkarakteristik izin, namun kedudukannya belum jelas karena persetujuan lingkungan tersebut merupakan prasyarat/persyaratan dasar dari perizinan berusaha. Di lain pihak izin lingkungan dalam UU Cipta Kerja dihilangkan dan diintegrasikan ke dalam perizinan berusaha, sehingga kedudukan persetujuan lingkungan tersebut bukan sebagai bagian izin lingkungan yang telah terintegrasi dalam perizinan berusaha. Jika dilihat dari bentuk hukumnya, persetujuan lingkungan itu adalah berupa keputusan. Sebagai keputusan, persetujuan lingkungan hidup tersebut memenuhi unsur-unsur KTUN dan tidak dikecualikan sebagai KTUN baik berdasarkan UU Peradilan TUN, maupun dalam UU Cipta Kerja itu sendiri. Berdasarkan hal tersebut persetujuan lingkungan merupakan KTUN dan dapat menjadi obyek sengketa TUN.

Pemerintah dalam hal ini perlu memperjelas kedudukan persetujuan lingkungan, apakah persetujuan lingkungan dimaksudkan sebagai instrumen yang terpisah dari izin lingkungan yang telah terintegrasi dengan perizinan berusaha, ataukah bersama-sama dengan dokumen lingkungan menjadi satu kesatuan yang integral dengan perizinan berusaha dan sekaligus perizinan lingkungan itu sendiri.

Berdasarkan konstruksi yang telah dilakukan tersebut pula, sebagai sebuah izin, masyarakat seharusnya tetap dapat menggunakan jalur pengujian KTUN melalui PTUN baik itu terhadap persetujuan lingkungan maupun perizinan berusaha.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad, 2004, Hukum dan Penelitian Hukum, Cet. 1, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Adrian, Sutedi. 2011, Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik. Sinar Grafika. Jakarta.
- Alfeus Jebabun dkk, 2021 “Kajian Putusan Perkara TUN Lingkungan Hidup”, Presentasi dalam Diskusi Publik “Izin Lingkungan Hidup UU

- Ciptaker” diselenggarakan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP), 12 Januari, <https://leip.or.id/wp-content/uploads/2021/01/KAJIAN-PUTUSAN-PERKARA-TUN-LINGKUNGAN-HIDUP.pdf>.
- Andri G. Wibisana, 2021, Persetujuan Pemerintah dan Penegakan Hukum Administrasi, Presentasi dalam Diskusi Publik “Izin Lingkungan Hidup UU Ciptaker” diselenggarakan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP), 12 Januari 2021, <https://leip.or.id/wp-content/uploads/2021/01/persetujuan-Lingkungan-pasca-UU-11-2020-Diskusi-LEIP-Jan.pdf>.
- Antoni Putra. 2020 “Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi”. *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no.1.
- Anih Sri Suryani. 2020 “Perizinan Lingkungan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan Dampaknya Terhadap Kelestarian Lingkungan”. *Pusat Pengajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)-Sekretariat Jenderal DPR RI XII*, (20), 13-18.
- Handarbeni Imam Arioso, 2015 “Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui peradilan administrasi gugatan administratif terhadap izin lingkungan”, Tesis, Universitas Indonesia, h.iii, <https://lib.ui.ac.id/detail?id=20414682&lokasi=lokal#parentHorizontalTab1>.
- Meidahnia, N. (2014). “Perizinan di Bidang Perbankan Yang Berimplikasi Tindak Pidana”. *Yuridika*, 29(2).
- Phillipus M. Hadjon, dkk. 1995, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Reza Baihaki, M. 2021 “Persetujuan Lingkungan Sebagai Objectum Litis Hak Tanggung Gugat di Peradilan Tata Usaha Negara (Telaah Kritis Pergeseran Nomenklatur Izin Lingkungan Menjadi Persetujuan Lingkungan Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja”. *Majalah Hukum Nasional*, 51(1), 1-20.
- Ridwan, H. R., 2006, Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Penerbit Rajawali Pers.
- Sjahan Basah, 1995, Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara. (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga
- Sigit Riyanto, dkk, 2001, Kertas Kebijakan Catatan Kritis terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020), h.6. dalam Hanrio Danang Pambudhi dan Ega Ramadayanti, “Menilai Kembali Politik Hukum Perlindungan Lingkungan dalam Undang-Undang Cipta Kerja untuk Mendukung Keberlanjutan Ekologis”, *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 7, no.2: h.298, <https://doi.org/10.38011/jhli.v7i2.313>.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Ed.1, Cet.13, Jakarta:PT Raja Grafindo Persada.
- Teofilus Dendro Laksmanajati, 2022, “Pasal 93 UU PPLH Pada UU Cipta Kerja: Pembungkaman Partisipasi Publik atas Lingkungan Hidup?”, kawanhukum.id, <https://kawanhukum.id/pasal-93-uu-pplh-pada-uu-cipta-kerja-pembungkaman-partisipasi-publik-atas-lingkungan-hidup/>.

- Wicipto Setiadi, 2020 "Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law". *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1: h.44, doi:<http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.408>.
- . 273 Juta Penduduk Indonesia Terupdate Versi Kemendagri. Direktorat Jenderal Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. 2022. <https://dukcapil.kemendagri.go.id/berita/baca/1032/273-juta-penduduk-indonesia-terupdate-versi-kemendagri>.
- . Daftar UU Yang Diubah Dan Dicabut Pasca Diterbitkannya UU Cipta Kerja. Legalitas.co.id. 2021. <https://www.legalitas.co.id/daftar-uu-yang-diubah-dan-dicabut-pasca-diterbitkannya-uu-cipta-kerja/>.
- . <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201012143818-8-193683/tak-dihapus-klhk-uu-ciptaker-persingkat-proses-izin-amdal>, CNBC Indonesia
- . Kementerian Hukum dan HAM RI. <https://peraturan.go.id/>, 2022.
- Nano Tresna Arfana. 2021, DPR dan Pemerintah Tegaskan UU Cipta Kerja Justru Menyerap Tenaga Kerja Indonesia. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17361>.
- Saufa Ata Taqiyya. 2022, Perbedaan Antara Perikatan dan Perjanjian. Hukum Online. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/perbedaan-perikatan-dan-perjanjian-lt4e3b8693275c3>.
- Syahrul Ansyari. 2020, Wantimpres Sebut Omnibus Law Bagian dari Nawacita. Viva.co.id. https://www.viva.co.id/berita/nasional/1317669-wantimpres-sebut-omnibus-law-bagian-dari-nawacita?page=2&utm_medium=page-2.
- Syahdan Z. Aziz, Aldilla S. Suwana, dan Albertus Jonathan Sukardi. 2021, Indonesia, Lexology Getting The Deal Through - Environment. https://www.ssek.com/images/publication_file/2555/lexology-getting-the-deal-through-environment-2022-indonesia.pdf.

PROBLEMATIKA PENGELOLAAN LINGKUNGAN PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Rofi Wahanisa^{1*}, Ahmad Habib Al Fikry²

*Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
Kota Semarang, Jawa Tengah

*Email: arya_sumerthayasa@unud.ac.id

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) membawa diskursus baru mengenai keberlanjutan lingkungan di Indonesia. Permasalahan yang muncul dalam UU Cipta Kerja diantaranya, simplifikasi perizinan, disorientasi strict liability, dan pembatasan hak atas lingkungan. Salah satu permasalahan yang menonjol yaitu “penghapusan izin lingkungan”, diganti dengan “persetujuan lingkungan”. Hal ini menimbulkan permasalahan hukum karena perubahan terminologi yang dilakukan dalam UU Cipta Kerja tersebut mempunyai implikasi yuridis terhadap pelaksanaan pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Permasalahan hukum inilah yang akan diteliti lebih dalam pada penelitian ini. Metode yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, yang bersifat deskriptif analisis. Teknik pengumpulan data menggunakan kajian literatur dari sumber data sekunder. Hasil penelitian menyimpulkan perlu adanya suatu langkah untuk merespons perubahan instrument perizinan menjadi persetujuan perlindungan lingkungan dalam UU Cipta Kerja agar tetap mendukung keberlanjutan ekologis, termasuk persetujuan lingkungan tidak menghilangkan fungsi integrasi yang sebelumnya ada dalam izin lingkungan, memastikan Persetujuan Lingkungan merupakan tindakan tata usaha negara yang dapat digugat di Pengadilan TUN, memastikan Persetujuan Lingkungan dapat dicabut dan berpengaruh terhadap perizinan berusaha, serta penguatan partisipasi publik dalam proses persetujuan lingkungan hidup dan salah satu esensi penting dari instrumen pencegahan lingkungan baik itu dalam bentuk Amdal maupun izin lingkungan/persetujuan lingkungan adalah adanya kanal untuk menampung legitimasi dari masyarakat yang tidak terbatas pada masyarakat terdampak tetapi juga pihak yang mempunyai kepentingan terhadap perlindungan lingkungan hidup.

Kata Kunci : Lingkungan Hidup, Cipta Kerja, Perizinan.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bulan Oktober tahun 2020, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker), Undang-undang ini sejak mulai digaungkan hingga saat masa-masa

pembahasan telah banyak menuai kritikan.¹ UU Cipta kerja yang dibuat dengan teknis penyusunan omnibus law terdapat kurang lebih 70an Undang-undang yang terbagi menjadi 11 kluster, terus mendapatkan kritikan dari masyarakat hingga UU tersebut di sahkan. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tersebut menghapus dan/atau mengubah serta menggabungkan beberapa undang-undang yang berlaku ke dalam satu undang-undang.

Kluster yang banyak disorot dalam UU Cipta Kerja ini antara lain adalah isu lingkungan. Banyak pasal-pasal kontroversial yang muncul. Menurut masyarakat dan para aktivis yang selama ini peduli dengan masalah lingkungan hidup, UU Ciptaker tidak ramah lingkungan dan tidak menjamin kelestarian alam. UU Cipta Kerja menghapus, mengubah, dan menetapkan aturan baru terkait perizinan berusaha yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Dengan pengesahan UU Cipta kerja tersebut menyebabkan banyak terjadi penyesuaian terhadap peraturan turunan yang terkait dengan bidang lingkungan hidup, Penyesuaian tersebut dengan diikuti atas revisi UU 32 tahun 2009 dan penerbitan peraturan turunan berupa Peraturan Pemerintah No 22 tahun 2021 tentang persetujuan lingkungan.

Mengacu pada dokumen Sosialisasi PP 22/2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan & Pengelolaan Lingkungan Hidup prinsip perubahan yang terdapat dalam UU CK berupa perubahan nomenklatur perizinan, pengintegrasian izin lingkungan, transformasi komisi penilai amdal menjadi tim uji kelayakan, uji kelayakan dokumen Amdal oleh ahli bersertifikat serta pengaturan keterlibatan masyarakat secara lebih proporsional serta integrasi izin PPLH dan andalalin ke dalam dokumen lingkungan.²

Pada PP No 22 tahun 2021 ini pula dijelaskan tentang integrasi perizinan lingkungan dan izin usaha yang sebelumnya terpisah, kini diintegrasikan menjadi satu dalam izin usaha. Hal tersebut di mana pengaturan integrasi persyaratan dan kewajiban aspek lingkungan kedalam perizinan berusaha. Menekankan kembali bahwasanya Izin lingkungan tidak dihilangkan namun tujuan dan fungsinya diintegrasikan ke dalam perizinan berusaha.³ Sehingga dalam tulisan untuk membahas mengenai perubahan instrument pengendalian lingkungan dari model perizinan menjadi persetujuan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Prosedur penyusunan Amdal (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan), UKL-UPL (Usaha Pengelolaan Lingkungan–Usaha Pemantauan Lingkungan) dan SPPL (Surat Pernyataan Pengelolaan Lingkungan)?

¹ <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/07/071000265/tiga-catatan-kritis-untuk-omnibus-law-uu-cipta-kerja?page=all>, diunduh tanggal 25 april 2022, pukul 11.00 WIB. Kritikan ini diarahkan karena tidak transparannya proses pembahasa UU Ciptaker, hingga tidak diketahui maksud sebenarnya dari pembentukan UU ini. Partisipasi masyarakat yang minim dilibatkan.

² <https://environesia.co.id/blog/persetujuan-lingkungan-pasca-uu-cipta-kerja-sah/>

³ *Ibid*

2. Bagaimana pelibatan publik dalam proses penyusunan Amdal dan UKL-UPL?
3. Pembentukan Lembaga Uji Kelayakan Lingkungan Hidup (LUKLH) dan Tim Uji Kelayakan Lingkungan Hidup (TUKLH)

C. Metode Penelitian

Tulisan ini disajikan melalui pendekatan yuridis normatif bersifat deskriptif analisis menggunakan teknik pengumpulan data yaitu kajian literatur dari sumber data sekunder dengan tiga bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Tulisan hukum normatif ini mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum yang mengkaji keterkaitannya dengan doktrin hukum dan hukum positif yang berlaku.⁴

II. PEMBAHASAN

A. Apakah yang Dimaksud dengan Perizinan

Keberadaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) berpengaruh besar pada sistem penataan regulasi di Indonesia. UU Cipta Kerja menggunakan konsep *Omnibus Law* yang merupakan bentuk penyederhanaan peraturan dengan merevisi dan mencabut beberapa undang-undang sekaligus. Konsep ini merupakan solusi dari permasalahan yang muncul karena sering terdapat tumpang tindih regulasi serta adanya fenomena *over-regulation*.⁵

Tujuan UU Ciptakerja yang lebih cenderung pada peningkatan investasi sebagaimana dilihat dalam pertimbangan UU No. 11 Tahun 2020 diantaranya, UU Cipta Kerja bahwa perlunya penyesuaian berbagai aspek aturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan dan pemberdayaan UMKM, peningkatan ekosistem investasi, percepatan proyek nasional serta peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja, menjadi urgensi dari UU Cipta Kerja. Namun ternyata pengaturan dalam UU ini khususnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup justru mengkhawatirkan keberlanjutan ekologis. Permasalahan tersebut: ⁶ 1) simplifikasi perizinan, yaitu terkait konsep izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan yang menghapus gugatan administratif lewat pengadilan jika terjadi pelanggaran,⁷ Kemudian 2) disorientasi *strict liability* yang hampir merubah definisi tanggung jawab mutlak (*strict liability*) menjadi *liability based on fault* yang berpotensi melemahkan keadilan kepada masyarakat, yang diperparah dengan 3) reduksi partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan terhadap lingkungan, yaitu terbatas hanya pada masyarakat terdampak langsung.⁸

Berdasarkan permasalahan dalam poin satu tersebut, terjadinya simplifikasi dalam hal perizinan, dimana dalam pengelolaan lingkungan hidup asas yang harus

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 14.

⁵ Antoni Putra, "Penerapan *Omnibus Law* dalam Upaya Reformasi Regulasi." *Jurnal Legislasi*, Vol. 17, No. 1, (2020), hlm. 2.

⁶ Hario Danang Pambudhi dan Ega Ramadantanti, "Menilai Kembali Politik Hukum Perlindungan Lingkungan dalam Undang-Undang Cipta Kerja untuk Mendukung Keberlanjutan Ekologis," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 7, No. 2, 2021: Halaman 297 - 322

⁷ Sigit Riyanto (et.al), *Kertas Kebijakan Catatan Kritis terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020), hlm. 6.

⁸ *Ibid*

dijunjung tinggi dan selalu diingat oleh pemangku kepentingan dan pembuat kebijakan adalah, asas keberlanjutan ekologis, yaitu perlu diingat dan menjadi bahan pertimbangan selalu dalam membuat kebijakan bahwa lingkungan hidup yang ada sekarang adalah juga untuk warisan pada generasi mendatang. Konsep keadilan lingkungan merupakan respon dari munculnya berbagai gejala tentang kerusakan alam, terutama pasca munculnya revolusi industri. Konsep ini menitikberatkan pada munculnya ketidakadilan berupa kerusakan pada kualitas lingkungan hidup sebagai akibat dari eksploitasi alam yang berlebihan.⁹ Konsep ini bertolak dari pandangan bahwa generasi sekarang memiliki posisi lebih kuat daripada generasi yang akan datang. Padahal generasi yang akan datang juga memiliki hak yang sama untuk mendapatkan kualitas lingkungan hidup yang baik. Sebagaimana dikatakan oleh John Rawls, bahwa setiap orang pada masa kini dan masa yang akan datang memiliki klaim yang sama dan tidak dapat ditentukan pada serangkaian layanan ekosistem esensial dan non substitusi yang sepenuhnya memadai, yang kompatibel dengan serangkaian layanan yang sama untuk semuanya.¹⁰

Sehingga instrument hukum yang terpenting untuk menjaga lingkungan adalah prosedur perizinan. Apakah yang dimaksudkan dengan izin ?. Beberapa pendapat ahli menyatakan, Bagir Manan **mengartikan** izin dalam arti luas, yang berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.¹¹ Philipus M. Hadjon menggolongkan izin dalam hukum administrasi sebagai keputusan tata usaha negara dalam rangka menentukan larangan dan ketentuan perintah. Menurutnya secara prinsip undang-undang melarang suatu tindakan tertentu atau tindakan-tindakan tertentu yang saling berhubungan. Larangan demikian tidak dimaksudkan secara mutlak, namun untuk bertindak dan mengendalikan masyarakat digunakan instrumen perizinan, khususnya dengan mengaitkan regulasi yang berhubungan dengan izin.¹²

Perizinan mempunyai **fungsi mengatur dan menertibkan**. Sebagai fungsi mengatur yaitu dimaksudkan agar izin, tempat tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga terciptanya ketertiban dalam masyarakat. Sebagai fungsi mengatur, dimaksudkan bahwa perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain **fungsi pengaturan** ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.¹³

⁹ Elly Kristiani Purwendah, "Merekonstruksi Ilmu Hukum ...", *Prosiding Seminar Nasional Hukum dan Ilmu Sosial Ke -2*, 2018, hlm. 44

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Bagir Manan. *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari Perspektif UUD 1945*. Makalah ini tidak dipublikasikan. Jakarta. 1995. Hlm 8 dalam Andrian Sutedi. 2010. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm 170

¹² Philipus M Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjad Mada University Press, 2015), hlm.120.

¹³ Andrian Sutedi. 2010. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm 193.

Unsur-unsur perizinan:¹⁴

- a. Instrument yuridis bahwa pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin.
- b. Peraturan perundang-undangan bahwa pemerintah dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.
- c. Organ pemerintah bahwa menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggara pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi Negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi Negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin.
- d. Peristiwa konkret, izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk keputusan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual.
- e. Prosedur dan persyaratan Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin.

Perizinan (UU PPLH)	Persetujuan (PP 22 Tahun 2021)
Pasal 25 Dokumen AMDAL: <ol style="list-style-type: none">a. pengkajian mengenai dampak rencana usaha dan/atau kegiatan;b. evaluasi kegiatan di sekitar lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan;c. saran masukan serta tanggapan masyarakat terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan;d. prakiraan terhadap besaran dampak serta sifat penting dampak yang terjadi jika rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut dilaksanakan;e. evaluasi secara holistik terhadap dampak yang terjadi untuk menentukan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan hidup; danf. rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup.	Pasal 39 ayat (2) Dokumen Amdal sebagaimana dirnaksud pada ayat (1) memuat: <ol style="list-style-type: none">a. pendahuluan;b. deskripsi rencana Usaha dan/atau Kegiatan beserta alternatifnya;c. deskripsi rinci rona Lingkungan Hidup;d. hasil dan evaluasi pelibatan masyarakat;e. penentuan Dampak Penting hipotetik yang dikaji, batas wilayah studi, dan batas waktu kajian;f. prakiraan Dampak Penting dan penentuan sifat penting dampak;g. evaluasi secara holistik terhadap Dampak Lingkungan Hidup;h. daftar pustaka; dani. lampiran.
Pasal 26 Pelibatan masyarakat dalam penyusunan amdal yakni yang terkena dampak, pemerhati lingkungan, dan/atau yang	Pasal 28 ayat (1) Hanya masyarakat yang terkena dampak langsung.

¹⁴ Ridwan HR. 2006. Hukum Adminstrasi Negara. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm 201-202.

terpengaruh atas segala bentuk keputusan proses amdal

Pun jika kita melihat dan memperbandingkan dengan di negara lain, indikator izin dipergunakan sebagai instrument untuk pengendalian pengelolaan lingkungan, sebagai misal:

Negara Belanda, Berlakunya undang-undang tentang pengelolaan lingkungan yakni Wet Milieubeheer selanjutnya disingkat Wm pada tahun 1993. Yang mana diatur mengenai izin lingkungan yang disebut dengan “izin Wm” (*Wm Vergunning*). Izin ini **mengintegrasikan berbagai izin** yang sebelumnya diatur di dalam enam undang-undang lingkungan, yaitu izin yang diatur di dalam Hw, Wlv, Wgh, Aw, Wca, dan Mijnwet 1903.¹⁵ Dengan demikian, apabila sebelumnya sebuah kegiatan yang terkait undang-undang tersebut akan memerlukan 6 izin, maka setelah berlakunya Wm hanya memerlukan **satu izin**, yaitu izin Wm. Dari paparan Tonnaer terlihat Wm mengintegrasikan beberapa izin ke dalam izin Wm (*Wm vergunning*).

Wm menyatakan bahwa **tanpa adanya izin**, seseorang dilarang untuk melakukan kegiatan/usaha (*inrichtingen, establishment*), mengubah pelaksanaan kegiatan/usaha, atau menjalankan kegiatan/usaha tersebut. **Pemerintah kabupaten/kota** tempat di mana seluruhnya atau sebagian besarnya kegiatan/usaha dilaksanakan **memiliki kewenangan untuk mengeluarkan izin tersebut**. Wm menyatakan bahwa dalam pengambilan keputusan untuk **menerima atau menolak** permohonan izin, pejabat berwenang haruslah **mempertimbangkan kondisi lingkungan** yang ada, **dampak** dari kegiatan/usaha pada lingkungan, perkembangan yang mungkin dari kegiatan/usaha yang diusulkan dan kemungkinan dampaknya, serta pilihan upaya perlindungan lingkungan melalui pencegahan.¹⁶ Selain itu, pejabat yang berwenang juga harus memperhatikan **baku mutu** dari media lingkungan yang mungkin akan dipengaruhi oleh dampak dari kegiatan/usaha. Wm menyatakan bahwa sebuah permohonan **izin dapat ditolak** hanya atas dasar perlindungan lingkungan, atau jika pemberian izin itu bertentangan dengan ketentuan Wm maupun *Algeme Wet Bestuursrecht* (UU tentang ketentuan umum hukum administrasi negara, Awb).

Negara Finlandia, Perizinan lingkungan diatur dalam *Environmental Protection Act No. 49 of 2019* yang dalam Section 27 menjelaskan: “A permit (*environmental permit*) is required for activities referred to in Annex 1, Table 1 (*installations covered by the directive*) and Table 2 that pose a risk of environmental pollution. Provisions on the livestock unit coefficients used to determine the permit requirements of farm animal facilities in certain cases are provided in Annex 3. (423/2015). An environmental permit is also required for: 1) an activity that may cause pollution of a water body, and the project in question is not one requiring a permit under the Water Act; 2) conveying wastewater that may lead to the pollution of a ditch or spring, or of a streamlet referred to in chapter 1, section 3, subsection 1, paragraph 6, of the Water Act; 3) an activity

¹⁵ F.P.C.L. Tonnaer, *Handboek van het Nederlands Milieurecht: Boek 1* (Utrecht: Lemma, BV, 1994), hal. 601.

¹⁶ Ministry of the Environment Finland, Amendments up to 49/2019 included Environmental Protection Act, diakses di https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2014/en20140527_20190049.pdf

that may place an unreasonable burden on the surroundings referred to in section 17, subsection 1, of the Adjoining Properties Act (26/1920)."¹⁷

Terjemahan bebas: "Izin (izin lingkungan) **diperlukan untuk kegiatan** sebagaimana dimaksud dalam Lampiran 1, Tabel 1 (instalasi yang dicakup oleh arahan) dan Tabel 2 yang menimbulkan risiko pencemaran lingkungan. Ketentuan mengenai koefisien satuan ternak yang digunakan untuk menentukan persyaratan izin fasilitas peternakan dalam hal tertentu dapat dilihat pada Lampiran 3. (423/2015). **Izin lingkungan** juga diperlukan untuk: 1) **kegiatan yang dapat menyebabkan** pencemaran badan air, dan proyek tersebut tidak memerlukan izin berdasarkan Undang-Undang Air; 2) **mengalirkan air limbah yang dapat menyebabkan pencemaran** selokan atau mata air, atau aliran sungai sebagaimana dimaksud dalam bab 1, bagian 3, ayat 1, paragraf 6, Undang-Undang Air; 3) **suatu kegiatan yang dapat memberikan beban yang tidak wajar pada lingkungan** sebagaimana dimaksud dalam bagian 17, ayat 1, Undang-Undang Properti Berdampungan (26/1920)."

Negara Inggris dan Wales, Berlaku *The Pollution Prevention and Control Regulations 2000* yang menentukan **persyaratan izin** untuk mengoperasikan instalasi dan instalasi bergerak bahwa Tidak seorangpun boleh mengoperasikan instalasi atau instalasi bergerak setelah tanggal yang ditentukan untuk instalasi atau instalasi bergerak tersebut kecuali berdasarkan dan sejauh diizinkan oleh izin yang diberikan oleh regulator. Berdasarkan Schedule 1 dari PPC Regulations 2000, instalasi atau sumber bergerak yang wajib memiliki izin ini terdiri dari kegiatan/usaha di bidang: i). industri energi; ii). produksi dan pemrosesan bahan metal; iii). industri metal; iv) industri kimia; v). pengelolaan limbah/sampah; vi). kegiatan lainnya.¹⁸

B. Dampak Perubahan Perizinan Menjadi Persetujuan

Jika kita melihat perbandingan dari UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja khususnya di bagian kluster yang membahas mengenai Lingkungan Hidup, terdapat beberapa indikator yang mengalami perubahan:

No	Indikator	UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	Keterangan
1	AMDAL	Pasal 26 ayat (2) <i>Pelibatan masyarakat harus dilakukan berdasarkan prinsip pemberian informasi yang transparan dan lengkap serta</i>	Pasal 26 ayat (2) <i>Penyusunan dokumen Amdal dilakukan dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak</i>	Pasal 39 ayat (2) a. Prinsip pemberian informasi dalam Pasal

¹⁷ UK Statutory Instruments, *The Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000*, diakses di <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2000/1973/schedule/1/made>

¹⁸ Prof. Dr. Andri G. Wibisana, *Catatan Terhadap Ketentuan UU No. 32 Tahun 2009 Dalam RUU Cipta Kerja: Persetujuan Lingkungan*, Diskusi dalam WAG Pengajar Hukum Lingkungan Indonesia (PHLI), Agustus 2020

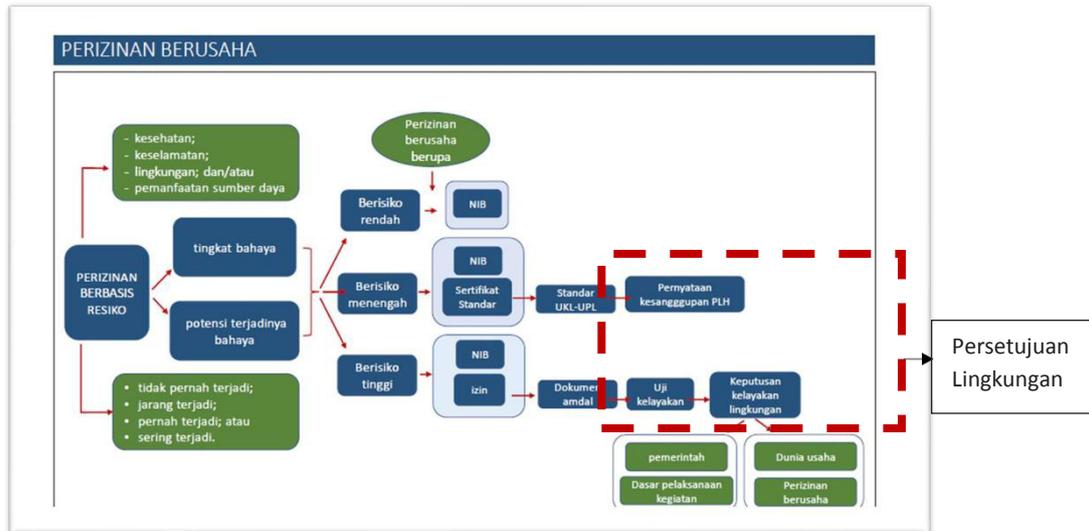
<p>diberitahukan sebelum kegiatan dilaksanakan.</p> <p>Pasal 26 ayat (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. yang terkena dampak; b. pemerhati lingkungan hidup; dan/atau c. yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses amdal.</p>	<p>langsung terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan.</p>	<p>26 ayat (2) UU PPLH dihapuskan.</p>
<p>Pasal 26 ayat (4) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengajukan keberatan terhadap dokumen amdal.</p>	<p>Pasal 29 dihapus</p>	<p>b. Perubahan pelibatan masyarakat dalam penyusunan dokumen amdal (vide Pasal 26 ayat (2) UU CK) yang hanya melibatkan masyarakat yang terkena dampak langsung saja. Dengan demikian, pemerhati lingkungan hidup, dan masyarakat yang terpengaruh keputusan proses amdal dihapuskan.</p>
<p>Pasal 29 ayat (1) Dokumen amdal dinilai oleh Komisi Penilai Amdal yang dibentuk oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.</p>		<p>c. Masyarakat tidak dapat mengajukan keberatan terhadap dokumen amdal. d. Tidak adanya</p>

				Komisi Penilai Amdal untuk menilai dokumen.
2	Perizinan Diubah menjadi Persetujuan	Pasal 1 angka 35 <i>Izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.</i> Pasal 36 ayat (1) <i>Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan.</i> Pasal 38 <i>Selain ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2), izin lingkungan dapat dibatalkan melalui keputusan pengadilan tata usaha negara.</i>	Pasal 1 angka 35 <i>Persetujuan Lingkungan adalah Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah mendapatkan persetujuan dari pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.</i> Pasal 36 dihapus Pasal 38 dihapus	a. Izin lingkungan dihapus b. Izin lingkungan dapat dibatalkan oleh Pengadilan, apakah persetujuan dapat dibatalkan pengadilan? Kemudian apa dampaknya apabila seandainya persetujuan lingkungan yang dapat dibatalkan?
3	Tanggung Jawab Mutlak	Pasal 88 <i>Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman</i>	Pasal 88 <i>Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman</i>	Penghapusan frasa tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan. Menekankan sanksi administratif untuk

		<i>serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan.</i>	<i>serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi dari usaha dan/atau kegiatannya.</i>	pembuangan limbah B3, namun apa sanksi administratifnya? Vide Pasal 82C ayat (1) UUCK sanksi administratif hanya untuk Pasal 82A dan 82B ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).
4	Pasal Limbah B3 Dihapuskan dalam Ketentuan Pidana	Pasal 102 <i>Setiap orang yang melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (4), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).</i>	Pasal 102 dihapus	Apakah tepat pengaturan membuang limbah B3 tanpa izin bukan tindak pidana? Perlu melihat perbandingan negara lain. Bahwa hampir semua negara menerapkan pembuangan limbah B3 tanpa izin adalah tindak pidana.
5	Perubahan Pasal 109	Pasal 109 <i>Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan</i>	Pasal 109 <i>Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki:</i> <i>a. Perizinan Berusaha atau persetujuan Pemerintah Pusat, atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam</i>	Adanya perubahan mengenai usaha atau kegiatan tanpa izin menjadi tindak pidana apabila telah ada akibat yang timbul. Padahal hal ini juga telah diatur

<p><i>denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).</i></p>	<p><i>Pasal 24 ayat (5), dalam Pasal 98 Pasal 34 ayat (3), dan Pasal 99. Pasal 59 ayat (1), atau Pasal 59 ayat (4);</i></p> <p><i>b. persetujuan dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (3) huruf b; atau</i></p> <p><i>c. persetujuan dari Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1);</i></p> <p><i>yang mengakibatkan timbulnya korban/kerusakan terhadap kesehatan, keselamatan, dan/atau lingkungan, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).</i></p>
---	---

Sejak dibahas dalam bentuk Rancangan Undang-undang, UU Cipta Kerja memperkenalkan istilah ‘persetujuan lingkungan hidup’ yang merujuk pada (1) Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup; atau (2) Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Persetujuan Lingkungan Hidup, menurut RUU Cipta Kerja dan beberapa pemaparan dari pemerintah akan menggantikan Izin Lingkungan.



Menanggapi diubahnya izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan dalam UU Cipta Kerja, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan:¹⁹

1. Persetujuan lingkungan tidak menghilangkan fungsi integrasi yang sebelumnya ada dalam izin lingkungan

Pada dasarnya, Izin Lingkungan memiliki fungsi mengintegrasikan seluruh perizinan terkait lingkungan hidup. Berdasarkan Naskah Akademik UU No. 32 Tahun 2009, dijelaskan bahwa izin-izin di bidang lingkungan hidup seperti izin pengelolaan limbah B3, izin pengangkutan limbah B3, dan sebagainya perlu untuk diintegrasikan ke dalam izin lingkungan.²⁰ Oleh karena itu, dalam UU No. 32 Tahun 2009, hanya dikenal satu perizinan lingkungan, yakni izin lingkungan itu sendiri. Sayangnya memang usaha pengintegrasian tersebut gagal dilakukan dalam implementasi dengan diterbitkannya PP No. 27 Tahun 2012 yang memperkenalkan izin lain selain izin lingkungan.²¹ Hal ini kemudian dicoba untuk dikoreksi dalam Pasal 64 PP 24 Tahun 2018 tentang OSS, yang mengamanatkan adanya pengintegrasian izin di bidang pengelolaan lingkungan hidup ke dalam izin lingkungan dengan cara mengintegrasikan pertimbangannya di dalam Amdal atau UKL-UPL ataupun perubahan izin lingkungan. Diharapkan fungsi dan inisiatif untuk integrasi ini tetap dapat berjalan sekalipun izin lingkungan berubah menjadi persetujuan lingkungan.

Integrasi ini juga berlaku terhadap Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (IPPLH), antara lain izin pembuangan limbah cair dan izin dumping. Semua jenis ini perlu dipastikan terintegrasikan dengan persetujuan lingkungan. Adapun mengenai kegiatan-kegiatan yang sebelumnya diwajibkan

¹⁹

²⁰ Naskah Akademik UU No. 32 Tahun 2009, hlm. 19

²¹ PP No. 27 Tahun 2012 memperkenalkan terminologi baru yakni izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang terdiri dari 12 izin, seperti izin pembuangan limbah cair, izin penyimpanan sementara limbah B3, izindumping, dan lainnya

IPPLH lain seperti izin-izin terkait dengan limbah B3 dan/atau B3²², diharapkan terbagi menjadi 2 jenis:

- a. Apabila kegiatannya merupakan kegiatan pendukung (misalnya aktivitas PLTU membutuhkan penyimpanan sementara LB3), maka penting untuk memastikan terintegrasidengan persetujuan lingkungan.
- b. Hanya bila kegiatannya merupakan kegiatan utama, ia bisa dikategorikan sebagai perizinan berusaha.

2. Memastikan Persetujuan Lingkungan merupakan tindakan tata usaha negara yang dapat digugatdi Pengadilan TUN

Hal penting dari UU No. 32 Tahun 2009 adalah bahwa izin lingkungan merupakan keputusan tata usaha negara yang dapat digugat apabila izin tersebut diterbitkan tanpa didahului oleh Amdal maupun UKL-UPL maupun ketika persyaratan yang diajukan dalam permohonan izin (mis. Amdal) mengandung cacat hukum maupun dalam penerbitannya tanpa memenuhi syarat sebagaimana tercantum dalam keputusan komisi tentang kelayakan lingkungan hidup maupun rekomendasi UKL-UPL.²³ Hal ini menjadi penting untuk mengoreksi kecacatan maupun kealpaan dalam penerbitan izin lingkungan tersebut. Oleh karena itu, diharapkan meskipun diubah menjadi persetujuan lingkungan, ada pasal yang menegaskan bahwa persetujuan lingkungan merupakan keputusan tata usaha negara yang dapat dijadikan objek gugatan. Dengan demikian, Pasal 38 UU No. 32 Tahun 2009 bukanlah dicabut, melainkan diubah dan disesuaikan perumusannya sesuai dengan perubahan dari izin lingkungan menjadi persetujuanlingkungan.

Selain itu, penting juga untuk diperhatikan agar apabila terdapat kecacatan dalam persetujuan lingkungan, objek yang dapat dijadikan gugatan sebaiknya adalah persetujuan lingkungan-nya itu sendiri dan bukan perizinan berusaha sebagaimana yang diatur dalam perubahan pasal 37 UU No. 32 Tahun 2009 pada RUU Cipta Kerja. Penegasan ini penting untuk menjamin akses keadilan masyarakat sekaligus sebagai alat memastikan berjalannya tata kelola perizinan yang baik karena diharapkan penerbit izin maupun pemberi persetujuan lingkungan akan lebih berhati-hati.

3. Memastikan Persetujuan Lingkungan dapat Dicabut dan Berpengaruh Terhadap Perizinan Berusaha

Dalam UU No. 32 Tahun 2009, terlihat jelas bahwa izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan. Sayangnya, dalam RUU Cipta Kerja, pasal ini dihapus. Adapun pencabutan izin lingkungan pada dasarnya merupakan salah satu bentuk sanksi administratif, yang sayangnya dalam

²² Lengkapnya: izin pembuangan limbah cair, izin pemanfaatan air limbah untuk aplikasi ke tanah, izin penyimpanan sementara limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pengumpulan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pengangkutan limbah bahan

berbahaya dan beracun, izin pemanfaatan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pengolahan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin penimbunan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pembuangan air limbah ke laut, izin dumping, izin reinjeksi ke dalam formasi, dan/atau izin *venting*.

²³ UU No. 32 Tahun 2009, ps.93 jo. Ps. 36

RUU Cipta Kerja penekanan bahwa pencabutan izin merupakan bentuk sanksi administratif dicabut dan didelegasikan dalam Peraturan Pemerintah. Sekalipun begitu, memang dalam RUU Cipta Kerja tetap mengatur bahwa perizinan berusaha dapat dibatalkan apabila, salah satunya, terdapat kewajiban yang ditetapkan dalam dokumen Amdal atau UKL- UPL yang tidak dilaksanakan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Namun, apakah persetujuan lingkungan dapat dicabut apabila terdapat pelanggaran berat terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, inilah yang belum tergambar dengan jelas. Sebelumnya, jika terdapat pelanggaran berat terhadap ketentuan peraturan perundang- undangan, izin lingkungan dapat dicabut dan izin usaha dapat dibatalkan.

Selain itu, perlu pula ada penegasan bahwa pelanggaran terhadap perundang-undangan atau persyaratan yang ada dalam persetujuan lingkungan dapat menjadi alasan penjatuhan sanksi administratif lainnya, seperti teguran, paksaan pemerintah, atau denda.

4. Penguatan partisipasi publik

Pengaturan partisipasi publik dalam proses persetujuan lingkungan hidup dan Salah satu esensi penting dari instrumen pencegahan lingkungan baik itu dalam bentuk Amdal maupun izin lingkungan/persetujuan lingkungan adalah adanya kanal untuk menampung legitimasi dari masyarakat yang tidak terbatas pada masyarakat terdampak tetapi juga pihak yang mempunyai kepentingan terhadap perlindungan lingkungan hidup. Diharapkan Komisi Penilai Amdal tidak dihapus karena di dalam Komisi Penilai ini terdapat kesempatan bagi wakil dari masyarakat maupun akademisi untuk terlibat secara proaktif memastikan Amdal telah mengkaji multiaspek, termasuk sosial, ekonomi, lingkungan hidup dan kesehatan masyarakat. Selain itu, jenis pihak yang dapat dilibatkan dalam partisipasi publik agar tidak dibatasi hanya masyarakat yang berpotensi terkena dampak, melainkan terbuka juga untuk: pemerhati lingkungan hidup dan pihak yang terpengaruh oleh persetujuan lingkungan dan perizinan berusaha.

III. KESIMPULAN

Adanya pergeseran dalam UU Cipta Kerja dalam pengelolaan lingkungan hidup terutama dalam instrument pengendalian dari bentuk perizinan menjadi bentuk persetujuan tentu saja perlu kehati-hatian dan diperlukan pengawasan serta evaluasi dalam pelaksanaannya.

Hal yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaannya adalah: Persetujuan lingkungan tidak menghilangkan fungsi integrasi yang sebelumnya ada dalam izin lingkungan, Memastikan Persetujuan Lingkungan merupakan tindakan tata usaha negara yang dapat digugat di Pengadilan TUN, Memastikan Persetujuan Lingkungan dapat dicabut dan berpengaruh terhadap perizinan berusaha, serta Penguatan partisipasi publik dalam proses persetujuan lingkungan hidup dan salah satu esensi penting dari instrumen pencegahan lingkungan baik itu dalam bentuk Amdal.

DAFTAR PUSTAKA

- F.P.C.L. Tonnaer, *Handboek van het Nederlands Milieurecht: Boek 1* (Utrecht: Lemma, BV, 1994)
- Hadjon, Philipus M, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjadara University Press, 2015)
- HR, Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm 201-202.
- <https://environesia.co.id/blog/persetujuan-lingkungan-pasca-uu-cipta-kerja-sah/>
<https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/07/071000265/tiga-catatan-kritis-untuk-omnibus-law-uu-cipta-kerja?page=all>
- Manan, Bagir. *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari Perspektif UUD 1945*
- Ministry of the Environment Finland, *Amendments up to 49/2019 included Environmental Protection Act*, diakses di https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2014/en20140527_20190049.pdf
- Naskah Akademik UU No. 32 Tahun 2009
- Pambudhi, Hario Danang 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
- PP No. 27 Tahun 2012
- Purwendah, Elly Kristiani, *"Merekonstruksi Ilmu Hukum ..."*, *Prosiding Seminar Nasional Hukum dan Ilmu Sosial Ke -2*, 2018
- Putra, Antoni, *"Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi."* *Jurnal Legislasi*, Vol. 17, No. 1, (2020)
- Riyanto, Sigit (et.al), *Kertas Kebijakan Catatan Kritis terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020)
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010)
- Sutedi, Andrian. 2010. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sutedi, Andrian. 2010. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika
- UK Statutory Instruments, *The Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000*, diakses di <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2000/1973/schedule/1/made>
- UU No. 32 Tahun 2009
- Wibisana, Andri G., **Catatan Terhadap Ketentuan UU No. 32 Tahun 2009 Dalam RUU Cipta Kerja: Persetujuan Lingkungan**, Diskusi dalam WAG Pengajar Hukum Lingkungan Indonesia (PHLI), Agustus 2020