



Pusat Analisis Keparlemenan
Badan Keahlian DPR RI

KAJIAN

Policy Brief

Vol. XXVIII No.3 2023

ISSN: 0853-9316

**Pusat Analisis Keparlemenan - Badan Keahlian
Sekretariat Jenderal DPR RI**
Cedung Nusantara 1, Lantai 2
Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan,
Jakarta Pusat, 10270

KAJIAN

POLICY BRIEF

VOL. XXVIII, NO. 3, SEPTEMBER 2023

ISSN: 0853-9316

Penanggung Jawab

Achmad Sani Alhusain, S.E., M.A

Pemimpin Redaksi

Sri Nurhayati Qodriyatun, S.Sos., M.Si.

Redaksi Bidang

Drs. Prayudi, M.Si.

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H.

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

Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn.

Dr. Ari Mulianta Ginting, S.E., M.S.E.

Drs. Riyadi Santoso, M.Si.

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

Mitra Bestari

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

Prof. Tommy Hendra Purwaka, SH., LL.M., Ph.D

Prof. (Riset). Dr. Ir. Achmad Suryana, M.S

Erna Irawati, S.Sos., M.Pol.Adm

Dr. Indah Harlina, S.H., M.H.

Editor

Puteri Hikmawati, S.H., M.H.

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

Dr. Rasbin, S.TP., M.S.E.

Pengatur Tata Letak

Denico Doly, S.H., M.Kn.

Sony Hendra Permana, S.E., M.S.E.

Alamat Redaksi

Pusat Analisis Keparlemenan

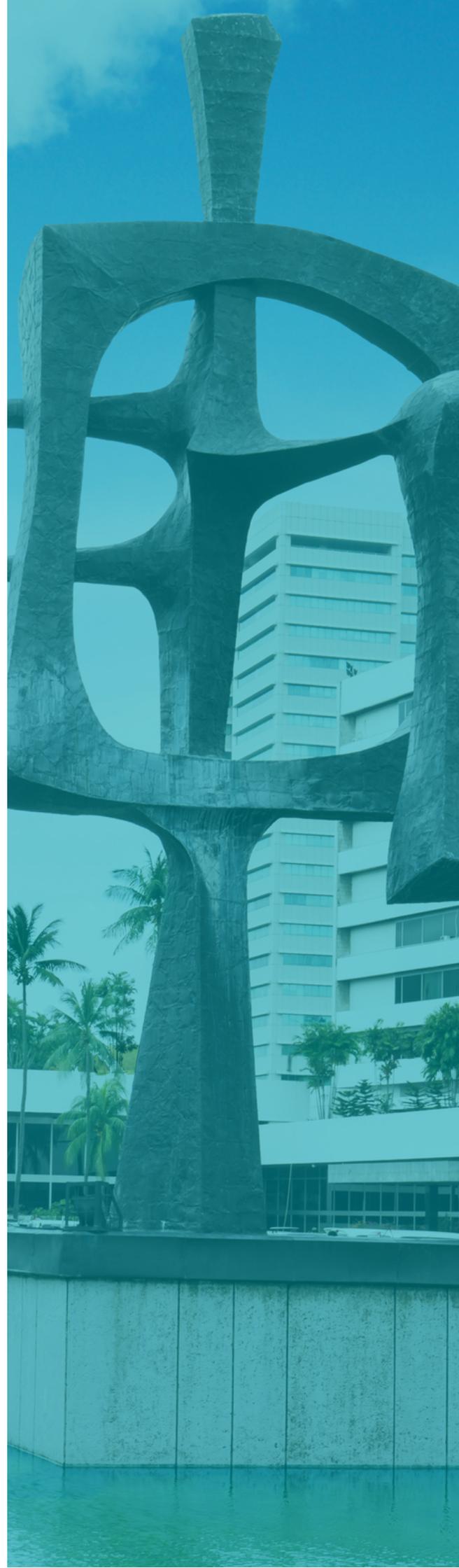
Badan Keahlian - Sekretariat Jenderal DPR RI

Jl. Jen. Gatot Subroto, Gd. Nusantara 1 lt. 2

Jakarta Pusat 10270

Telp: 021-5715891; Fax: 021-5756067

Email: kajianpolicybrief@gmail.com



KAJIAN

POLICY BRIEF

VOL. XXVIII NO. 3, SEPTEMBER 2023 (121 - 180)

KEWENANGAN DPR MEMBAHAS PERPPU: MASIHKAH HARUS SEBATAS MENYETUJUI ATAU MENOLAK?

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H.

KEBIJAKAN *FREEDOM OF NAVIGATION* (FON) TERHADAP KAPAL ASING MENURUT UNCLOS 1982 DAN IMPLEMENTASINYA

Novianti, S.H., M.H.

ALTERNATIF SOLUSI ATAS DISHARMONI KEWENANGAN PENGELOLAAN MANGROVE DALAM *FOLU NET SINK* 2030

Sri Nurhayati Qodriyatun, S.Sos., M.Si.

OPTIMALISASI KEBIJAKAN KEPEMILIKAN HUNIAN BAGI MASYARAKAT BERPENDHASILAN RENDAH DAN MARGA ASING

Nidya Waras Sayekti, S.E., M.M

HUBUNGAN PENYERTAAN MODAL NEGARA (PMN) TERHADAP DEVIDEN

Dr. Ari Mulianta Ginting, S.E., M.S.E.

PERCEPATAN PELAKSANAAN IPO SEBAGAI ALTERNATIF PENDANAAN USAHA UKM

Dian Cahyaningrum, S.H., M.H.

TRANSFORMASI KEBIJAKAN KESEHATAN: REHABILITASI PENGGUNA NARKOTIKA DALAM UNDANG-UNDANG KESEHATAN

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

REFORMASI KEBIJAKAN KEPARIWISATAAN INDONESIA MELALUI REVISI UU KEPARIWISATAAN

Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn.

KENDALA PENGADAAN GURU MELALUI SELEKSI PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK)

Nurfadilah Arini, S.I.P.

UPAYA PELINDUNGAN HAK EKONOMI PENCIPTA LAGU

Trias Palupi Kurnianingrum, S.H., M.H

Diterbitkan oleh:

Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

**HALAMAN INI SENGAJA
DIKOSONGKAN**

PENGANTAR REDAKSI

Pusat Analisis Keparlemenan menghadirkan kembali Kajian *policy brief* Vol. 28. No. 3 Tahun 2023. Dalam edisi ketiga ini, Kajian menyajikan 10 tulisan yang disumbangkan para Analis Legislatif dan Analis Kebijakan di Pusat Analisis Keparlemenan. Artikel pertama berjudul “Kewenangan DPR membahas Perppu: Masihkah harus sebatas menyetujui atau menolak?”, ditulis oleh Novianto Murti Hantoro. Dalam artikel ini disampaikan bahwa kewenangan DPR RI dalam membahas Perppu yang sebatas menyetujui dan tidak menyetujui tanpa kewenangan melakukan perubahan seakan menimbulkan kesan *fait accompli* dan menempatkan DPR RI dalam posisi yang sulit jika ingin menyatakan persetujuan dengan perubahan atas suatu Perppu. Melalui artikel ini, penulis menganalisis kebijakan dalam Pasal 52 ayat (3) UU P3 dikaitkan dengan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 mengenai kewenangan DPR RI dalam pembahasan Perppu dan membuka wacana perubahan kewenangan DPR RI dalam pembahasan Perppu. Berdasarkan perbandingan kelebihan dan kekurangan antara opsi menyetujui atau tidak menyetujui dan opsi kewenangan melakukan perubahan, terdapat banyak kekurangan pada opsi menyetujui atau tidak menyetujui. Opsi tersebut tidak dapat mengakomodasi prinsip *meaningful participation*. Penulis menyodorkan satu wacana untuk memberikan kewenangan kepada DPR RI untuk melakukan perubahan dalam pembahasan Perppu. Wacana tersebut dapat dilakukan melalui perubahan terhadap ketentuan Pasal 52 ayat (3) UU P3.

Artikel selanjutnya adalah dari Novianti yang berjudul “Kebijakan *Freedom of Navigation* (FON) terhadap kapal asing menurut UNCLOS 1982 dan implementasinya”. Berlatar belakang adanya kasus dugaan pelanggaran aturan navigasi yang dilakukan oleh kapal tanker asing MT Horse yang berbendera Iran dan MT Frea yang berbendera Panama di wilayah perairan Kalimantan, artikel ini menelaah pengaturan FON dalam UNCLOS 1982 dan implementasinya bagi kapal asing ketika masuk di wilayah perairan Indonesia. FON atau kebebasan bernavigasi adalah kebijakan yang terdapat dalam hukum internasional yang mengatur tentang wilayah kelautan. Kebebasan navigasi oleh kapal asing di wilayah perairan Indonesia berdasarkan UNCLOS tersebut meliputi: kapal asing harus melakukan pelayarannya dengan syarat terus menerus (*continuous*) dan seketika (*expeditious*) kecuali dalam keadaan darurat (*force majeure*); tidak mengancam ketertiban dan keamanan Indonesia; dan dilarang melakukan kegiatan apapun yang mengancam kedaulatan negara Indonesia. UU 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia belum mengakomodir hal tersebut sehingga penulis merekomendasikan agar DPR RI, khususnya Komisi I, melalui pelaksanaan fungsi legislasi perlu melakukan perubahan terhadap UU 6 Tahun 1996 agar sesuai dengan ketentuan UNCLOS. Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR RI, khususnya Komisi III, diharapkan mendorong pemerintah untuk melakukan penegakan hukum yang tegas terhadap kapal-kapal asing yang melakukan pelanggaran-pelanggaran di wilayah perairan Indonesia. Kemudian, dari fungsi anggaran, DPR RI melalui Komisi I dapat mendukung peningkatan anggaran alutsista demi keamanan dan kedaulatan NKRI.

Artikel selanjutnya berjudul “Alternatif solusi atas disharmoni kewenangan pengelolaan mangrove dalam FOLU Net Sink 2030” yang ditulis oleh Sri Nurhayati Qodriyatun. Berlatar belakang permasalahan banyaknya lembaga yang mempunyai kewenangan dalam pengelolaan mangrove, mengangkat permasalahan tersebut untuk menawarkan alternatif solusi atas disharmoni pengelolaan mangrove sebagai upaya mitigasi perubahan iklim dan pencapaian pemenuhan target *net sink* 2030 dari sektor *forest and other land use* (FOLU). Mangrove memiliki potensi besar dalam upaya mengurangi emisi dan dalam meningkatkan pendapatan negara melalui perdagangan karbon. Penulis menemukan ada 6 lembaga pemerintahan yang mempunyai kepentingan dalam pengelolaan mangrove. Banyaknya lembaga yang berkepentingan tersebut mengakibatkan terjadinya tumpang tindih dalam pengelolaan mangrove. Dampaknya, terjadi kerancuan

pelaksanaan, kesalahan penanganan, dan pemborosan sumber daya dalam kegiatan rehabilitasi lahan mangrove. Selain itu, kegiatan konservasi lahan mangrove menghadapi kerentanan terhadap eksploitasi, keragaman kebijakan, dan kurangnya koordinasi dalam pelaksanaannya. Penulis menawarkan dua alternatif solusi dengan membentuk satu lembaga yang mengoordinasikan pengelolaan mangrove di tingkat nasional dan membuat rencana pengelolaan mangrove daerah yang terintegrasi. Alternatif tersebut dapat menjadi pertimbangan DPR RI, khususnya Komisi IV, untuk mendorong pemerintah dalam pengelolaan mangrove.

Artikel keempat berjudul "Optimalisasi kebijakan kepemilikan hunian bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan warga asing" yang ditulis oleh Nidya Waras Sayekti. Dilatarbelakangi oleh angka kekurangan perumahan (*backlog*) di Indonesia yang mencapai 12,71 juta unit, sedangkan pertumbuhan keluarga baru mencapai 700 ribu hingga 800 ribu per tahun. Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah untuk menyediakan hunian sehat dan layak bagi rakyat, salah satunya dengan Program Sejuta Rumah (PSR). Akan tetapi, upaya mengurangi *backlog* dilakukan berbarengan dengan kebijakan pemerintah memberikan kemudahan kepemilikan hunian bagi warga negara asing (WNA) di Indonesia. Melalui kajian literatur, penulis menyampaikan bahwa per 12 Juni 2023 ketersediaan hunian bagi rakyat baru mencapai 24,36 persen dan penyaluran fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan per 4 Agustus 2023 baru mencapai 55,12 persen. Kebijakan kemudahan kepemilikan rumah bagi WNA dikhawatirkan akan menghambat upaya pemerintah mengurangi *backlog*. Untuk itu, penulis merekomendasikan agar DPR RI, melalui Komisi V, meminta pemerintah menetapkan batasan kepemilikan properti bagi WNA di bawah 5 persen. Selain mendorong pemerintah untuk merealisasikan target RPJMN 2020–2024 untuk meningkatkan kepemilikan hunian bagi rakyat.

Artikel kelima berjudul "Hubungan penyertaan modal negara (PMN) terhadap dividen" yang ditulis oleh Ari Mulianta Ginting. Hal yang melatarbelakangi penulisan artikel ini adalah adanya peningkatan dana Penyertaan Modal Negara (PMN) yang diberikan pemerintah kepada BUMN, tetapi di periode yang sama kontribusi penerimaan dividen dari BUMN mengalami penurunan. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis mengkaji hubungan dana PMN dengan dividen BUMN dengan menggunakan uji statistik *correlation pearson*. Berdasarkan hasil uji statistik tersebut menunjukkan bahwa pemberian dana PMN tidak memiliki hubungan dengan dividen yang dihasilkan oleh BUMN. Untuk itu, penulis merekomendasikan agar DPR RI, khususnya Komisi VI, melakukan tiga hal. *Pertama*, evaluasi dan pemetaan terhadap BUMN yang menerima dana PMN. *Kedua*, rencana pemberian PMN di tahun 2024 terhadap beberapa BUMN perlu mendapatkan perhatian serius bagi Komisi VI, khususnya terkait aspek efektivitas dan efisiensi dampak PMN yang akan terjadi terhadap kinerja BUMN. *Ketiga*, catatan dan perhatian khusus diperlukan bagi BUMN yang telah mendapatkan PMN bertahun-tahun namun tetap belum mendapatkan perbaikan kinerja, bahkan merugi.

Artikel keenam berjudul "Percepatan pelaksanaan IPO sebagai alternatif pendanaan usaha UKM". Artikel ini ditulis oleh Dian Cahyaningrum. Hal yang melatarbelakangi artikel ini adalah hingga saat ini masih banyak usaha kecil dan menengah (UKM) yang belum memanfaatkan *Initial public offering* (IPO) untuk pendanaan usaha mereka. Padahal IPO dapat menjadi alternatif solusi bagi UKM untuk mengatasi persoalan permodalan di luar pembiayaan perbankan. Penulis mengkaji upaya apa yang dapat dilakukan untuk mempercepat UKM melakukan IPO. Hasil kajian menunjukkan bahwa persyaratan UKM untuk IPO ringan dan prosesnya mudah. Hanya saja, sosialisasi yang dilakukan pemerintah mengenai IPO masih sedikit sehingga

tidak banyak UKM yang melakukan IPO. Perlu ada upaya untuk mendorong UKM melakukan IPO, yaitu dengan mensosialisasikan IPO, kerja sama antar-*stakeholder* untuk mendorong UKM IPO, melakukan pembinaan pemberdayaan serta pendampingan UKM, dan mencari skema yang tepat bagi UKM dalam melaksanakan IPO. Penulis merekomendasikan agar DPR RI melalui Komisi VI melakukan pengawasan agar upaya mendorong UKM IPO terus dilakukan dengan baik. Komisi VI DPR RI juga perlu meminta pada Kemenkop dan UKM agar bekerja sama dengan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Bursa Efek Indonesia (BEI) untuk melakukan kajian terkait skema yang tepat bagi UKM dalam melakukan IPO.

Artikel ketujuh berjudul “Transformasi kebijakan kesehatan: Rehabilitasi pengguna narkoba dalam UU Kesehatan”. Artikel ditulis oleh Tri Rini Puji Lestari. Latar belakang penulisan artikel ini adalah adanya penyalahgunaan narkoba di Indonesia yang terus meningkat dan berdampak merugikan masyarakat. Akan tetapi, rehabilitasi pengguna narkoba terkendala stigma dan peraturan yang belum jelas. Adanya ketidaksesuaian pengaturan rehabilitasi di UU Narkoba dengan pendekatan pemulihan yang holistik menjadi sorotan pembahasan penulis. Kebijakan yang direkomendasikan adalah integrasi rehabilitasi pengguna narkoba dalam UU Kesehatan dengan harmonisasi antara UU Narkoba dan UU Kesehatan untuk mendukung perubahan persepsi terhadap masalah pengguna narkoba dan rehabilitasi. Untuk itu, penulis merekomendasikan agar Komisi III dan Komisi IX DPR RI bersama Pemerintah dalam jangka pendek menyusun aturan rehabilitasi pengguna narkoba dalam UU Kesehatan. Untuk jangka menengah, Komisi III dan Komisi IX DPR RI perlu menggabungkan aturan di UU Narkoba ke dalam UU Kesehatan, kemudian mengevaluasi programnya. Untuk jangka panjang, meningkatkan kerja sama lintas sektor, memperbaiki layanan rehabilitasi, menyertakan dalam sistem kesehatan nasional, melakukan kampanye edukasi, dan menjaga hak asasi manusia.

Artikel kedelapan berjudul “Reformasi kebijakan kepariwisataan Indonesia melalui revisi UU Kepariwisata” yang ditulis Shanti Dwi Kartika. Dilatarbelakangi dengan kondisi pariwisata Indonesia yang dihadapkan oleh masalah regulasi, UU Kepariwisata, yang sudah tidak relevan dengan kondisi dan kebutuhan pariwisata saat ini. Berdasarkan itu, penulis menganalisis bagaimana menghadapi berbagai isu dan tantangan dalam pengembangan pariwisata Indonesia melalui reformasi UU Kepariwisata. Revisi UU Kepariwisata diperlukan untuk memperbarui kebijakan pariwisata Indonesia yang menghadapi tantangan dan perubahan global dengan dua alternatif revisi, yaitu mengganti atau mengubah UU Kepariwisata. Mengganti UU Kepariwisata merupakan alternatif yang lebih baik mengingat perubahan lingkungan strategis kepariwisataan nasional dan global sangat signifikan. Penulis merekomendasikan agar DPR RI, khususnya Komisi X, perlu segera membentuk UU Kepariwisata yang baru. Komisi X perlu menetapkan norma, mengadakan konsultasi publik, dan melakukan simulasi dampak dan implementasi revisi UU Kepariwisata. Kemudian, Badan Legislasi DPR RI menyelaraskan revisi UU Kepariwisata dengan peraturan perundang-undangan lainnya sesuai dengan prinsipnya, dan pembahasan revisi UU Kepariwisata dilakukan oleh panitia khusus karena bersifat lintas sektor.

Artikel kesembilan berjudul “Kendala pengadaan guru melalui seleksi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK)” yang ditulis oleh Nurfadhilah Arini. Latar belakang penulisan artikel ini adalah Indonesia menghadapi persoalan kebutuhan guru. Kementerian Pendidikan, Budaya, Riset, dan Teknologi (Kemendikbud Ristek) memproyeksikan terjadi kekurangan guru sebanyak 1.312.759 orang pada tahun 2024. Sebagai respons, pemerintah mengeluarkan kebijakan pengadaan satu juta guru melalui mekanisme

seleksi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK). Sejak diimplementasikannya tahun 2021, kebijakan tersebut baru mampu memenuhi kebutuhan sebanyak 544.292 guru. Penulis menganalisis kendala apa yang dihadapi dalam pengadaan guru sehingga pemenuhan kebutuhan guru melalui PPPK ini masih jauh dari target yang ingin dicapai. Hasil kajian menunjukkan pengadaan guru melalui PPPK terkendala oleh tidak sesuainya proyeksi kebutuhan dalam data pokok pendidikan (Dapodik) dengan perhitungan kebutuhan guru dari pemerintah daerah (Pemda), serta adanya keterbatasan anggaran daerah untuk membayar gaji guru PPPK. Penulis merekomendasikan agar pengadaan guru melalui seleksi PPPK dapat terus dijalankan, namun disertai dengan strategi penguatan. DPR RI, melalui Komisi X, diharapkan mendorong Kemendikbud Ristek untuk membenahi data yang digunakan dalam seleksi guru dengan melibatkan Pemda. Selain itu, Komisi X juga perlu mendorong pemerintah untuk memastikan mekanisme penganggaran penggajian guru melalui DAU dipahami oleh Pemda, sekaligus mendorong upaya penyempurnaan formulasi DAU.

Artikel terakhir dituliskan oleh Trias Palupi Kurnianingrum, berjudul "Upaya perlindungan hak ekonomi pencipta lagu". Artikel ini dilatarbelakangi oleh adanya kasus Ahmad Dhani dan Once Mekel mengenai royalti lagu. Kasus ini menunjukkan bahwa sistem pengelolaan royalti di Indonesia masih membingungkan. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis mengkaji upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk melindungi hak ekonomi pencipta lagu. Selama ini, sistem perlindungan hak ekonomi pencipta lagu yang sudah diatur dalam UU Hak Cipta dan PP Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan/atau Musik belum terealisasi dengan baik. Untuk itu, penulis merekomendasikan agar DPR RI, melalui Komisi I, perlu segera merevisi UU Hak Cipta dan mendorong pemerintah untuk membuat aturan terkait pemanfaatan ekonomi lagu dan musik, serta melakukan sosialisasi UU Hak Cipta dan PP Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan/atau Musik secara intensif.

Demikianlah kesepuluh artikel yang kami tampilkan dalam Kajian *policy brief* Vol. 28 No. 3 Tahun 2023. Kami harap kajian ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca. Redaksi juga mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Ir. Carunia Mulya Hamid Firdausy, M.A, Prof. (Riset). Dr. Ir. Achmad Suryana, M.S, Prof. Tommy Hendra Purwaka, SH., LL.M., Ph.D., Erna Irawati, S.Sos., M.Pol.Adm., dan Dr. Indah Harlina, S.H., M.H. sebagai mitra bestari atas koreksi dan masukannya terhadap semua tulisan dalam Kajian edisi kali ini.

Jakarta, September 2023

Redaksi

DAFTAR ISI

KEWENANGAN DPR MEMBAHAS PERPPU: MASIHKAH HARUS SEBATAS MENYETUJUI ATAU MENOLAK?

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H. 121 - 66

KEBIJAKAN *FREEDOM OF NAVIGATION* (FON) TERHADAP KAPAL ASING MENURUT UNCLOS 1982 DAN IMPLEMENTASINYA

Novianti, S.H., M.H. 127 - 132

ALTERNATIF SOLUSI ATAS DISHARMONI KEWENANGAN PENGELOLAAN MANGROVE DALAM FOLU *NET SINK* 2030

Sri Nurhayati Qodriyatun, S.Sos., M.Si. 133 - 138

OPTIMALISASI KEBIJAKAN KEPEMILIKAN HUNIAN BAGI MASYARAKAT BERPENDHASILAN RENDAH DAN WARGA ASING

Nidya Waras Sayekti, S.E., M.M. 139 - 144

HUBUNGAN PENYERTAAN MODAL NEGARA (PMN) TERHADAP DEVIDEN

Dr. Ari Muliarta Ginting, S.E., M.S.E. 145 - 150

PERCEPATAN PELAKSANAAN IPO SEBAGAI ALTERNATIF PENDANAAN USAHA UKM

Dian Cahyaningrum, S.H., M.H. 151 - 156

TRANSFORMASI KEBIJAKAN KESEHATAN: REHABILITASI PENGGUNA NARKOTIKA DALAM UNDANG-UNDANG KESEHATAN

Tri Rini Puji Lestari, S.K.M., M.Kes. 157 - 162

REFORMASI KEBIJAKAN KEPARIWISATAAN INDONESIA MELALUI REVISI UU KEPARIWISATAAN

Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn. 163 - 168

KENDALA PENGADAAN GURU MELALUI SELEKSI PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK)

Nurfadilah Arini, S.I.P. 169 - 174

UPAYA PELINDUNGAN HAK EKONOMI PENCIPTA LAGU

Trias Palupi Kurnianingrum, S.H., M.H. 175 - 180

**HALAMAN INI SENGAJA
DIKOSONGKAN**

KEWENANGAN DPR MEMBAHAS PERPPU: MASIHKAH HARUS SEBATAS MENYETUJUI ATAU MENOLAK?

NOVIANTO MURTI HANTORO

ANALIS LEGISLATIF AHLI MADYA
BIDANG POLITIK, HUKUM, DAN KEAMANAN
novianto.hantoro@dpr.go.id

RINGKASAN EKSEKUTIF

- Kewenangan DPR RI dalam membahas Perppu yang sebatas menyetujui dan tidak menyetujui tanpa berwenang melakukan perubahan merupakan realitas saat ini berdasarkan *existing law* yang seakan menjadi "dogma".
- Makalah kebijakan ringkas ini menganalisis kebijakan dalam Pasal 52 ayat (3) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) dikaitkan dengan Pasal 22 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai kewenangan DPR RI dalam pembahasan Perppu dan membuka wacana perubahan kewenangan DPR RI dalam pembahasan Perppu.
- Berdasarkan perbandingan kelebihan dan kekurangan antara opsi menyetujui atau tidak menyetujui dan opsi kewenangan melakukan perubahan, terdapat banyak kekurangan pada opsi menyetujui atau tidak menyetujui, di antaranya tidak dapat mengakomodasi prinsip *meaningful participation*.
- Makalah kebijakan ringkas ini menawarkan wacana untuk memberikan kewenangan kepada DPR RI melakukan perubahan dalam pembahasan Perppu, selanjutnya merekomendasikan untuk melakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 52 ayat (3) UU P3.

PENDAHULUAN

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU P3). Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) huruf c UU P3, hierarki Perppu sejajar dengan undang-undang.

Presiden Joko Widodo telah menetapkan 8 (delapan) Perppu. Berikut dasar pertimbangan dari masing-masing Perppu tersebut.

1. Perppu Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dasar pertimbangannya adalah terjadinya kekosongan keanggotaan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sementara ketentuan mengenai pengisian keanggotaan sementara Pimpinan KPK belum diatur dalam undang-undang.

2. Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Dasar pertimbangannya adalah kekerasan seksual terhadap anak semakin meningkat secara signifikan, sementara sanksi pidana yang dijatuhkan bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak belum memberikan efek jera dan belum mampu mencegah secara komprehensif terjadinya kekerasan seksual terhadap anak.

3. Perppu Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan.

Dasar pertimbangannya adalah masih terdapat keterbatasan akses bagi otoritas perpajakan untuk menerima dan memperoleh informasi keuangan yang diatur dalam undang-undang sehingga dapat mengakibatkan kendala bagi otoritas perpajakan dalam penguatan basis data perpajakan untuk memenuhi kebutuhan penerimaan pajak dan menjaga keberlanjutan efektivitas kebijakan pengampunan pajak.

4. Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Dasar pertimbangannya adalah belum mengatur secara komprehensif mengenai keormasan yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 sehingga terjadi kekosongan hukum dalam hal penerapan sanksi yang efektif.

5. Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Dasar pertimbangannya adalah implikasi pandemi COVID-19 telah berdampak terhadap memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik sehingga perlu dimitigasi bersama oleh Pemerintah dan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) untuk melakukan tindakan antisipasi (*forward looking*) dalam rangka menjaga stabilitas sektor keuangan.

6. Perppu 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.

Dasar pertimbangannya adalah dalam rangka penanggulangan penyebaran COVID-19 sebagai bencana nasional perlu dilakukan penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan gubernur dan

wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota serentak tahun 2020.

7. Perppu Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Dasar pertimbangannya adalah perlu dilakukan perubahan beberapa norma dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berkaitan dengan penguatan kelembagaan penyelenggara pemilihan umum, jadwal dimulainya kampanye pemilihan umum anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, dan kampanye pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, penyelenggaraan pemilihan umum di Ibu Kota Nusantara tahun 2024 serta penyesuaian daerah pemilihan dan penyesuaian jumlah kursi.

8. Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Dasar pertimbangannya adalah 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 dan kesejahteraan pekerja yang tersebar di berbagai undang-undang sektor saat ini belum dapat memenuhi kebutuhan hukum untuk percepatan cipta kerja. Perppu ini juga untuk melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Dari kedelapan Perppu tersebut, hanya 2 (dua) Perppu yang mengatur hal baru yang belum pernah diatur dalam undang-undang, yaitu Perppu Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan dan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Sementara 6 (enam) Perppu lainnya bersifat perubahan undang-undang atau sudah pernah diatur sebelumnya dalam undang-undang, seperti UU Cipta Kerja.

Perppu adalah peraturan pemerintah yang merupakan kewenangan Presiden untuk menetapkan, karena adanya sifat kegentingan yang memaksa. Hal ini menjadikan peraturan pemerintah ini menjadi pengganti undang-undang dan disejajarkan hierarkinya dengan undang-undang. Materi muatan peraturan pemerintah ini juga merupakan materi muatan undang-undang, sehingga dapat mengubah undang-undang, termasuk merumuskan tentang sanksi atau ketentuan pidana.

Berdasarkan hukum positif saat ini, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) hanya dapat menyetujui atau tidak menyetujui Perppu tanpa dapat melakukan perubahan. Hal ini menimbulkan kesan *fait accompli* dan menempatkan DPR RI dalam posisi yang sulit jika DPR ingin menyatakan persetujuan dengan perubahan atas suatu Perppu. Dengan melihat perkembangan Perppu yang ditetapkan pada saat ini, makalah kebijakan ringkas ini akan menganalisis kewenangan DPR dalam pembahasan Perppu, apakah masih harus sebatas menyetujui atau tidak menyetujui.

PERDEBATAN KEGENTINGAN MEMAKSA YANG BERULANG

Fokus analisis setiap Presiden menetapkan Perppu seringkali mengenai sifat kegentingan yang memaksa yang menjadi dasar penetapannya. Beberapa artikel terkait hal tersebut, di antaranya: *Batasan Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) di Bidang Perpajakan* (Zuraida, 2018, p. 304-319); *Kegentingan Memaksa atau Kepentingan Penguasa (Analisis Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu))* (Armia, 2014, p. 261-292); dan *Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang* (Hasibuan, 2017, p. 109-122).

Mahkamah Konstitusi juga telah memberikan 3 (tiga) syarat keadaan yang harus dipenuhi untuk

menetapkan Perppu melalui pertimbangan putusan Perkara Nomor 138/PUU-VII/2009, yaitu:

- adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
- undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;
- 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.

Pada saat Pemerintah menerbitkan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja pada 30 Desember 2022, sejumlah Pemohon mengajukan permohonan pengujian formil dan materil dalam perkara Nomor 5/PUU-XIX/2023 dan Nomor 6/PUU-XIX/2023. Menurut para Pemohon, subjektivitas Presiden untuk menerbitkan Perppu harus didasarkan pada keadaan yang objektif. Apabila diukur dari tiga tolok ukur, keberadaan Perppu ini tidak memenuhi syarat karena selama ini Pemerintah menggunakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja untuk melaksanakan kebutuhan mendesak dalam penyelesaian masalah hukum yang masuk dalam ruang lingkupnya, dan selama ini tidak terjadi kekosongan hukum (Mahkamah Konstitusi RI, 2023).

Pada akhirnya diskursus yang berulang ini menjadi kurang signifikan, karena penetapan Perppu merupakan kewenangan konstitusional Presiden yang jika hendak dibuatkan persyaratan seobjektif apapun, subjektivitas Presiden tetap tidak dapat dihindarkan. Justru yang perlu dipikirkan adalah bagaimana agar kewenangan tersebut tetap dalam kerangka mekanisme checks and balances. UUD NRI Tahun 1945 telah menyediakan mekanisme tersebut, yaitu dalam Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) yang menyebutkan bahwa peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR RI dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Ketentuan ini selanjutnya juga mengundang

perdebatan terkait waktu pembahasan, misalnya ketika Presiden menetapkan Perppu pada masa sidang DPR RI, apakah harus ditunda pembahasannya pada masa sidang berikutnya setelah masa reses? Apakah DPR RI boleh membahas lebih dari satu masa sidang? Ketika hal ini dianggap penting karena terkait masalah formil, menjadi ironis ketika esensi materilnya menjadi tidak terpikirkan. Esensi materilnya adalah mengapa DPR RI harus dibatasi hanya dapat menyetujui dan tidak menyetujui Perppu tersebut tanpa boleh melakukan perubahan? Padahal materi

muatan tersebut merupakan materi muatan undang-undang dan disampaikan ke DPR dalam bentuk rancangan undang-undang dan yang diajukan ke DPR juga dalam bentuk RUU.

MEMBUKA WACANA DPR RI BERWENANG MENGUBAH PERPPU

Secara singkat dapat digambarkan tabel mengenai kelebihan dan kekurangan dari dua pilihan dalam pembahasan Perppu sebagai berikut.

	Menyetujui atau Menolak	Dapat Melakukan Perubahan
Dasar Hukum	UU P3	Belum ada dasar hukumnya
Proses Pembahasan	Tidak dapat mengusulkan perubahan dan menyempurnakan rumusan	Dapat mengusulkan perubahan, baik penambahan, pengurangan, maupun penyempurnaan rumusan
Waktu Pembahasan	Relatif cepat	Relatif lebih lama
Partisipasi Masyarakat	Aspirasi diolah hanya sebatas untuk menyetujui atau menolak	Aspirasi dapat diolah untuk memperbaiki materi muatan.

Dari aspek dasar hukum, UU P3 memang telah mengatur bahwa pengajuan Perppu dilakukan dalam bentuk pengajuan RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Selanjutnya disebutkan bahwa DPR RI hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu. Namun demikian, UUD 1945 sebenarnya tidak mengatur secara eksplisit bahwa DPR RI hanya dapat memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan. UUD 1945 menyebutkan "peraturan pemerintah tersebut harus mendapat persetujuan DPR RI dalam persidangan yang berikut". Persetujuan tidak selalu menyetujui secara utuh, namun juga persetujuan dimungkinkan pula dengan perubahan. Sebagai contoh, dalam pengajuan usul RUU dari anggota atau alat kelengkapan DPR RI sebelum menjadi RUU usul DPR RI, terdapat opsi anggota DPR RI dapat menyetujui

tanpa perubahan, menyetujui dengan perubahan, dan menolak. Di dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI disebutkan bahwa usul RUU diputuskan menjadi RUU dari DPR RI setelah terlebih dahulu fraksi memberikan pendapatnya. Keputusan dalam rapat paripurna dapat berupa: a. persetujuan tanpa perubahan; b. persetujuan dengan perubahan; atau c. penolakan (Pasal 135 ayat (2) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib).

Chen (2000, p. 308-431) dengan mengutip Bobbit menyebutkan ada 6 (enam) metode penafsiran atau interpretasi konstitusi, yaitu tekstual, historikal, doktrinal, prudensial, struktural, dan etikal. Dalam konteks kewenangan DPR RI pembahasan Perppu, metode yang dapat digunakan adalah metode penafsiran struktural. Metode penafsiran struktural dilakukan dengan cara mengaitkan aturan dalam undang-undang dengan konstitusi atau Undang-

Undang Dasar yang mengatur tentang struktur-struktur ketatanegaraan. Di dalam struktur ketatanegaraan berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, pemegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah DPR RI, artinya ketika menetapkan Perppu sebagai undang-undang, seharusnya tidak ada pembatasan kewenangan hanya menyetujui dan menolak. Terlebih terdapat ketentuan di dalam UU P3 yang menyebutkan pengajuan Perppu dilakukan dalam bentuk pengajuan RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang (Pasal 52 ayat (2) UU P3), kemudian diatur pula bahwa pembahasan RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan RUU (Pasal 71 ayat (1) UU P3). Intinya, esensi dalam mekanisme pembahasan materi muatan Perppu seharusnya disamakan dengan pembahasan materi muatan RUU pada umumnya.

Dari aspek proses pembahasan, ketika DPR RI hanya memiliki opsi menyetujui atau tidak menyetujui, maka tidak terjadi pembahasan secara intens pasal per pasal. Padahal konteks demokrasi yang kita tempuh saat ini adalah melalui musyawarah mufakat. Banyak hal terkait beberapa Perppu sebagaimana yang disebutkan dalam bagian pendahuluan sebenarnya perlu dibahas terlebih dahulu, misalnya:

- Perppu Ormas memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk membubarkan Ormas secara sepihak tanpa adanya *due process of law* terlebih dahulu.
- Perppu Perlindungan Anak memberikan pidana tambahan berupa pengumuman identitas pelaku, tindakan berupa kebiri kimia dan pemasangan alat deteksi elektronik.
- Perppu Penanganan Pandemi Covid-19 yang berpotensi menjadikan pejabat atau penguasa seperti KKSK kebal hukum, karena tidak dapat dituntut baik secara pidana dan perdata.

Selain itu, masih banyak hal-hal atau substansi lainnya yang menimbulkan banyak perdebatan di

masyarakat yang setidaknya dapat mengurangi potensi adanya permohonan *judicial review* ke MK. Dalam hal Perppu maupun undang-undang tentang penetapan Perppu diuji di MK, DPR RI sebenarnya tidak memiliki kapasitas untuk menyampaikan keterangan ke MK karena tidak ada rumusan yang berbeda antara Perppu dengan undang-undang mengingat kewenangannya hanya menyetujui atau tidak menyetujui.

Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang merupakan Perppu yang paling rumit, baik dalam proses pembahasan maupun dalam teknis perundang-undangannya. Berawal dari adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang pada intinya mengatur mengenai pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Untuk mencabut undang-undang tersebut, diterbitkan Perppu No. 1 Tahun 2014. Mengingat pertimbangan politik dan tidak adanya kemungkinan untuk mengubah rumusan di dalam Perppu, DPR RI menyetujui Perppu tersebut dan ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 2015. Namun, seketika itu juga DPR RI melakukan perubahan terhadap undang-undang tersebut melalui 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. Terakhir, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 diubah kembali dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2020. Berdasarkan hal tersebut tergambar betapa rumitnya proses pembahasan dan teknis perundang-undangannya ketika DPR RI ingin mengubah Perppu. Namun tidak ada ruang yang diberikan pada saat pembahasan Perppu, sehingga harus menyetujui terlebih dahulu, selanjutnya mengajukan RUU perubahannya.

Dari aspek waktu pembahasan, pembahasan Perppu oleh DPR RI dalam waktu yang relatif lama tidak mengurangi sifat kegentingan yang memaksa pemberlakuan Perppu tersebut atau tidak memiliki implikasi apapun, karena Perppu sudah berlaku pada

saat ditetapkan. Di dalam praktiknya, tidak semua Perppu juga diselesaikan pembahasannya dalam satu masa sidang terdekat pasca ditetapkannya Perppu. Namun demikian, ketika DPR RI diberikan kewenangan melakukan perubahan Perppu, maka pelaksanaan ketentuan di dalam Perppu tersebut nantinya mengikuti ketentuan sebagaimana rumusan perubahan.

Dari aspek partisipasi masyarakat, MK mengharapkan adanya *meaningful participation* dari masyarakat dalam setiap pembahasan RUU. Hal ini tidak mungkin terjadi dalam pembahasan RUU yang terkait dengan penetapan Perppu. DPR RI dapat menjaring aspirasi masyarakat, namun terbatas untuk memberi masukan agar menyetujui atau tidak menyetujui, bukan untuk memperbaiki norma rumusannya. Dengan demikian, kewenangan DPR RI untuk melakukan perubahan terhadap Perppu dapat lebih mengakomodasi prinsip *meaningful participation*.

Berdasarkan perbandingan kelebihan dan kekurangan dari pilihan apakah DPR RI hanya menyetujui atau tidak menyetujui Perppu dengan DPR RI berwenang melakukan perubahan terhadap Perppu, kekurangan untuk DPR RI berwenang mengubah Perppu hanya terdapat di dalam aspek dasar hukum. Hambatan dari aspek dasar hukum tersebut dapat diatasi dengan melakukan perubahan UU P3.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Pembahasan terhadap Perppu oleh DPR RI berdasarkan *existing law* hanya sebatas untuk menyetujui atau tidak menyetujui. Di dalam praktiknya, terdapat banyak permasalahan dan kelemahan ketika DPR RI tidak dapat mengubah rumusan norma yang terdapat di dalam Perppu. Namun, untuk dapat memberikan wewenang kepada DPR RI untuk dapat mengubah Perppu diperlukan dasar hukum. Berdasarkan hal tersebut, direkomendasikan untuk mengubah ketentuan Pasal 52 ayat (3) UU P3.

DAFTAR PUSTAKA

- Armia, M.S. (2014). Kegentingan Memaksa atau Kegentingan Penguasa (Analisis terhadap pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu). *Jurnal Ilmu Syaria'ah dan Hukum*, 48(1), 261-292.
- Chen, A.H.Y. (2000). The Interpretation of the Basic law - Common Law and Mainland China Chinese Perspectives. *Hong Kong Law Journal*, 30(3), 380-431.
- Hasibuan, A.M. (2017). Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 14(1), 109-122.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2023). *Perpu Cipta Kerja dinilai tak memenuhi syarat kegentingan memaksa*. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18845>
- Zuraida, I. (2018). Batasan Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) di Bidang Perpajakan. *Simposium Nasional Keuangan Negara*, 1(1), 304-319. <https://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id/snkn/article/download/220/125/>

KEBIJAKAN *FREEDOM OF NAVIGATION* TERHADAP KAPAL ASING MENURUT UNCLOS 1982 DAN IMPLEMENTASINYA

NOVIANTI

ANALIS LEGISLATIF AHLI MADYA
BIDANG POLITIK, HUKUM, DAN KEAMANAN
novianti2@dpr.go.id

RINGKASAN EKSEKUTIF

- Kasus pelanggaran aturan navigasi oleh kapal asing sering terjadi di wilayah perairan Indonesia, seperti yang dilakukan oleh dua kapal tanker asing, MT Horse yang berbendera Iran dan MT Frea yang berbendera Panama melakukan aktivitas ilegal di wilayah perairan Kalimantan, Indonesia.
- Kajian ini menelaah pengaturan *freedom of navigation* (FON) dalam UNCLOS 1982 dan implementasi FON oleh kapal asing di Wilayah Perairan Indonesia.
- Implementasi UNCLOS terkait FON oleh kapal asing harus melaksanakan pelayarannya dengan syarat terus menerus dan seketika, hak lintas yang dilakukan kapal asing harus bersifat damai, dan untuk hak lintas transitnya dilarang melakukan kegiatan yang mengancam kedaulatan negara pantai kecuali dalam kondisi darurat.
- Komisi I DPR RI yang membidangi bidang pertahanan perlu mendorong pemerintah dan TNI AL untuk menindak tegas kapal asing yang melakukan pelanggaran terhadap aturan navigasi di wilayah perairan Indonesia.

PENDAHULUAN

Badan Keamanan Laut Republik Indonesia (Bakamla RI) menyita sebuah kapal tanker Iran dan menangkap para awak kapal karena memindahkan minyak mentah secara ilegal ke kapal lain dalam Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. Sebelumnya, pada Januari 2021, Bakamla juga melakukan penangkapan terhadap dua kapal tanker asing, MT Horse yang berbendera Iran dan MT Frea yang berbendera Panama. Kapal tanker yang berasal dari negara Iran telah melewati wilayah perairan Kalimantan, Indonesia, dengan melakukan beberapa aktivitas ilegal berupa transfer minyak (*transfer crude oil*) dengan kapal MT Freya (Panama). Kedua kapal asing ini diduga telah melakukan pelanggaran aturan navigasi dan kegiatan ilegal alih-muat muatan minyak di wilayah perairan Indonesia (Kompas.id, 2023).

Kebijakan *freedom of navigation* (FON) terhadap kapal asing dilakukan untuk menjaga ketahanan dan pertahanan di wilayah perairan Indonesia dari

ancaman dan gangguan di laut karena terdapat potensi penyalahgunaan hak lintas damai bagi kapal asing di wilayah perairan Indonesia (Julieta & Yasa, 2023). Selain itu, adanya pakta keamanan trilateral antara Australia, Britania Raya, dan Amerika Serikat (AUKUS) dapat berdampak terhadap kedaulatan perairan Indonesia. Mengingat wilayah perairan Indonesia cukup besar kemungkinan digunakan sebagai jalur lalu lintas operasi kapal selam AUKUS yang berpangkalan di Australia. Oleh karena itu, Anggota DPR RI, Tubagus Hasanuddin, dalam wawancara dengan *The Sydney Morning Herald* menyampaikan Indonesia tidak akan mengizinkan perairan Indonesia digunakan untuk aktivitas yang bukan untuk tujuan damai, termasuk kemungkinan untuk tidak mengizinkan kapal selam AUKUS melintasi perairan Indonesia (Nugraha, 2023).

Indonesia sebagai negara kepulauan dan negara pihak telah meratifikasi Konvensi Hukum Laut PBB (UNCLOS 1982) melalui Undang-Undang (UU) Nomor

17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut). Konsekuensinya, Indonesia perlu menjamin adanya akses atau rute navigasi untuk kapal-kapal asing yang akan melewati wilayah Indonesia melalui hak lintas damai di laut wilayah dan hak lintas transit di alur laut kepulauan. UNCLOS mengatur hak dan kewajiban yang jelas bagi kapal asing dalam melaksanakan hak lintas damai dan hak lintas transit di alur laut kepulauan negara pantai. Kapal asing yang akan melintas di wilayah negara pantai wajib memperhatikan dan menghormati aturan hukum nasional negara pantai tersebut. Sebaliknya, UNCLOS 1982 juga memberikan hak dan kewajiban yang jelas bagi negara bendera kapal dan kapal asing yang sedang melaksanakan hak lintas damai dan hak lintas transit di alur laut kepulauan negara pantai (Afriansyah, 2023).

Berdasarkan latar belakang tersebut, kajian ini akan membahas mengenai pengaturan FON bagi kapal asing dalam UNCLOS 1982 dan implementasi FON terhadap kapal asing di wilayah perairan Indonesia.

PENGATURAN FON DALAM UNCLOS 1982

UNCLOS 1982 mempunyai arti penting bagi Indonesia, karena untuk pertama kalinya konsep Negara Kepulauan memperoleh pengakuan resmi masyarakat internasional. Indonesia telah meratifikasi UNCLOS 1982 melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut). Berdasarkan UNCLOS 1982, salah satu kewajiban negara kepulauan adalah menjamin kapal asing untuk melakukan Hak Lintas di Alur Laut Kepulauan Indonesia. Selain itu, Indonesia memiliki wilayah strategis yang terletak antara persilangan dua samudra dengan dua benua, membuat wilayah laut Indonesia menjadi alur laut yang memiliki peranan yang sangat penting bagi jalur lalu lintas pelayaran nasional dan internasional.

FON atau kebebasan bernavigasi merupakan kebijakan yang terdapat dalam hukum internasional yang mengatur tentang wilayah kelautan. Menurut hukum internasional, setiap kapal yang memasang bendera resmi suatu negara berhak untuk melintasi perairan laut tanpa ada intervensi dari negara manapun. Kebebasan berlayar merupakan salah satu prinsip utama dari UNCLOS 1982. Prinsip FON diterapkan menjadi "Hak Lintas" pada seluruh rezim laut yang ditetapkan dalam UNCLOS 1982 (Pasal 18 UNCLOS).

FON menjadi materi penting yang diatur dalam UNCLOS 1982. Pengaturan ini diperlukan yakni: pertama, sebagai pedoman pelaksanaan hak dan kewajiban negara pantai yang perairannya dilewati kapal berbendera asing maupun negara pemilik kapal terkait navigasi di setiap rezim perairan. Kedua, setiap rezim perairan memiliki status yang berbeda-beda, seperti halnya perairan pedalaman dan laut teritorial yang negara pantai memiliki kedaulatan penuh atasnya. Sementara itu, negara pantai hanya memiliki hak berdaulat untuk mengeksplorasi dan memanfaatkan sumber daya alam hayati dan non-hayati di rezim perairan pada ZEE dan landas kontinen. Ketiga, memberikan *freedom of navigation* tidak hanya bagi negara pantai, tetapi juga negara tidak berpantai, sehingga setiap negara, terlepas dari kondisi geografisnya, memiliki hak untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi laut. Meskipun pada negara tidak berpantai keuntungan mengeksplorasi laut tidak sebanyak dan seluas negara Pantai (Hefni, 2021, p.1887).

Kebebasan berlayar bagi kapal asing meliputi semua jenis sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UNCLOS 1982 yang berbunyi: "*Subject to this Convention, ships of all States, whether coastal orland-locked, enjoy the right of innocent passage through the territorial sea*". Dengan demikian, kapal semua negara, baik berpantai maupun tak berpantai, menikmati hak lintas damai melalui laut teritorial.

Menurut Malcolm N. Shaw (2013), hak kapal dagang asing (berbeda dari kapal perang) untuk melintas tanpa hambatan melalui laut teritorial sebuah pantai

telah menjadi prinsip yang diterima dalam hukum kebiasaan internasional, terlepas dari kedaulatan negara pantainya. Dalam hal lintas damai, negara pantai memang tidak memberikan hambatan pada kapal negara yang akan melintasinya. Namun, ada unsur "damai" yang harus dipenuhi dan tidak menimbulkan ancaman bagi negara pantai. Unsur damai tersebut dalam praktiknya dapat diinterpretasikan tersendiri oleh negara pantai.

Terkait pengertian lintas (*passage*) sesuai Pasal 18 adalah: berlayar atau melakukan navigasi secara "terus menerus", "langsung", serta "secepat mungkin". Baik itu untuk sekedar melewati suatu negara pantai, atau untuk menuju/dari pelabuhan yang ada di negara pantai tersebut. Perilaku berlayar selain di atas dapat diperbolehkan jika kapal dalam situasi darurat atau bahaya atau sedang melakukan pertolongan darurat. Terdapat tiga istilah Hak Lintas dalam UNCLOS 1982, yaitu: (a) Hak Lintas Damai (*Right of innocent passage*), (2) Hak Lintas Transit (*Right of transit passage*), dan (3) Hak Lintas Alur Laut Kepulauan (*Right of archipelagic sea lanes passage*).

Hak lintas damai merupakan hak semua negara untuk melewati perairan teritorial. Istilah hak lintas damai digunakan pada rezim Laut Teritorial. Terkait hak lintas damai, Pasal 19 ayat (1) menjelaskan "Hak Lintas Damai", yaitu: Lintas adalah damai sepanjang tidak merugikan bagi kedamaian, ketertiban, atau keamanan negara pantai. Lintas tersebut harus dilakukan sesuai dengan ketentuan Konvensi dan peraturan hukum internasional lainnya. Secara rinci Pasal 19 ayat (2) mencantumkan 12 kegiatan yang jika salah satunya dilakukan, maka suatu kapal asing harus dianggap membahayakan kedamaian, ketertiban, atau keamanan negara pantai.

Terkait hak-hak dan kewajiban negara lain di zona ekonomi eksklusif, Pasal 58 UNCLOS menyatakan, di zona ekonomi eksklusif, semua negara, baik negara berpantai maupun tak berpantai, menikmati kebebasan pelayaran dan penerbangan, kebebasan meletakkan kabel dan pipa bawah laut serta penggunaan laut lain yang sah menurut hukum

internasional yang berkaitan dengan kebebasan-kebebasan pelayaran tersebut, seperti penggunaan laut yang berkaitan dengan pengoperasian kapal, pesawat udara, dan kabel, serta pipa di bawah laut, dan sejalan dengan ketentuan-ketentuan lain dalam UNCLOS. Selain itu, dalam melaksanakan hak-hak, memenuhi kewajibannya berdasarkan Konvensi ini di zona ekonomi eksklusif, negara-negara harus memperhatikan sebagaimana mestinya hak-hak dan kewajiban negara pantai dan harus mentaati peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh negara pantai sesuai dengan ketentuan Konvensi ini dan peraturan hukum internasional lainnya sepanjang ketentuan tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan ini.

Berdasarkan Pasal 58 UNCLOS, FON dari hukum internasional, kapal berbendera asing diperbolehkan untuk masuk ke dalam wilayah ZEE (Zona Ekonomi Eksklusif). Karena pada wilayah yurisdiksi ZEE suatu negara (pantai) tidak mempunyai kedaulatan yang bukan teritorinya, melainkan hanya hak berdaulat. Hak tersebut diberikan kepada negara dari hasil Konvensi Hukum Laut Internasional. UNCLOS juga mengatur tentang Zona tambahan. Selain itu, berdasarkan ketentuan Pasal 56 UNCLOS ditetapkan bahwa dalam ZEE negara pantai mempunyai hak berdaulat untuk keperluan eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan sumber daya alam, tetapi tetap sesuai dengan negara lain (Wartini, 2017, p.433).

IMPLEMENTASI FON OLEH KAPAL ASING DI WILAYAH PERAIRAN INDONESIA

Adapun implementasi FON atau kebebasan navigasi oleh kapal asing di wilayah perairan Indonesia dilakukan sebagai berikut: pertama, kapal asing harus melaksanakan pelayarannya dengan syarat terus menerus (*continuous*) dan seketika (*expeditious*). Kapal asing dalam melaksanakan hak ini tidak diperbolehkan berhenti dan buang jangkar kecuali hanya dalam keadaan tertentu yang sangat diperlukan untuk kepentingan yang darurat dan *force majeure*. Kedua, hak lintas yang dilakukan

kapal asing harus bersifat damai di mana kapal asing tersebut tidak mengancam ketertiban dan keamanan dari negara pantai. Ketiga, kapal asing yang menggunakan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) untuk hak lintas transitnya, wajib melakukan perjalanan terus menerus tanpa penundaan dan dilarang untuk melakukan kegiatan apapun yang mengancam kedaulatan negara pantai kecuali dalam keadaan darurat atau *force majeure*. ALKI merupakan dasar keamanan dan pertahanan dalam perairan dan laut Indonesia yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan Melalui Alur Laut Kepulauan. Lebih khusus dalam ALKI, kapal asing yang melaksanakan hak lintas tidak boleh berlayar di luar jalur navigasi yang sudah ditentukan oleh negara Indonesia. Hal ini untuk menjaga keamanan dan keselamatan jalur navigasi tersebut. Namun demikian, kapal asing masih diperbolehkan keluar dari alur laut ini hanya apabila dalam keadaan memaksa dan/atau darurat (Afriansyah, 2023).

Terkait penegakan hukum terhadap kapal asing, seperti dalam kasus kapal tanker MT Horse yang berbendera Iran dan MT Frea yang berbendera Panama telah melakukan pelanggaran aturan navigasi dan kegiatan ilegal alih-muat muatan minyak di wilayah perairan Indonesia. Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) UNCLOS menyatakan bahwa seluruh kapal dan pesawat udara beregistrasi asing bebas melintasi semua alur laut dan udara di atasnya. Seharusnya mereka berada di koridor lintas ALKI 1 (satu), sedangkan kedua kapal tersebut di luar batasan 25 nautical mile kiri dan kanan dari sumbu ALKI, serta lampaui jangkar yang salah. Selain itu, kedua kapal kapal tanker MT Horse yang berbendera Iran dan MT Frea yang berbendera Panama tersebut juga melakukan pelanggaran yakni melakukan transfer minyak (*transfer crude oil*), karenanya putusan pengadilan menjatuhkan hukuman terhadap Kapten MT Freya dan mendapat sanksi denda Rp.2.000.000.000 (US\$140.000) karena perbuatan mencemari perairan Indonesia (Julieta & Yasa, 2023, p.5).

Adapun aturan atas akses navigasi bagi kapal asing yang melintasi wilayah laut Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 37 Tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan Melalui Alur Laut Kepulauan. PP No. 37 Tahun 2002 tersebut merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, yang mengadopsi Hak Lintas Alur Laut Kepulauan yang terdapat dalam UNCLOS 1982. PP No. 37 Tahun 2002 memuat cukup banyak ketentuan tentang Lintas Alur Laut Kepulauan yakni terdapat 17 kewajiban bagi kapal asing sewaktu melintas di ALKI di antaranya:

- tidak boleh berlayar dekat pantai, dengan ketentuan tidak boleh kurang dari 10 persen (sepuluh per seratus) dari jarak antara titik-titik terdekat pada pulau-pulau yang berbatasan dengan ALKI.
- tidak boleh melakukan ancaman atau menggunakan kekerasan terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, atau kemerdekaan politik Republik Indonesia, atau dengan cara lain apapun yang melanggar asas-asas Hukum Internasional yang terdapat dalam Piagam PBB.
- untuk kapal perang asing tidak boleh melakukan latihan perang atau latihan menggunakan senjata apapun yang beramunisi. Kapal selam asing dan kendaraan bawah air lainnya wajib berlayar di permukaan dan memperlihatkan bendera kebangsaannya.
- tidak boleh berhenti atau berlabuh jangkar atau mondar-mandir, kecuali dalam keadaan *force majeure* atau dalam keadaan musibah atau sedang memberikan pertolongan kepada orang atau kapal yang sedang musibah.
- kapal asing bertenaga nuklir atau yang mengangkut bahan nuklir atau barang atau bahan lain yang berbahaya atau beracun, harus membawa dokumen dan mematuhi tindakan pencegahan khusus yang ditetapkan oleh perjanjian internasional.
- kapal asing, termasuk kapal riset atau survei hidrografi, tidak boleh melakukan kegiatan riset kelautan atau survei hidrografi, baik menggunakan peralatan deteksi maupun

peralatan pengambil contoh, kecuali telah memperoleh izin untuk hal itu.

- dilarang membuang minyak, limbah minyak, dan bahan perusak lainnya ke dalam lingkungan laut, dan/atau melakukan kegiatan yang bertentangan dengan peraturan dan standar internasional untuk mencegah, mengurangi, dan mengendalikan pencemaran laut yang berasal dari kapal.

Terkait dengan kapal perang, FON atau Kebebasan navigasi di wilayah perairan Indonesia khususnya di ZEE, dalam hal ini kapal induk hanya dapat dilakukan secara bisu biasa, tidak ada manuver kapal yang membahayakan negara Indonesia atau latihan menembak yang berdampak pada lingkungan laut. Adapun kebebasan navigasi dapat berlaku terhadap kapal perang yakni (Narwati, 2018, p.32): pertama, apabila ada kapal induk dari negara asing yang melewati ZEE Indonesia dan membawa beberapa pesawat/jet tempur di atas kapal yang merupakan bagian dari kapal induk tersebut, maka rute ini termasuk kebebasan pelayaran karena pelayarannya merupakan pelayaran normal (*normal mute*). Kedua, apabila pesawat/jet tempur di atas kapal induk melakukan pemanasan dengan terbang normal di atas ZEE Indonesia. Hal ini juga disebut penerbangan biasa dalam konteks kebebasan navigasi. Negara bendera kapal hanya menginformasikan negara tersebut, tanpa perlu meminta izin.

Adanya kebebasan dalam mengakses wilayah yang dikategorikan sebagai wilayah FON tentunya juga memberi tanggung jawab bagi setiap negara akan keamanan maritim di wilayah tersebut. Unsur-unsur untuk memenuhi keamanan maritim yang dimaksud antara lain adalah keamanan terhadap bahaya navigasi yang muncul dari kondisi geographical dan geografi yang buruk atau tidak adanya alat bantu navigasi yang memadai dan dapat membahayakan kegiatan navigasi; keamanan terhadap kekerasan laut dimana wilayah laut tersebut telah terhindar dari berbagai kelompok atau individu yang mengganggu atau membahayakan aktivitas maritim; kesulitan dalam pemenuhan sumber daya

alam dimaksudkan adalah dengan tidak merusak atau melakukan pencemaran terhadap ekosistem laut; dan pelanggaran hukum yang terjadi di wilayah laut dimana setiap negara memiliki tanggung jawab atas penegakan hukum (Buntoro, 2013).

REKOMENDASI KEBIJAKAN

UNCLOS 1982 memberikan hak dan kewajiban yang jelas bagi negara bendera kapal atau kapal asing yang sedang melaksanakan hak lintas damai dan hak lintas transit di alur laut kepulauan negara pantai. Karena itu, implementasi FON oleh kapal asing, selain memperhatikan keamanan, ketertiban, dan kedamaian negara kepulauan juga memerhatikan keselamatan pelayaran. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sesuai fungsi dan perannya, dapat mendorong penegakan hukum terhadap kapal asing yang melakukan pelanggaran aturan navigasi di wilayah perairan Indonesia.

Adapun beberapa hal yang perlu dilakukan oleh DPR RI: pertama, dalam melaksanakan fungsi legislasi, Komisi I DPR RI perlu melakukan perubahan terhadap UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia karena beberapa aturan terkait FON perlu penyesuaian dengan aturan dalam UNCLOS. Kedua, dalam melaksanakan fungsi pengawasan, Komisi III DPR RI mendorong penegakan hukum yang tegas terhadap kapal-kapal asing yang melakukan pelanggaran-pelanggaran di perairan Indonesia, seperti membuang minyak, limbah minyak, dan bahan perusak lainnya ke dalam lingkungan laut yang dapat membahayakan lingkungan laut, karena faktanya masih sering terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh kapal asing di wilayah perairan Indonesia. Ketiga, Komisi I DPR RI mendorong pemerintah memperkuat pertahanan dan pengawasan di wilayah perairan Indonesia. Selain itu, Komisi I DPR RI mendukung peningkatan anggaran alutsista untuk pertahanan dan kedaulatan negara agar mampu mendeteksi keberadaan kapal-kapal asing secara cepat, guna menghindari pelanggaran yang dilakukan oleh kapal asing yang dapat membahayakan aktivitas maritim di wilayah perairan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Afriansyah. A. (2023, 28 Juli). *Penegakan Kedaulatan di Laut dan Navigasi Kapal Asing*, <https://law.ui.ac.id/penegakan-kedaulatan-di-laut-dan-navigasi-kapal-asing-oleh-arie-afriansyah-s-h-m-i-l-ph-d/>
- Buntoro, K. (2023, 15 Mei). *AUKUS: Implikasinya terhadap Indonesia dan Stabilitas Kawasan*. Makalah, *Focus Group Discussion* dengan Tim Pengumpulan Data Pusat Analisis Keparlemenan Setjen DPR RI.
- Hefni. H.A. (2021). Hak dan Kewajiban Negara Pemilik Instalasi Lepas Pantai terhadap Navigasi Internasional Menurut Hukum Internasional. *DHARMASISYA Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 1(4), 1885-1902. <https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1142&context=dharmasisya>.
- Julieta, A.R & Yasa, M.M. (2023). Penegakan Hukum Pelanggaran Hak Lintas Damai Kapal Tanker Iran dan Panama di Indonesia. *Kertha Desa*, 11(3), 1878-1885.
- Kompas.id. (2023, 12 Juli). Tanker Iran Beraksi Lagi di Perairan Indonesia. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/07/12/aksi-tanker-iran-berulang>
- Narwati. E. (2018). Pelaksanaan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan Pada Saat Konflik Bersenjata dan Kepentingan Indonesia Sebagai Negara Kepulauan Netral. *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, 29-38.
- Nugraha. A. (2023, 20 Juni). *AUKUS: Implikasinya terhadap Indonesia dan Stabilitas Kawasan*. Makalah, *Focus Group Discussion* dengan Tim Pengumpulan Data Pusat Analisis Keparlemenan Setjen DPR RI.
- Shaw, M.N. (2013). *Hukum Internasional*. Terjemahan: Widowatie, D.S., Baehaqi. I, & Khozim, M. Bandung: Nusa Media.
- Wartini, S. (2017). The Role of the Coastal States to the Protection of Marine Environment in Joint Development Agreement. *Indonesian Journal of International Law*, 14 (4), 433-455.

ALTERNATIF SOLUSI ATAS DISHARMONI KEWENANGAN PENGELOLAAN MANGROVE DALAM FOLU NET SINK 2030

SRI NURHAYATI QODRIYATUN

ANALIS LEGISLATIF AHLI MADYA
BIDANG EKONOMI, KEUANGAN, INDUSTRI, DAN PEMBANGUNAN
sri.qodriyatun@dpr.go.id

RINGKASAN EKSEKUTIF

- Pengelolaan mangrove menjadi salah satu subsektor pada sektor *forest and other land use* (FOLU) dalam upaya mitigasi dampak perubahan iklim. Upaya tersebut dilakukan melalui kegiatan rehabilitasi dan konservasi lahan mangrove. Terdapat beberapa lembaga yang kewenangannya tumpang tindih dalam pengelolaan mangrove dan berpengaruh terhadap upaya mencapai target FOLU net sink 2030.
- Kajian ini mencari solusi atas disharmoni kewenangan pengelolaan mangrove tersebut agar upaya mencapai target FOLU net sink 2030 tercapai.
- Keberadaan berbagai lembaga dengan kewenangan yang tumpang tindih berdampak pada: (1) kegiatan rehabilitasi lahan mangrove adalah adanya kerancuan pelaksanaan, kesalahan penanganan, dan pemborosan sumber daya; dan (2) kegiatan konservasi lahan mangrove menghadapi kerentanan terhadap eksploitasi, keragaman kebijakan, dan kurangnya koordinasi dalam pelaksanaannya.
- Alternatif solusi atas permasalahan ini adalah: *pertama*, membentuk satu lembaga yang mengkoordinasikan pengelolaan mangrove di tingkat nasional. *Kedua*, membuat rencana pengelolaan mangrove daerah yang terintegrasi. DPR RI, khususnya Komisi IV, dapat mempertimbangkan alternatif solusi ini.

PENDAHULUAN

Indonesia memiliki sebaran ekosistem mangrove terluas ketiga di dunia setelah Kanada dan Norwegia. Luasan mangrove Indonesia mencapai 23% dari seluruh mangrove dunia, dengan 92 spesies yang paling beragam (World Bank, 2021). Berdasarkan Peta Mangrove Nasional yang dirilis Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) tahun 2021, luas mangrove Indonesia adalah 3.364.076 ha dengan sebagian besar (93%) masih dalam keadaan baik/mangrove lebat. Sisanya yaitu seluas 188.363 ha (5%) merupakan mangrove dalam kondisi sedang dan 54.474 ha (2%) mangrove dalam kondisi jarang. Mangrove kondisi lebat terluas ada di Provinsi Papua (1.084.514 ha) dan yang paling sedikit ada di Provinsi DI Yogyakarta (8 ha)(KKP, tt).

Ekosistem mangrove memberikan perlindungan di garis pantai dari bencana terkait iklim dan bencana lainnya seperti erosi. Bahkan, World Bank menyatakan mangrove Indonesia juga membantu mitigasi perubahan iklim dunia karena menyimpan karbon

dalam jumlah besar, mencapai 3,1 miliar ton, setara emisi gas rumah kaca yang dihasilkan 2,5 miliar kendaraan yang dikendarai selama 1 tahun (World Bank, 2021). Di era perdagangan karbon, dengan nilai karbon mangrove dapat mencapai US\$90.000 per ha maka dengan luasan mangrove Indonesia 3,3 juta ha potensi ekonominya lebih dari Rp4.000 triliun. Menurut Menteri Kelautan dan Perikanan, Wahyu Sakti Trenggono, indeks kesehatan perairan laut Indonesia berada pada angka 65 atau peringkat 137 dari 221 negara (Forest Digest, 2021).

Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon untuk Pencapaian Target Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca dalam Pembangunan Nasional (Perpres 98/2021) menyatakan bahwa pengelolaan mangrove masuk salah satu subsektor dalam penyelenggaraan mitigasi perubahan iklim. Indonesia berkomitmen menurunkan emisi karbon 31,89% dengan usaha

sendiri atau 43,2% dengan bantuan internasional sebagaimana dituangkan dalam dokumen *Enhance Nationally Determined Contribution* (ENDC). Porsi terbesar penurunan emisi ditargetkan dari sektor *forest and other land use* (FOLU), di mana pengelolaan mangrove termasuk dalam sektor FOLU. Targetnya di tahun 2030 aksi mitigasi penurunan emisi gas rumah kaca (GRK) dari sektor FOLU sudah lebih dari tingkat emisi (FOLU *Net Sink* 2030). Berdasarkan Perpres No. 98 Tahun 2021, pelaksanaan mitigasi sektor FOLU dilakukan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan. Ini berarti pelaksanaan mitigasi dari hutan mangrove ada di KLHK atau Badan Restorasi Gambut dan Mangrove (BRGM).

Tidak semua hutan mangrove ada di kawasan hutan. Dalam Peta Mangrove Nasional 2021, mangrove seluas 2.261.921 ha (79%) berada di kawasan hutan dan sisanya seluas 702.798 ha (21%) berada di luar kawasan hutan (KKP, tt). Kewenangan pengelolaan dan yang melakukan pengelolaan mangrove juga berbeda-beda. Ada beberapa pemangku kepentingan dalam pengelolaan mangrove, antara lain KLHK, KKP, BRGM, pemerintah daerah provinsi, dan masyarakat pesisir. Beberapa penelitian menyebutkan bahwa banyaknya pemangku kepentingan dalam pengelolaan mangrove menimbulkan tumpang tindih kewenangan yang menyulitkan pengelolaan hutan mangrove (Eddy et al, 2016 dalam Salminah & Alviya, 2019; Putri et al., 2023).

Kajian ini bertujuan untuk menelisik disharmoni kewenangan pengelolaan mangrove dan dampaknya terhadap pengelolaan mangrove yang pada akhirnya dapat mengganggu pencapaian FOLU *Net Sink* 2030. Dari hasil kajian ini dirumuskan alternatif solusi atas disharmoni pengelolaan mangrove agar FOLU *Net Sink* 2030 tercapai.

PENGELOLAAN MANGROVE DALAM FOLU NET SINK 2030

FOLU kepanjangan dari *forest and other land uses* atau pemanfaatan hutan dan penggunaan lahan. FOLU merupakan salah satu sumber emisi dan rosot

(*sink*) GRK yang berasal dari dinamika perubahan tutupan dan penggunaan lahan. Sementara, *net sink* adalah kondisi yang menggambarkan serapan GRK dari atmosfer yang lebih tinggi dibandingkan emisi yang dihasilkan, di mana dalam kondisi ini vegetasi dan ekosistem penyimpan karbon memegang peranan penting dalam menyerap GRK. FOLU *Net Sink* 2030 adalah kondisi yang ingin dicapai melalui aksi mitigasi penurunan emisi GRK dari sektor FOLU dengan kondisi di mana tingkat serapan sudah lebih tinggi dari tingkat emisi pada tahun 2030, yang dalam target diproyeksikan angka net sink 140 juta ton CO₂e atau emisi negatif sebesar 140 juta ton CO₂e tersebut (KLHK, 2022a)

Berdasarkan dokumen *Enhanced Nationally Determined Contribution* (ENDC), sektor FOLU memiliki porsi terbesar dalam pemenuhan target netral karbon (*net zero emission*), yaitu 17,4% dari target skenario CM1 sebesar 31,89% dan 25,4% dari target skenario CM2 sebesar 43,2%. Adapun aksi mitigasi FOLU *Net Sink* 2030 berdasarkan Keputusan Menteri LHK Nomor 168 Tahun 2022 dilakukan dalam 15 kegiatan, dua di antaranya terkait pengelolaan mangrove. Dua kegiatan tersebut adalah pengurangan laju deforestasi lahan mangrove dan pengurangan laju degradasi lahan mangrove (KLHK, 2022a). Deforestasi lahan adalah perubahan kondisi penutupan lahan dari kelas penutupan lahan berkategori hutan (berhutan) menjadi kelas penutupan lahan berkategori nonhutan (tidak berhutan) (KLHK, 2022b). Sementara itu, definisi degradasi lahan pada setiap sektor berbeda-beda. Di sektor kehutanan, degradasi lahan didefinisikan sebagai lahan yang keadaan fisiknya sedemikian rupa sehingga tidak berfungsi sesuai dengan peruntukannya sebagai media produksi maupun sebagai media tata air (sebagaimana dikutip Wahyunto & Dariah, 2014).

Mengingat kondisi lahan mangrove ada yang sudah terdegradasi dan ada yang masih baik maka kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka mengurangi laju deforestasi dan degradasi adalah dengan melakukan dua hal, yaitu: pertama, pada lahan yang terdegradasi dilakukan *recovery*

dan rehabilitasi. Kedua, pada lahan yang masih dalam kondisi baik dilakukan perawatan dan pemanfaatan secara berkelanjutan (konservasi), dengan menerapkan pengelolaan berkelanjutan secara ekologi maupun ekonomi. Hal ini disampaikan oleh Direktur Inventarisasi Gas Rumah Kaca dan Monitoring Pelaporan dan Verifikasi KLHK dalam Webinar "Kekuatan Mangrove Untuk Pencapaian Target NDC Indonesia" (Yayasan Konservasi Alam Nusantara, 2021).

DISHARMONI KEWENANGAN PENGELOLAAN MANGROVE

Pada era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, lahir kebijakan pengelolaan ekosistem mangrove melalui Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2012 (Perpres 73/2012) tentang Strategi Nasional Pengelolaan Ekosistem Mangrove (SPEM). Lahirnya Perpres tersebut bertujuan mensinergikan kebijakan dan program pengelolaan ekosistem mangrove untuk menjamin fungsi dan manfaat ekosistem mangrove secara berkelanjutan bagi kesejahteraan masyarakat. Pengelolaan ekosistem mangrove secara nasional yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia saat itu pun sudah berjalan baik, sudah mengarah kepada pengelolaan terpadu dengan menggabungkan seluruh sumber daya yang ada. Namun, tahun 2020 Perpres tersebut dicabut dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 (Perpres 82/2020) tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional.

Tim Koordinasi Nasional Pengelolaan Ekosistem Mangrove (TKN PEM) yang dibentuk berdasarkan Perpres 73/2012 sebagai wadah koordinasi dalam pelaksanaan pengelolaan mangrove, dibubarkan. Secara tidak langsung, Kelompok Kerja Mangrove Nasional (KKMN) dan Kelompok Kerja Mangrove Daerah (KKMD) yang juga dibentuk berdasarkan Perpres 73/2012 ikut dibubarkan, meskipun telah terbentuk hampir di semua provinsi di Indonesia. Selanjutnya, berdasarkan Perpres No.82 Tahun 2020 pelaksanaan tugas dan fungsi TKN PEM dilaksanakan oleh KLHK dan KKP.

Berdasarkan Perpres 82/2020 KLHK dan KKP memiliki kewenangan untuk melakukan rehabilitasi mangrove. KLHK dalam melakukan rehabilitasi mangrove bekerja sama dengan BRGM, sedangkan KKP bekerja sama dengan kementerian/lembaga, pemerintah daerah, lembaga swadaya masyarakat, dan kalangan swasta. BRGM mendapat amanat kewenangan rehabilitasi mangrove berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 120 Tahun 2020 tentang Badan Restorasi Gambut dan Mangrove.

Selain Perpres No. 82 Tahun 2020, terdapat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU 5/1990) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU 32/2009) yang memberikan kewenangan pengelolaan mangrove dalam rangka konservasi ekosistem mangrove dan perlindungan mangrove dari kerusakan lingkungan.

Regulasi lainnya, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU 1/2014) yang menyatakan pengelolaan wilayah pesisir merupakan kewenangan pemerintah daerah. Pengelolaan wilayah pesisir pada tingkat nasional pengelolaannya dilaksanakan secara terpadu di bawah KKP sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Koordinasi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Tingkat Nasional. Kewenangan pengelolaan pesisir berada di pemerintah daerah juga sebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014), meskipun tidak secara eksplisit disebutkan sebagai kewenangan pengelolaan mangrove.

Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (Kemenkomarves) juga mempunyai kewenangan terhadap pengelolaan mangrove. Peraturan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi Nomor 5 Tahun 2022 tentang Struktur dan Tata Kerja Komite Pengarah Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon untuk Pencapaian Target

Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca dalam Pembangunan Nasional memberi kewenangan kepada Kemenkomarves mempercepat rehabilitasi mangrove dengan menggunakan dana non-APBN, multi-donor *trust fund* (MDTF), dan lain sebagainya.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas juga mempunyai kewenangan dalam

pengelolaan mangrove. Dasar hukumnya adalah Keputusan Menteri PPN/Bappenas Nomor 89 Tahun 2020, bahwa Kementerian PPN/Bappenas diberikan kewenangan mengarahkan pengelolaan ekosistem gambut dan mangrove dalam jangka panjang dengan arahan yang lebih jelas. Jika dipetakan, pengelolaan mangrove di Indonesia setelah dicabutnya Perpres 73/2012 sebagaimana terlihat pada tabel 1.

Tabel 1. Kewenangan pengelolaan mangrove setelah dicabutnya Perpres 73 Tahun 2012

Lembaga	Dasar hukum	Kewenangan
Kemenkomarves	Peraturan Menkomarves 5/2022	Mempercepat rehabilitasi mangrove dengan menggunakan dana non-APBN, MDTF, dan lain sebagainya
Kementerian PPN/Bappenas	Keputusan Menteri PPN/ Kepala Bappenas 89/2020	Mengarahkan pengelolaan ekosistem gambut dan mangrove dalam jangka panjang dengan arahan yang lebih jelas
KLHK	Perpres 82/2020	Melakukan rehabilitasi mangrove di kawasan hutan
	UU 5/1990	Konservasi ekosistem mangrove dalam rangka pelestarian sumber daya alam hayati dan ekosistemnya
	UU 32/2009	Perlindungan mangrove dari kerusakan lingkungan dengan melakukan penegakan hukum
	Perpres 98/2021	Mencapai target penurunan emisi dan NDC melalui penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon (NEK), termasuk karbon biru (mangrove) sebagai potensi baru
KKP	UU 1/2014 Perpres 73/2015	Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, termasuk kawasan mangrove di dalamnya, secara terpadu
	Perpres 82/2020	Melakukan rehabilitasi mangrove di luar kawasan hutan dan di luar wilayah kerja BRGM
	UU 23/2014	Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, termasuk di dalamnya mangrove
BRGM	Perpres 120/2020	Melakukan rehabilitasi mangrove rusak
Pemda Provinsi	UU 23/2014	Mengelola dan melakukan pelestarian ekosistem mangrove

Sumber: diolah dari berbagai sumber

DAMPAK DISHARMONI KEWENANGAN DALAM PENGELOLAAN MANGROVE

Adanya disharmoni kewenangan pengelolaan mangrove berdampak terhadap upaya mitigasi sektor FOLU guna mencapai target FOLU *Net Sink* 2030. Untuk upaya mitigasi melalui kegiatan rehabilitasi lahan mangrove, dampak yang akan muncul, yaitu: *pertama*, kerancuan dalam pelaksanaan. Tumpang tindih kewenangan antar-lembaga dapat mengakibatkan pelaksanaan

program rehabilitasi terhambat atau tidak terkoordinasi dengan baik. *Kedua*, kesalahan penanganan. Tumpang tindih kewenangan dapat menyebabkan salah penanganan dalam mengidentifikasi masalah, merencanakan tindakan, dan mengalokasikan sumber daya yang pada gilirannya dapat mengurangi efektifitas upaya rehabilitasi. *Ketiga*, Pemborosan sumber daya. Bila berbagai lembaga bekerja secara terpisah dan tidak terkoordinasi, dapat terjadi pemborosan sumber

daya yang seharusnya digunakan secara efisien. Apalagi dengan keterbatasan anggaran negara untuk melakukan rehabilitasi.

Sementara itu, dampak tumpang tindih kewenangan pengelolaan mangrove terhadap upaya konservasi lahan mangrove, yaitu: *pertama*, terdapat kerentanan terhadap eksploitasi. Tumpang tindih kewenangan dapat menciptakan celah yang dapat dieksploitasi oleh pihak-pihak yang ingin mengambil keuntungan dari lahan mangrove. *Kedua*, keragaman kebijakan. Jika berbagai lembaga memiliki kebijakan yang berbeda-beda maka akan muncul kebingungan di lapangan dalam pelaksanaan konservasi lahan mangrove. *Ketiga*, kurangnya koordinasi. Tidak adanya koordinasi dari berbagai lembaga yang terlibat dalam konservasi, akan menghambat upaya konservasi terutama ketika tindakan yang dilakukan masing-masing lembaga berbeda/ bertentangan.

PENGELOLAAN MANGROVE TERPUSAT ATAUKAH PERENCANAAN PER DAERAH?

Presiden Joko Widodo menargetkan rehabilitasi mangrove seluas 600.000 ha di garis pantai yang terdegradasi pada periode 2020–2024. Pemulihan ekosistem mangrove terdegradasi tersebut dijadikan elemen kunci dalam rencana ambisius Indonesia dalam rangka FOLU *Net Sink* 2030. Namun, hingga pertengahan Juli 2023 dilaporkan rehabilitasi mangrove baru mencapai 65.561 ha (KLHK, 2023). Kemudian, laju deforestasi lahan mangrove juga masih mencapai 0,7% per tahun (Bappenas, 2022) serta seluas 21.662 ha lahan mangrove dinyatakan kritis dan tidak dapat direhabilitasi ((Nurhati & Murdiyarso, 2022). Untuk itu, perlu upaya untuk mengatasi masalah disharmoni kewenangan pengelolaan mangrove agar target FOLU *Net Sink* 2030 tercapai. Alternatif yang ditawarkan untuk mengatasi permasalahan ini, disajikan dalam Tabel 2.

Tabel 2. Alternatif solusi atas disharmoni kewenangan pengelolaan mangrove

Alternatif	Kelebihan	Kekurangan
Membentuk Pusat Koordinasi Pengelolaan Mangrove Nasional	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinasi lebih efektif. • Pengambilan keputusan terpusat. • Terjadi penyesuaian kebijakan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Membutuhkan biaya dan sumber daya yang cukup besar. • Koordinasi antara berbagai lembaga dan tingkat pemerintahan yang berbeda dapat menjadi kompleks dan sulit diimplementasikan dengan efektif
Membuat rencana terintegrasi pengelolaan mangrove daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Rencana pengelolaan mangrove diarahkan untuk setiap wilayah berdasarkan kebutuhan dan karakteristik lokal untuk mengurangi risiko tumpang tindih yang disebabkan oleh perbedaan kondisi setempat. • Melibatkan masyarakat lokal, lembaga pemerintah daerah, dan pemangku kepentingan lain dalam proses perencanaan sehingga dapat meningkatkan pemahaman dan dukungan terhadap upaya pengelolaan mangrove. • Pendekatan terintegrasi memungkinkan penyesuaian rencana sesuai perubahan dinamika dan tantangan yang muncul. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dapat terjadi tumpang tindih rencana pengelolaan mangrove antar-wilayah yang berdekatan jika tidak ada koordinasi yang memadai di tingkat yang lebih tinggi. • Keberlanjutan rencana tergantung dari komitmen dan sumber daya yang tersedia dan bervariasi di tingkat daerah.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

World Bank menyatakan bahwa mangrove Indonesia dapat membantu mitigasi perubahan iklim dunia. Sebagai negara dengan luasan mangrovenya berada di peringkat ketiga dunia, Indonesia memiliki potensi ekonomi hingga Rp4.000 triliun atas

mangrovenya dalam perdagangan karbon. Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 memasukkan pengelolaan mangrove sebagai salah satu sub-sektor dalam penyelenggaraan mitigasi perubahan iklim. Pengelolaan mangrove masuk dalam sektor FOLU, di mana pengurangan emisi sektor FOLU

pada tahun 2030 ditargetkan sudah lebih besar dari tingkat emisi (FOLU Net Sink 2030). Akan tetapi, ada disharmoni kewenangan dalam pengelolaan mangrove yang berdampak terhadap upaya mitigasi perubahan iklim pada sektor FOLU.

Ada dua alternatif ditawarkan untuk mengatasi disharmoni kewenangan pengelolaan mangrove. *Pertama*, dengan membentuk lembaga yang mengoordinasikan pengelolaan mangrove di tingkat nasional. Namun, alternatif ini membutuhkan sumber daya yang cukup besar dan sulit mengimplementasikan koordinasi antara berbagai kementerian/lembaga pengelola mangrove. *Kedua*, dengan membuat rencana pengelolaan mangrove daerah yang terintegrasi. Kelemahannya, potensi tumpang tindih rencana pengelolaan mangrove antar-wilayah, sangat besar. Selain itu keberlanjutan rencana pengelolaan mangrove sangat bergantung pada ketersediaan sumber daya dan komitmen daerah. DPR RI, khususnya Komisi IV dapat mempertimbangkan kedua alternatif solusi ini dalam pelaksanaan fungsi pengawasannya. Diharapkan solusi tersebut dapat mendorong pemerintah melaksanakan komitmen pengurangan emisi pada sektor FOLU.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas. (2022). *Strategi nasional pengelolaan lahan basah: Ekosistem gambut dan mangrove*. Kementerian PPN/Bappenas.
- Forest Digest. (2021, Mei 7). *Potensi blue carbon Indonesia*. Forest Digest. <https://www.forestdigest.com/detail/1139/apa-itu-blue-carbon>
- KKP. (tt). *Kondisi Mangrove Indonesia*. Direktorat Pendayagunaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Dirjen Pengelolaan Ruang Laut, KKP. Diakses Agustus 9, 2023, dari <https://kkp.go.id/djprl/p4k/page/4284-kondisi-mangrove-di-indonesia>
- KLHK. (2022a). *Rencana operasional Indonesia's FOLU Net Sink 2030*. KLHK.
- KLHK. (2022b). *Deforestasi Indonesia tahun 2020-2021*. Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, KLHK.
- KLHK. (2023, Juli 12). *Saling belajar kelola mangrove, Menteri LHK ajak delegasi India diskusi di TWA Mangrove Angke Kapuk*. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. https://www.menlhk.go.id/site/single_post/5455/saling-belajar-kelola-mangrove-menteri-lhk-ajak-delegasi-india-diskusi-di-twa-mangrove-angke-kapuk
- Nurhati, I. S., & Murdiyarto, D. (2022). *Strategi nasional pengelolaan ekosistem mangrove: Sebagai rujukan konservasi dan rehabilitasi kawasan pesisir untuk mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dan Pembangunan Rendah Karbon* [Working Paper 10]. CIFOR.
- Putri, R. D., Supratiwi, & Ardianto, H. T. (2023). Implementasi kebijakan pengelolaan hutan mangrove oleh pemerintah provinsi Kalimantan Timur dalam menangani permasalahan kerusakan hutan mangrove Delta Mahakam. *Journal of Politic and Government Studies*, 12(3), 406-429.
- Salminah, M., & Alviya, I. (2019). Efektivitas kebijakan pengelolaan mangrove untuk mendukung mitigasi perubahan iklim di Provinsi Kalimantan Timur. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 16(1), 11-29.
- Wahyunto, & Dariah, A. (2014). Degradasi lahan di Indonesia: Kondisi existing, karakteristik, dan penyeragaman definisi mendukung gerakan menuju satu peta. *Jurnal Sumberdaya Lahan*, 8(2), 81-93.
- World Bank. (2021, Juli 26). *Mangrove conservation and restoration: Protecting Indonesia's climate guardians for people and the planet*. World Bank. <https://www.worldbank.org/in/news/feature/2021/07/26/mangrove-conservation-and-restoration-protecting-indonesia-climate-guardians>
- Yayasan Konservasi Alam Nusantara. (2021). *Kekuatan mangrove untuk pencapaian target NDC Indonesia* [Laporan Webinar 12 April 2021]. Yayasan Konservasi Alam Nusantara.

OPTIMALISASI KEBIJAKAN KEPEMILIKAN HUNIAN BAGI MASYARAKAT BERPENDHASILAN RENDAH DAN WARGA ASING

NIDYA WARAS SAYEKTI
ANALIS LEGISLATIF AHLI MADYA
BIDANG POLITIK, HUKUM, DAN KEAMANAN
nidya.ws@dpr.go.id

RINGKASAN EKSEKUTIF

- Berbagai kebijakan pemerintah dikeluarkan untuk mengurangi *backlog* kepemilikan hunian bagi WNI yang masih tinggi dan menyediakan kemudahan kepemilikan rumah bagi WNA.
- Tulisan ini bertujuan menelaah literatur terkait perkembangan dan kebijakan hunian bagi WNI dan WNA serta memberikan masukan dalam optimalisasi kebijakan dimaksud.
- Ketersediaan hunian bagi rakyat, baru mencapai 24,36% per 12 Juni 2023 dan penyaluran FLPP mencapai 55,12% per 4 Agustus 2023 dari target tahun 2023. Di pihak lain, kebijakan kemudahan kepemilikan properti bagi WNA telah mendongkrak minat pembelian hunian di Indonesia.
- Rekomendasi bagi pemerintah untuk memerhatikan respons pasar terhadap kebijakan yang telah diterbitkan, menetapkan batasan kepemilikan properti WNA di bawah 5%, dan melaksanakan program pembangunan jalan dan infrastruktur transportasi dari dan ke perumahan. Komisi V DPR RI, agar mendorong pemerintah merealisasikan target RPJMN 2020-2024 untuk rumah layak huni dan adaptif dalam mengatasi *backlog* perumahan dan meningkatkan kepemilikan hunian bagi rakyat, serta melakukan pengawasan terhadap pemberian insentif dan kemudahan kepemilikan rumah.

PENDAHULUAN

Kebutuhan hunian di Indonesia masih sangat besar namun belum didukung dengan ketersediaan unit rumah. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, pemerintah menargetkan peningkatan akses rumah layak huni dari 56% menjadi 70% pada tahun 2024. Dari data Susenas tahun 2021, terdapat sejumlah tantangan besar yang dihadapi bersama dalam pemenuhan kebutuhan rumah di Indonesia. Tantangan tersebut yaitu angka kekurangan perumahan (*backlog*) kepemilikan rumah di Indonesia mencapai 12,71 juta unit sedangkan pertumbuhan keluarga baru mencapai 700 ribu hingga 800 ribu per tahun (Kementerian PUPR, 2023).

Masalah *backlog* perumahan sudah menjadi pekerjaan rumah pemerintah sejak awal Orde Baru. Dalam Musyawarah Nasional Real Estate Indonesia (REI) XVII 2023 di Jakarta, Presiden Joko Widodo meminta REI terus berkolaborasi dengan peme-

rintah untuk menyediakan hunian sehat dan layak melalui Program Sejuta Rumah (PSR) bagi rakyat guna mengatasi kekurangan perumahan. Industri properti dan real estat juga diminta untuk menyiapkan langkah strategis dalam menyikapi peluang serta tantangan yang ada. Salah satu peluang adalah mengatasi kesenjangan kepemilikan perumahan rakyat di saat pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2022 tercatat positif sebesar 5,31%. Namun demikian, dampak sosial dan lingkungan harus diperhatikan dalam pembangunan sebuah kawasan perumahan. Hal ini dilakukan agar tidak menimbulkan dampak negatif terhadap perkampungan sekitarnya, seperti kekeringan mata air, banjir, dan masalah sampah (Bob et al., 2023).

Selain upaya mengatasi *backlog*, pemerintah juga memberikan kemudahan kepemilikan hunian bagi Warga Negara Asing (WNA) di Indonesia. Beberapa payung hukum yang memberikan kemudahan orang

asing memiliki hunian di tanah air yaitu Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, dan Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Kepmen ATR/BPN) Nomor 1241/SK-HK.02/IX/2022 Tahun 2022 tentang Perolehan Dan Harga Rumah Tempat Tinggal/Hunian Untuk Orang Asing.

Sektor properti melibatkan 13 bidang usaha dan memberikan efek berganda yang menggerakkan 185 sektor industri lainnya, seperti material, furnitur, elektronik, dan industri jasa. Ada 175 bahan bangunan yang akan dapat bergerak dan jutaan lapangan pekerjaan yang terbuka akibat adanya *new development property*. Selain itu, sektor ini juga memberikan pemasukan pajak, kontribusi penyelamatan ekonomi, dan menghapus keberadaan nominee yang tidak terkontrol (Nuryono, 2022a). Kontribusi sektor konstruksi, properti, dan real estat selama periode tahun 2018-2022 mencapai Rp2.300 triliun s.d. Rp2.800 triliun per tahun atau sebesar 16% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Tenaga kerja yang terlibat dalam perputaran ekonomi mencapai 13 juta s.d. 19 juta orang (Kompas, 2023). Data pencapaian di atas membuktikan bahwa sektor usaha konstruksi, properti, dan real estat memberikan efek masif bagi perekonomian Indonesia.

Kondisi tersebut memberikan peluang bagi developer untuk mengembangkan perumahan baik bagi Warga Negara Indonesia (WNI) maupun bagi WNA. Tentu developer perlu mengukur potensi usaha yang memberikan margin lebih besar apakah melalui penyediaan hunian bagi rakyat ataukah bagi kepemilikan rumah bagi orang asing. Kondisi tersebut dikhawatirkan akan menghambat percepatan penyelesaian *backlog* yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Oleh karena itu, kajian ini menjadi penting untuk menggambarkan kebijakan perumahan bagi WNI dan kebijakan kemudahan kepemilikan rumah bagi WNA. Kajian ini merupakan

telaah literatur yang bertujuan untuk menggambarkan bagaimana perkembangan kepemilikan dan kebijakan hunian bagi rakyat dan WNA. Dari hasil telaah tersebut, kemudian disarankan kebijakan pemerintah lebih lanjut dan masukan saran untuk Komisi V Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dalam mengoptimalkan pemilikan hunian bagi WNI dan WNA.

PERKEMBANGAN DAN KEBIJAKAN HUNIAN BAGI RAKYAT

Pemenuhan kebutuhan hunian yang layak merupakan tugas pemerintah sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Hunian atau papan merupakan kebutuhan primer yang penyesuaannya menjadi kewajiban pemerintah. Dalam beberapa pasal UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya termasuk hunian. Pasal 27 ayat (2) menyatakan "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan," Pasal 28C ayat (1) menyatakan setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, dan Pasal 28H ayat (1) menyatakan setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Atas dasar amanat tersebut dan sebagai upaya memberikan hunian bagi setiap orang yang bernaung di wilayah Indonesia, pemerintah berkolaborasi dengan berbagai *stakeholder*, antara lain developer (pengembang), Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat (BP Tapera), dan perbankan.

Pemerintah melalui Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) terus berupaya mengatasi backlog perumahan dan mendorong ketersediaan hunian layak bagi masyarakat. Pada tahun 2023, anggaran program penyediaan perumahan dialokasikan sebesar Rp11,27 triliun. Anggaran tersebut utamanya digunakan untuk pembangunan rumah susun (rusun), rumah swadaya, rumah khusus (rusus), dan bantuan Prasarana,

Sarana, dan Utilitas Umum (PSU). Namun, realisasinya hingga 12 Juni 2023 baru mencapai Rp2,74 triliun atau 24,36% dari total anggaran dengan realisasi fisik mencapai 27,33%. Realisasi fisik dilaksanakan untuk pembangunan rusun sebanyak 1.633 unit atau 29,54% dari target 5.528 unit, pembangunan rumah swadaya sebanyak 93.139 unit atau 62,07% dari target 150.050 unit, pembangunan rusus dengan progres 352 unit atau 10,59% dari target 3.322 unit, dan pembangunan PSU dengan realisasi 25,48% atau 7.148 unit dari target 28.050 unit.

Pembangunan rumah swadaya dilaksanakan melalui program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) atau Rumah Pemberdayaan Masyarakat (RPM) dengan realisasi 88.389 unit dan mendukung Penanganan Kemiskinan Ekstrem (NAHP) sebanyak 4.750 unit. Realisasi rusus merupakan pembangunan hunian tetap (huntap) pascabencana di Provinsi Sulawesi Tengah yang tersebar di beberapa lokasi. Saat ini, huntap sebanyak 351 unit telah dibangun di Kabupaten Cianjur yang tersebar di dua lokasi, serta fasilitas sosial (fasos) dan fasilitas umum (fasum) akibat bencana gempa bumi. Pada 2024, Kementerian PUPR merencanakan pembangunan rusun sebesar Rp4,459 triliun untuk 2.629 unit, termasuk alokasi di Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara sebanyak 47 tower. Kemudian, pembangunan rumah swadaya senilai Rp1 triliun untuk 45.872 unit dan ditargetkan menyerap 91.744 tenaga kerja, bantuan PSU rumah umum sebesar Rp9 miliar sebanyak 820 unit, serta pembangunan rusus senilai Rp139 miliar sebanyak 130 unit (Tri, 2023).

BP Tapera mencatat realisasi penyaluran dana fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan (FLPP) tahun 2022 senilai Rp25,15 triliun. Realisasi ini terdiri dari 226 unit dan 11.027 perumahan dengan melibatkan 6.923 pengembang dan 39 bank, serta tersebar di 33 provinsi dan 398 kabupaten/kota. BP Tapera juga mencatat sebanyak 36,72% FLPP disalurkan kepada masyarakat berpenghasilan Rp3 juta sampai di bawah Rp4 juta dan sebanyak 27,37% berpenghasilan Rp4 juta sampai di bawah 5 juta. Berdasarkan kelompok usia, sebanyak 32,85%

berada pada kelompok usia 26-30 tahun, 31,10% pada kelompok usia 19-25 tahun, dan 36,04% berusia di atas 31 tahun. Berdasarkan pekerjaan, sebanyak 93,98% merupakan karyawan swasta kemudian sisanya dari Pegawai Negeri Sipil/PNS (3,59%) dan Tentara Nasional Indonesia atau TNI/Polri (2,43%).

Berdasarkan data BP Tapera, penyaluran FLPP bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) per 4 Agustus 2023 sebanyak 126.227 unit dengan nilai FLPP mencapai Rp14,16 triliun atau 55,12% dari target penyaluran tahun 2023 (229.000 unit senilai Rp25,18 triliun). BP Tapera optimis dapat mencapai target penyaluran FLPP sebanyak 229.000 unit dan pembiayaan rumah Tapera untuk Aparatur Sipil Negara (ASN) sebanyak 12.072 unit senilai Rp1,5 triliun. BP Tapera terus mewujudkan rumah berkualitas, tepat sasaran, dan dihuni dengan melakukan berbagai inovasi dan layanan prima (Kompas, 2023).

Batasan penghasilan per bulan bagi MBR bertujuan agar dapat memperoleh fasilitas Kredit Kepemilikan Rumah (KPR) Bersubsidi sebesar Rp8 juta. Namun, MBR khusus di Provinsi Papua dan Papua Barat, batasan penghasilan per bulan untuk pengajuan KPR Subsidi Selisih Bunga (KPR SSB) dan KPR Subsidi Selisih Marjin (KPR SSM) Satuan Rumah Susun Umum (Sarusun Umum) ditetapkan sebesar Rp8,5 juta. Besaran penghasilan per bulan merupakan seluruh pendapatan bersih yang bersumber dari 1) gaji, upah, dan/atau hasil usaha sendiri untuk yang berstatus tidak kawin; atau 2) gaji, upah, dan/atau hasil usaha gabungan untuk pasangan suami istri.

Begitu juga dengan perbankan, komitmen meneruskan Program PSR telah dilaksanakan pemerintah bersama Bank Tabungan Negara (BTN). Komitmen tersebut salah satunya diwujudkan melalui penandatanganan akad masal 10.000 unit rumah di seluruh gerai BTN dalam rangka memperingati Hari Perumahan Nasional (Hapernas) 2023. Berdasarkan data Kementerian PUPR, realisasi program PSR pada periode tahun 2015-2022 mencapai 7,98 juta unit dan realisasi hingga Juli 2023 mencapai 480.438 unit. Hapernas 2023 bertema "Melanjutkan Kolaborasi Wujudkan Hunian Layak, Berkelanjutan, dan

Terjangkau untuk Semua," serta bertujuan meningkatkan kolaborasi antara para pemangku kepentingan dengan pihak lain yang terlibat dalam pemenuhan hunian yang layak untuk rakyat Indonesia. Kolaborasi juga dilakukan untuk mendukung target pemerintah dalam penanganan kemiskinan ekstrem yang tentunya terkait dengan ketersediaan dan keterjangkauan hunian layak (Asmaaysi, 2023).

Pemenuhan hunian bagi rakyat tak luput dari kendala dan permasalahan. Kendala utama yang dihadapi developer ialah pembiayaan yang cukup dan mudah diakses oleh masyarakat luas dalam bentuk KPR bersubsidi (Bob, 2023). Di samping itu, developer mengusulkan program insentif rumah berupa pembebasan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) untuk mendukung PSR. Hal ini dimaksudkan agar diperluas untuk rumah dengan harga jual maksimal Rp300 juta bagi ASN, TNI, dan Polri (Kompas, 2023).

Sebelumnya, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 60/PMK.010/2023 untuk meningkatkan ketersediaan rumah (*availability*), meningkatkan akses pembiayaan bagi MBR (*accessibility*), menjaga keterjangkauan rumah yang layak huni (*affordability*), dan menjaga keberlanjutan program dan fiskal (*sustainability*). Melalui PMK ini, setiap rumah mendapatkan fasilitas pembebasan PPN sebesar 11% dari harga jual rumah tapak atau antara Rp16 juta s.d. Rp24 juta untuk setiap unit.

PMK mengatur batasan harga jual maksimal rumah tapak yang diberikan pembebasan PPN menjadi antara Rp162 juta s.d. Rp234 juta tahun 2023 dan antara Rp166 juta s.d. Rp240 juta tahun 2024 untuk masing-masing zona. Pada peraturan sebelumnya, batasan maksimal harga rumah tapak yang dibebaskan PPN adalah antara Rp150,5 juta s.d. Rp219 juta. Kenaikan batasan ini mengikuti kenaikan rata-rata biaya konstruksi sebesar 2,7% per tahun berdasarkan Indeks Harga Perdagangan Besar (IHPB).

Kementerian PUPR juga memberikan bantuan subsidi selisih bunga. Subsidi ini bertujuan agar MBR tetap dapat membayar cicilan rumah dengan tingkat bunga sebesar 5%. Dengan demikian, total manfaat

yang diterima untuk setiap rumah subsidi selama masa pembayaran cicilan rumah dengan bantuan subsidi dan pembebasan PPN berkisar antara Rp187 juta s.d. Rp270 juta (Badan Kebijakan Fiskal, 2023).

Kementerian PUPR menilai bahwa kemampuan beli masyarakat bergantung pada pertumbuhan ekonomi, sedangkan harga rumah semakin tidak terjangkau sehingga perlu ditinjau subsidi pembiayaan perumahan. Pemberian insentif bebas PPN masih bisa ditingkatkan untuk kategori rumah seharga maksimal Rp300 juta. Kementerian PUPR akan membicarakan insentif tersebut dengan Kementerian Keuangan (Kompas, 2023). Kemudahan pemberian KPR dan insentif pembebasan PPN untuk rumah seharga maksimal Rp300 juta diharapkan dapat memperluas jangkauan masyarakat dalam memiliki hunian sehat dan layak. Untuk itu, pemerintah perlu memperjelas kriteria masyarakat yang berhak mendapatkan kemudahan tersebut sehingga tidak salah sasaran.

PERKEMBANGAN DAN KEBIJAKAN HUNIAN BAGI WNA

Dalam Pasal 144 dan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, diatur kemudahan kepemilikan hunian bagi WNA di Tanah Air. Implementasi atas relaksasi kepemilikan properti tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Kemudahan berlanjut dalam hal status tanah, WNA diberikan hak kepemilikan satuan rusun bagi rusun yang berdiri di atas hak guna bangunan (HGB). Sebelumnya, kepemilikan hunian oleh WNA hanya berlaku pada properti berstatus tanah hak pakai. WNA cukup melampirkan dokumen keimigrasian berupa visa, paspor, atau izin tinggal jika ingin membeli hunian.

Selain itu, WNA juga diberikan peluang memiliki hunian dengan harga lebih rendah melalui penyesuaian pada daftar harga minimal pembelian tunggal atau satuan rusun oleh orang asing.

Sebagai contoh, ketentuan batasan harga rumah tapak di Provinsi DKI Jakarta bagi WNA semula sebesar Rp10 miliar kini diturunkan menjadi Rp5 miliar dan di Provinsi Sumatera Utara dari Rp3 miliar menjadi Rp2 miliar. Batasan harga minimal rumah tapak dan rusun bagi WNA diatur dalam Kepmen ATR/BPN Nomor 1241/SK-HK.02/IX/2022 Tahun 2022 tentang Perolehan Dan Harga Rumah Tempat Tinggal/Hunian Untuk Orang Asing (Tabel 1).

Tabel 1. Batasan Harga Pemilikan Rumah Tapak dan Rusun oleh WNA (RpMiliar)

Wilayah	Rumah Tapak	Rusun
DKI Jakarta	5	3
Banten	5	2
Jawa Barat	5	2
Jawa Tengah	5	2
DI Yogyakarta	5	2
Jawa Timur	5	2
Bali	5	2
Kepulauan Riau	2	-
Sumatera Utara	2	-
Nusa Tenggara Barat	3	-
Kalimantan Timur	2	-
Sulawesi Selatan	2	-
Provinsi lain	1	1

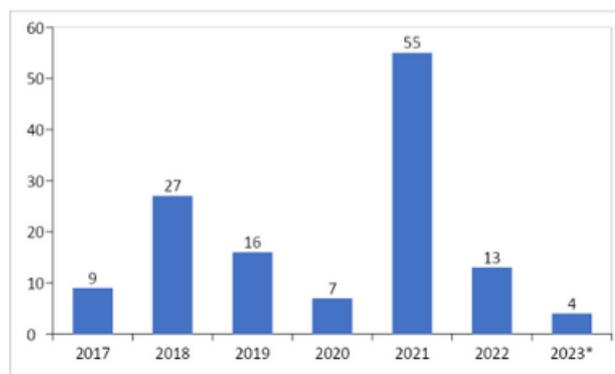
Sumber: Kepmen ATR/BPN No. 1241/2022

Kebijakan tersebut merupakan dukungan di bidang pertanahan dalam kemudahan berinvestasi bagi orang asing yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia (Nuryono, 2022b). Kemudahan dalam memperoleh properti bagi WNA akan mendorong laju pertumbuhan bisnis *expatriate housing* di Indonesia sehingga berdampak pada peningkatan perekonomian negara.

Kebijakan mempermudah kepemilikan hunian bagi WNA memberikan peluang bagi *developer* properti. Potensi pertumbuhan penjualan properti dengan kemudahan regulasi kepemilikan hunian untuk WNA yakni Rp20 triliun dengan asumsi 100.000 ekspatriat [pembelian]. Ada tiga wilayah yang menjadi sasaran WNA untuk pembelian properti yakni Batam (Kepulauan Riau), Bali, dan Jakarta. Namun, masih ada kendala dalam implementasi penjualan.

Di antaranya terkait aturan pemerintah daerah yang masih mewajibkan pembelian properti dengan Kartu Izin Tinggal Tetap/ Terbatas (KITAS/KITAP). Namun, aturan tersebut seharusnya tidak lagi berlaku lewat terbitnya Perpu Cipta Kerja.

Data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), mencatat kepemilikan properti WNA pada periode 2017-2023 mencapai 131 unit. Khusus tahun 2023, Direktorat Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah (Dirjen PHPT) Kementerian ATR/BPN mencatat penerbitan 36 sertifikat rusun untuk orang asing di Batam, 19 rumah tapak, dan 17 apartemen. Kepemilikan properti bagi WNA tidak mengalami peningkatan meskipun sudah banyak diberikan kemudahan.



Sumber: Bisnis Indonesia, 4 Agustus 2023, Kementerian ATR/BPN
Ket: *) Angka Sementara

Gambar 1. Jumlah Kepemilikan Properti Atas Nama WNA

Menurut *Head of Division of Residential Services*, Colliers Lenny van Es-Sinaga, adanya batasan wilayah dan harga serta aturan yang harus diikuti dari pemerintah, membuat orang asing ragu serta wait and see. Di sisi lain, terdapat antusiasme tinggi dari para pengembang untuk membangun properti compound atau townhouse yang dikhususkan untuk WNA. Keputusan pemerintah merelaksasi aturan kepemilikan properti bagi WNA dalam Undang-Undang Cipta Kerja telah mendongkrak minat pembelian hunian di Indonesia pada tahun 2021. Sejak pemberlakuan UU Cipta Kerja, jumlah unit properti yang dimiliki WNA meningkat dibandingkan tahun 2020 di mana sebelum UU Cipta Kerja ditetapkan (Gambar 2). Negara tetangga seperti Vietnam dan Thailand juga makin agresif menarik

minat WNA membeli properti. Negara lainnya, Singapura memberikan batasan kepemilikan properti bagi WNA sebesar 30% dan Malaysia dibatasi 5% (Nurdifa & Wibawa, 2023).

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berbagai kebijakan kemudahan kepemilikan hunian diharapkan mampu mengurangi *backlog* perumahan dan meningkatkan kepemilikan hunian bagi rakyat. Namun demikian, pemerintah perlu memerhatikan respons pasar terhadap kebijakan yang telah diterbitkan karena sebaik apapun kebijakan, apabila daya beli dan persyaratan masih menjadi kendala maka tujuan peningkatan kepemilikan rumah bagi rakyat tidak akan tercapai.

Untuk mendukung PSR bagi rakyat, pemerintah seharusnya menetapkan batasan maksimal kepemilikan properti bagi WNA tidak lebih dari 5% sehingga developer properti tetap berfokus pada hunian bagi MBR. Peningkatan kegiatan sosialisasi dan distribusi informasi secara masif perlu dilakukan oleh berbagai pihak. Hal ini terkait kemudahan kepemilikan hunian baik untuk pekerja formal maupun informal sehingga amanat memiliki tempat tinggal bagi setiap orang dapat tertunaikan. Selain menyiapkan perumahan, pemerintah diharapkan melaksanakan program pembangunan jalan dan infrastruktur transportasi untuk meningkatkan aksesibilitas dan mobilitas masyarakat.

Komisi V DPR RI dapat mendorong pemerintah untuk terus merealisasikan peningkatan akses rumah layak huni sesuai target RPJMN 2020-2024. Pengawasan terhadap kinerja Kementerian PUPR dalam merealisasikan PSR yang layak dan sehat secara proporsional di setiap wilayah Indonesia perlu dilakukan. Pengawasan terhadap pemberian insentif dan kemudahan dalam kepemilikan rumah juga dilakukan sehingga tepat sasaran. Komisi V DPR RI dapat menekan agar kebijakan pemerintah lebih adaptif terhadap kendala yang terjadi dalam mengatasi *backlog* perumahan dan meningkatkan kepemilikan hunian bagi rakyat. Kebijakan insentif yang diberikan pemerintah tentunya tidak membuat developer menurunkan kualitas hunian.

DAFTAR PUSTAKA

- Asmaaysi, A. (2023, Agustus 8). Realisasi program sejuta rumah tembus 480.438 unit hingga Juli 2023. *bisnis.com*. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20230808/47/1682739/realisasi-program-sejuta-rumah-tembus-480438-unit-hingga-juli-2023>
- Badan Kebijakan Fiskal. (2023, Juni 19). Berikan fasilitas pembebasan PPN, upaya pemerintah penuhi kebutuhan hunian terjangkau. *kemenkeu.go.id*. <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/Pemerintah-Penuhi-Kebutuhan-Hunian-Terjangkau>
- Bob, Try, & Ant. (2023, Agustus 10). Pengembang diingatkan perhatikan lingkungan. *Media Indonesia*, hal. 1.
- Kementerian PUPR. (2023, Agustus 8). Akad massal serentak KPR BTN awali rangkaian hapernas 2023. *pu.go.id*. <https://perumahan.pu.go.id/news/akad-massal-serentak-kpr-bank-btn-awali-rangkaian-hapernas-2023>
- Kompas. (2023, Agustus 10). Presiden: bantu rakyat punya hunian layak. *Kompas*, hal. 9.
- Nurdifa, A. R., & Wibawa, H. (2023, Agustus 4). Peluang besar menasar developer properti. *Bisnis Indonesia*, hal. 5.
- Nuryono, S. (2022b, November 14). Catat! Begini aturan baru hunian untuk orang asing dan harganya. *industriproperti.com*. <https://www.industriproperti.com/headline/catat-begini-aturan-baru-hunian-untuk-orang-asing-dan-harganya/>
- Nuryono, S. (2022a, April 2). WNA memiliki properti di Indonesia, pemerintah beri perlindungan hukum. *industriproperti.com*. <https://www.industriproperti.com/headline/wna-miliki-properti-di-indonesia-pemerintah-beri-perindungan-hukum/>
- Tri. (2023, Juni 17). Semester I tahun 2023, realisasi fisik penyediaan hunian layak Kementerian PUPR capai 27 persen. *pu.go.id*. <https://pu.go.id/berita/semester-i-tahun-2023-realisasi-fisik-penyediaan-hunian-layak-kementerian-pupr-capai-27-persen>

HUBUNGAN PENYERTAAN MODAL NEGARA TERHADAP DIVIDEN BUMN

ARI MULIANTA GINTING

ANALIS LEGISLATIF AHLI MADYA
BIDANG POLITIK, HUKUM, DAN KEAMANAN
ari.ginting@ DPR.go.id

RINGKASAN EKSEKUTIF

- Tren data menunjukkan adanya peningkatan dana penyertaan modal negara (PMN) yang diberikan pemerintah terhadap badan usaha milik negara (BUMN). Namun, kontribusi penerimaan dividen dari BUMN pada periode yang sama justru mengalami penurunan sebesar 7,2%.
- *Policy brief* ini bertujuan menganalisis hubungan PMN terhadap dividen BUMN dengan menggunakan *correlation pearson*.
- Koefisien korelasi antara PMN dan dividen sebesar -0,239. Namun, hasil uji statistik menggunakan *correlation Pearson* menunjukkan bahwa pemberian dana PMN tidak memiliki hubungan dengan dividen yang dihasilkan oleh BUMN.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), khususnya Komisi VI, perlu mendorong pemerintah untuk melakukan evaluasi dan pemetaan terhadap BUMN yang menerima dana PMN, memberi perhatian serius terhadap rencana pemberian PMN di tahun 2024 pada beberapa BUMN khususnya terkait aspek efektivitas dan efisiensi dampak PMN terhadap kinerja BUMN, dan terhadap BUMN yang telah mendapatkan PMN selama bertahun-tahun namun kinerjanya belum mengalami perbaikan, bahkan merugi.

PENDAHULUAN

Badan usaha milik negara atau BUMN merupakan bentuk badan usaha yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dengan jumlah minimal saham sebesar 51%. Sebagai sebuah badan usaha, salah satu tujuan BUMN adalah mendapatkan keuntungan atau profit. Keuntungan tersebut digunakan oleh pemerintah sebagai salah satu cara untuk menyejahterakan rakyat. Negara memberikan penyertaan modal kepada BUMN dalam bentuk dana penyertaan modal negara (PMN) agar dapat mencapai tujuan tersebut (Istighfarin & Wirawati, 2015).

Selain sektor swasta dan koperasi, BUMN merupakan salah satu agen dalam perekonomian nasional yang berperan sebagai agen of development lokomotif pertumbuhan ekonomi. BUMN juga harus menyerahkan bagian dari keuntungannya kepada negara sebagai pemilik perusahaan. Penyerahan bagian keuntungan dari BUMN tersebut disebut dengan dividen. BUMN sebagai sebuah entitas bisnis yang menguntungkan tidak dapat dilepaskan dari hak istimewa yang

didapatkan oleh BUMN sebagai badan usaha yang dimiliki oleh Pemerintah. Bahkan dalam kasus tertentu, BUMN memiliki ruang gerak dari sektor hulu sampai hilir dalam perekonomian nasional (Kurniawati, 2017).

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP No. 44 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas dijelaskan tentang definisi Penyertaan Modal Negara (PMN). Berdasarkan PP tersebut, PMN didefinisikan pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau perseroan terbatas lainnya, dan dilakukan pengelolaan secara perusahaan.

Hampir setiap tahun pemerintah mengalokasikan anggaran PMN kepada BUMN dalam APBN. PMN yang diberikan oleh pemerintah bertujuan untuk

membantu BUMN dalam melaksanakan kegiatannya. Selain itu, PMN diberikan kepada BUMN apabila BUMN tersebut mendapatkan tugas khusus dari Pemerintah. PMN ditujukan untuk memberikan bantuan kepada BUMN dalam rangka meningkatkan kondisi perusahaan khususnya terkait keuangan dan kinerja perusahaan agar menghasilkan pendapatan bagi BUMN (Dinarjito, 2019). Harapan Pemerintah dari PMN kepada BUMN adalah agar PMN tersebut dapat meningkatkan kinerja BUMN untuk menjadi lebih baik. Ketika kinerja BUMN menjadi lebih baik, harapannya adalah keuntungan BUMN akan mengalami peningkatan. Kondisi ini tentunya memberikan kontribusi yang besar terhadap penerimaan negara.

Namun, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) menemukan beberapa temuan terkait dana PMN tahun 2015 dan 2016. Pada tahun tersebut, PMN sebesar Rp10,49 triliun pada 13 BUMN belum terealisasi 100%. Lebih lanjut, pekerjaan BUMN juga belum dilaksanakan. Hal tersebut mengakibatkan aset belanja modal dari dana PMN sebesar Rp10,49 triliun belum dapat dimanfaatkan dan tujuan masing-masing kegiatan operasional belum dapat digunakan. Belum optimalnya penggunaan dana PMN oleh BUMN tentu memengaruhi dampak pemberian dana tersebut terhadap kinerja BUMN yang kurang optimal (PA3KN, 2023).

Rapat Kerja Kementerian BUMN dengan Komisi VI Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) menyebutkan adanya rencana permohonan PMN tahun 2024 dengan total sebesar Rp57,96 triliun kepada beberapa BUMN. Merujuk nilai PMN yang sangat besar, rencana PMN tersebut perlu mendapatkan perhatian dan evaluasi terkait efektivitas dan dampak PMN terhadap peningkatan kinerja BUMN.

Penelitian yang dilakukan oleh Nababan (2022) tentang hubungan antara PMN dengan perubahan kinerja khususnya dividen yang dihasilkan dimana sampel BUMN-nya adalah PT Biofarma (Persero).

Hasil penelitian ini menemukan bahwa pemberian PMN mampu meningkatkan kinerja BUMN tersebut dan mampu meningkatkan dividen yang diberikan kepada negara. Selain itu, studi Kurniawati (2017) menemukan bahwa PMN yang diberikan oleh Pemerintah Pusat mampu mendorong peningkatan penerimaan pemerintah atas laba BUMN atau dividen yang dihasilkan.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut, kajian ini bertujuan untuk menganalisis hubungan dana PMN dengan dividen BUMN yang diberikan kepada Pemerintah. Hal ini dimaksudkan agar dana PMN yang diberikan harus dapat memberikan dampak terhadap peningkatan kontribusi dividen yang berasal dari BUMN sebagai salah satu sumber penerimaan negara.

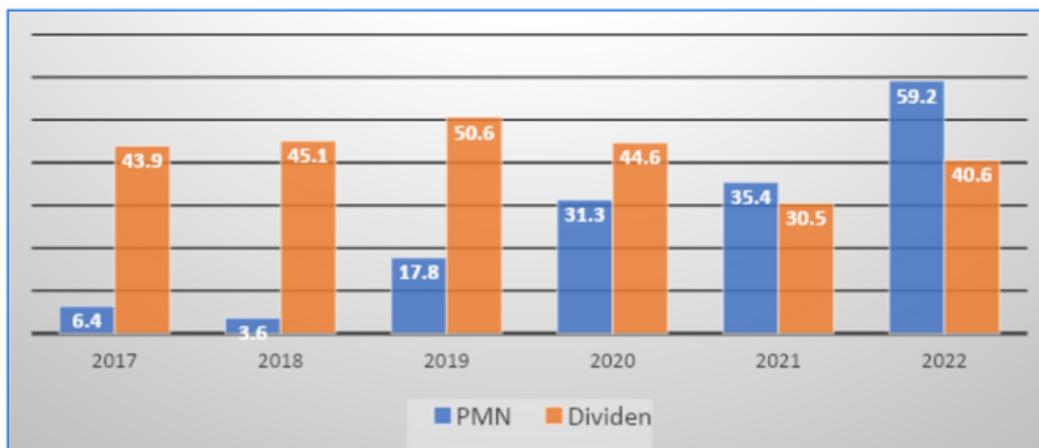
PERKEMBANGAN PMN DAN DIVIDEN BUMN

Data yang bersumber dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan Nota Keuangan APBN menunjukkan adanya tren peningkatan dana PMN yang diberikan oleh Pemerintah kepada BUMN pada periode tahun 2017 hingga tahun 2022. Pada tahun 2017, besaran dana PMN yang diberikan kepada BUMN sebesar Rp6,4 triliun. Angka ini mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun. Bahkan, besaran dana PMN yang diberikan kepada BUMN tahun 2022 mencapai Rp59,2 triliun. Pemberian dana PMN tersebut mengalami peningkatan sebesar 927% dari tahun 2017 ke tahun 2022 (Lihat Gambar 1).

Sementara itu, dana dividen yang diberikan oleh BUMN kepada pemerintah justru mengalami penurunan jika dibandingkan dari tahun 2017 terhadap tahun 2022. Pada tahun 2017, dana dividen yang disetor kepada Pemerintah sebagai penerimaan negara sebesar Rp43,9 triliun. Namun, besaran dividen pada tahun 2022 yang disetor oleh BUMN mengalami penurunan sebesar 7,52%. Pada tahun 2022, jumlah dividen yang disetor kepada Pemerintah sebesar Rp40,6 triliun. Penurunan

jumlah dividen yang disetor ke Pemerintah mengalami penurunan padahal satu sisi jumlah dana PMN yang diberikan oleh Pemerintah kepada BUMN mengalami peningkatan yang sangat

signifikan. Hal ini menunjukkan adanya paradoks yang harus dilakukan telaah lebih lanjut oleh beberapa pihak termasuk salah satunya yang paling berkepentingan adalah DPR RI.



Sumber: LKPP dan Nota Keuangan APBN TA 2023.

Gambar 1. Perkembangan Dana PMN dan Dividen BUMN Periode Tahun 2017 – 2022 (dalam Triliun Rupiah)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil uji statistik sederhana korelasi *Pearson* antara variabel PMN dan dividen pada periode waktu tahun 2012 hingga tahun 2022 sebesar -0,239. Langkah pengujian dengan menggunakan uji korelasi *Pearson* dilakukan untuk melihat hubungan antara dua variabel dan melihat arah hubungan antar variabel tersebut. Kriteria pengujian korelasi *Pearson* adalah jika nilai *P-value* (nilai probabilitas) lebih besar dari tingkat signifikansi level, yaitu $\alpha=1,$

5, atau 10% maka dapat disimpulkan bahwa antara variabel PMN dan dividen tidak ada hubungan yang signifikan. Namun, jika *P-value* lebih kecil dari tingkat signifikansi level maka dapat disimpulkan bahwa ada hubungan yang signifikan antara kedua variabel tersebut (Lind et al., 2015). Hasil estimasi output uji korelasi *Pearson* antara variabel PMN dan dividen dapat dilihat pada Tabel 1 di bawah.

Tabel 1. Hasil Uji Korelasi *Pearson*

Correlation Probability	PMN	Dividen
PMN	1,000	
Dividen	-0,452	
<i>Probability p-value</i>	(0,368)	1,000
<i>Correlation</i>	-0,239	

Catatan: *, **, dan ***) masing-masing menunjukkan signifikan pada tingkat signifikansi level 10%; 5%; dan 1%.

Sumber: Hasil Pengolahan Data (2023).

Tabel 1 menunjukkan hasil estimasi uji korelasi *Pearson* antara variabel dana PMN dan dividen. Hasil uji statistik tersebut menemukan bahwa antara variabel dana PMN dan dividen memiliki P-value yang lebih besar dari 5%, yakni sebesar 0,3684. Berdasarkan hasil tersebut dapat disimpulkan bahwa dana PMN yang diberikan kepada BUMN tidak memiliki hubungan yang signifikan dengan besaran dividen yang dihasilkan oleh BUMN. Tidak adanya hubungan antara kedua variabel tersebut semakin menegaskan bahwa peningkatan dana PMN yang diberikan oleh Pemerintah Pusat tidak memiliki hubungan yang signifikan terhadap peningkatan dividen yang dihasilkan oleh BUMN.

Kepala *Center Food Energy and Sustainability Development Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF), Abra P. G. Talattov, menjelaskan bahwa pemberian PMN terhadap BUMN khususnya pada tahun 2024 memerlukan beberapa catatan. Rencana pemberian PMN tersebut menjadi kebijakan yang kurang tepat. Hal ini dikarenakan pemberian dana PMN kepada BUMN selama ini belum memberikan dampak terhadap peningkatan kinerja BUMN. Pemberian dana PMN yang ditujukan untuk mengurangi beban dan meningkatkan kinerja BUMN, namun, data menunjukkan bahwa rasio utang terhadap permodalan atau *Debt to Equity Ratio* (DER) pada sejumlah BUMN justru mengalami peningkatan. Contoh, PT. WIKA Tbk. telah mendapatkan dana PMN pada tahun 2021. Namun, pada akhirnya kinerja BUMN tersebut menunjukkan bahwa DER PT WIKA Tbk. justru sangat tinggi sebesar 590% pada tahun 2022 (Koran Tempo, 2023).

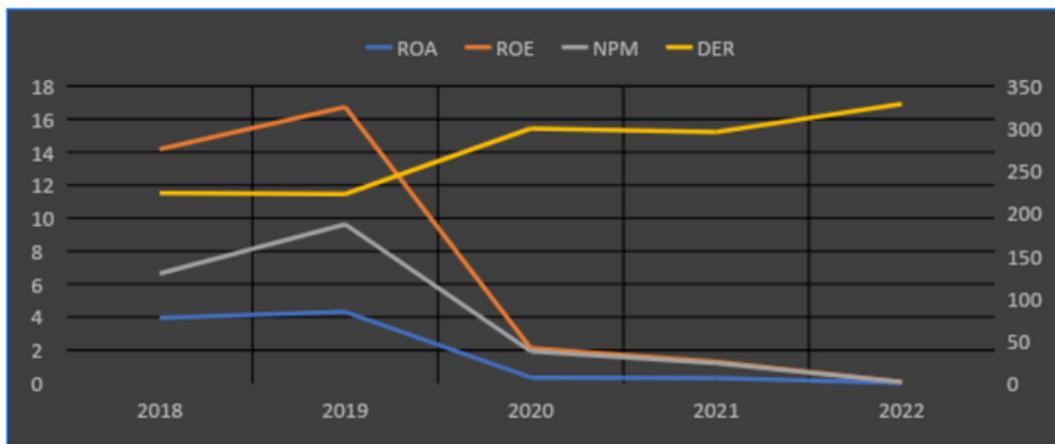
Hasil temuan BPK RI terhadap dana PMN yang diberikan kepada 13 BUMN pada periode 2015 sampai dengan 2016 menunjukkan bahwa pekerjaan pada 13 BUMN tersebut dengan nilai sebesar Rp10,49 triliun belum 100% terealisasi. BPK RI merekomendasikan kepada Menteri BUMN agar dapat melakukan telaah terhadap penggunaan dana PMN tersebut. Pertama, percepatan penyelesaian pekerjaan yang belum 100% terealisasi. Kedua, BUMN harus dapat mendorong tujuan pemberian

PMN dengan cara berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan untuk menindaklanjuti penggunaan PMN sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Penelitian yang dilakukan oleh Dinarjito (2019) dengan menggunakan data BUMN yang mendapatkan dana PMN pada periode 2014 sampai dengan 2017 diperoleh beberapa temuan. Pertama, dana PMN yang diberikan oleh Pemerintah Pusat tidak memengaruhi kinerja BUMN yang telah diberikan dana tersebut. Lebih lanjut, Dinarjito (2019) berpendapat bahwa BUMN yang telah diberikan dana PMN tidak mampu mengelola modal yang diberikan untuk meningkatkan pendapatan BUMN. Ketidakefisienan dan ketidakefektifan operasi dan alokasi sumber daya aset belum dapat diefektifkan oleh BUMN untuk menghasilkan laba dan meningkatkan pendapatan BUMN.

Hal senada ditemukan oleh Pusat Kajian Anggaran (PKA) (2023), Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI (2023) terkait dana PMN yang diberikan kepada BUMN. Hasil analisis PKA menemukan bahwa dampak pemberian dana PMN terhadap kinerja BUMN tersebut relatif tidak memuaskan. Hal ini dapat terlihat dari capaian kinerja BUMN khususnya rasio *Return on Asset* (ROA), *Return on Equity* (ROE), dan *Net Profit Margin* (NPM). Tiga indikator kinerja tersebut mengindikasikan bahwa BUMN-BUMN tersebut belum mengalami perbaikan kinerja. Sebagai contoh, PT. Wijaya Karya Tbk. sebagai BUMN di bidang karya, rasio keuangannya masih menunjukkan angka yang kurang bagus. Gambar 2 menunjukkan bahwa rasio ROA, ROE, NPM, dan DER perusahaan tersebut pada periode tahun 2018 sampai dengan tahun 2022 justru mengalami penurunan.

Rasio DER PT Wijaya Karya Tbk. pada periode tahun 2018 hingga 2022 menunjukkan tren yang meningkat (lihat Gambar 2). Peningkatan DER tersebut menggambarkan bahwa kinerja perusahaan sebagai entitas bisnis cenderung memburuk. Pemburukan DER juga menggambarkan bahwa perusahaan tidak mampu mengelola hutangnya secara baik dan



Sumber: Laporan Keuangan PT Wijaya Karya Tbk (2023)

Gambar 2. Rasio Keuangan PT. Wijaya Karya Tahun 2018 - 2022

optimal. Dengan kata lain, sumber permodalan PT Wijaya Karya Tbk. sangat bergantung kepada modal eksternal atau pemberi utang. Kondisi ini jelas sudah bertolak belakang dengan tujuan pemberian dana PMN kepada BUMN. Namun, salah satu aspek juga yang perlu mendapatkan pertimbangan terkait kinerja BUMN yang menurun karena tidak lepas dari konsekuensi dari penugasan oleh Pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh Kurniawati (2017) menemukan bahwa pemerintah telah memberikan dana PMN kepada BUMN sebagai upaya untuk meningkatkan kesehatan dan kekuatan BUMN. Namun, fakta yang terjadi adalah dana PMN yang diberikan juga tidak secara langsung dapat meningkatkan kinerja perusahaan dan menghasilkan laba. Lebih lanjut, Kurniawati (2017) juga menjelaskan bahwa dana PMN yang diberikan kepada BUMN bersifat parsial. Selain itu, pemberian dana PMN belum mempertimbangkan sinergi antar BUMN untuk mendorong peningkatan kinerja dan penghasilan laba. Peningkatan laba BUMN dapat mendorong peningkatan dividen yang diberikan kepada pemerintah. Akhirnya, peningkatan dividen dapat meningkatkan kontribusi terhadap penerimaan negara.

Selanjutnya, ada juga Wibawa (2022) yang melakukan penelitian terhadap salah satu BUMN karya yang sama, yaitu PT Wijaya Karya Tbk. dengan menggunakan data periode tahun 2013 hingga tahun 2019. Hasil penelitian Wibowo (2022) tersebut menemukan bahwa pengaruh PMN terhadap

peningkatan laba atau profitabilitas PT Wijaya Karya Tbk. adalah negatif. Hasil penelitian tersebut menunjukkan pemberian dana PMN yang digunakan oleh perusahaan untuk menutupi biaya operasional dan non operasional tidak sebanding dengan pendapatan yang diperoleh oleh BUMN PT Wijaya Karya Tbk. Selain itu, hasil penelitian tersebut juga menunjukkan bahwa perlu dilakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap pengelolaan kinerja BUMN.

Hasil uraian di atas menunjukkan bahwa pemberian dana PMN sebenarnya belum memberikan pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kinerja perusahaan. Di samping itu juga dapat dinyatakan bahwa pemberian dana PMN belum mendorong peningkatan setoran dividen kepada negara secara signifikan. Menurut pandangan penulis, pemberian dana PMN yang tidak banyak mendukung kinerja dan kesehatan BUMN memerlukan strategi yang lebih fundamental. Di samping itu, diperlukan peran DPR RI untuk menjalankan fungsi-fungsinya, yaitu fungsi pengawasan dan anggaran. Menjalankan kedua fungsi DPR RI tersebut bertujuan untuk melakukan kontrol terhadap pemberian dana PMN kepada BUMN. Juga, diperlukan penataan akan sumber masalah utama pada BUMN yaitu terkait dengan tata kelola perusahaan atau good corporate governance (GCG) dan memberantas praktik yang dapat mengarah kepada korupsi yang sistemik. Langkah-langkah ini juga perlu dibarengi dengan restrukturisasi bisnis dan program pada BUMN demi peningkatan kapasitas dan kompetensi BUMN tersebut.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Hasil analisis hubungan antara dana PMN dengan dividen yang dihasilkan oleh BUMN ditemukan bahwa tidak terdapat hubungan antara kedua variabel tersebut secara signifikan. Berdasarkan hasil tersebut maka ada beberapa rekomendasi kebijakan terkait pemberian dana PMN kepada BUMN. Pertama, DPR RI, khususnya Komisi VI, sudah waktunya untuk melakukan evaluasi terhadap semua PMN yang akan dan telah diberikan kepada BUMN. Komisi VI DPR RI perlu memanggil Kementerian BUMN bersama dengan Kementerian Keuangan dan BPK RI untuk melakukan evaluasi secara komprehensif terhadap PMN yang sudah diberikan kepada BUMN. Selain itu juga untuk melihat bagaimana pengaruhnya terhadap dividen yang disetorkan kepada negara.

Kedua, rencana pemberian dana PMN di tahun 2024 terhadap beberapa BUMN perlu mendapatkan perhatian serius Komisi VI DPR RI. Perhatian tersebut terkait aspek efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran PMN. Dana PMN yang diberikan kepada BUMN harus dapat mendorong peningkatan kinerja BUMN khususnya terhadap peningkatan dividen yang disetor kepada negara.

Ketiga, hasil evaluasi yang dilakukan terhadap BUMN penerima dana PMN khususnya BUMN-BUMN yang sudah berkali-kali diberikan PMN namun tidak menghasilkan perbaikan kinerja. Akan tetapi, BUMN-BUMN tersebut justru mengalami kerugian. Oleh karena itu, BUMN-BUMN tersebut perlu mendapatkan catatan dan perhatian serius dari DPR RI, khususnya Komisi VI DPR RI. Selain itu, Komisi VI DPR RI perlu memastikan adanya tindak lanjut secara konkret terkait pembenahan terhadap tata kelola di dalam BUMN-BUMN tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Dinarjito, A. (2019). Penyertaan modal negara pertumbuhan aset dan kinerja badan usaha milik negara. *E-Jurnal Akuntansi*, 28(2), 1323-1345.

- Istighfarin, D., & Wirawati, N.G.P. (2015). Pengaruh good corporate governance terhadap profitabilitas pada badan usaha milik negara (BUMN). *E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana*, 13(2).
- Koran Tempo. (2023, Juni 14). Akibat Beban Penugasan Menyoal Penyertaan Modal Negara. *koran.tempo.co*.
<https://koran.tempo.co/read/berita-utama/482642/pmn-karena-beban-penugasan>
- Kurniawati, L. (2017). Optimalisasi penerimaan laba badan usaha milik negara sebagai upaya memperkuat penerimaan negara. *Jurnal Manajemen Keuangan Publik*, 1(2), 90-106.
- Lind, D. A., Marchal, W.G., & Wathern, S.A. (2015). *Statistical techniques in business and economics*, 16th ed. McGraw Hill.
- Nababan, N.P. (2022). Analisis perubahan kinerja keuangan PT Bio Farma (Persero) sebelum dan sesudah pemberian dana penyertaan modal negara. *Karya Tulis Tugas Akhir*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Politeknik Keuangan Negara STAN.
- PA3KN. (2023). *Temuan signifikan IHPS II tahun 2022*. Jakarta: Pusat Analisis Anggaran dan Akuntabilitas Keuangan Negara, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI.
- PKA. (2023). *Efektivitas penyertaan modal negara tunai terhadap kinerja keuangan hutama karya dan wijaya karya*. Jakarta: Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Wibawa, R.M. (2022). Analisis pengaruh penyertaan modal negara terhadap profitabilitas dan pertumbuhan aset pada PT Wijaya Karta (Persero) Tbk. *Karya Tulis Tugas Akhir*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Politeknik Keuangan Negara STAN.

PERCEPATAN PELAKSANAAN IPO SEBAGAI ALTERNATIF PENDANAAN USAHA BAGI UKM

DIAN CAHYANINGRUM

**ANALIS LEGISLATIF AHLI MADYA
BIDANG EKONOMI, KEUANGAN, INDUSTRI, DAN PEMBANGUNAN
dian.cahyaningrum@dpr.go.id**

RINGKASAN EKSEKUTIF

- *Initial Public Offering (IPO)* dapat menjadi alternatif solusi bagi usaha kecil dan menengah (UKM) untuk mengatasi persoalan permodalan di luar pembiayaan perbankan yang acapkali sulit didapatkan. Namun, hingga kini masih banyak UKM yang belum memanfaatkannya.
- Kajian ini mengkaji upaya apa yang dapat dilakukan untuk mempercepat UKM melakukan IPO.
- Hasil kajian menunjukkan persyaratan UKM untuk IPO ringan dan prosesnya juga mudah. Namun, upaya untuk mendorong UKM melakukan IPO perlu terus dilakukan, yaitu dengan sosialisasi IPO; kerjasama antar-*stakeholders* untuk mendorong UKM IPO; melakukan pembinaan, pemberdayaan, dan pendampingan UKM; dan mencari skema yang tepat bagi UKM dalam melakukan IPO.
- Komisi VI perlu melakukan pengawasan agar upaya mendorong UKM IPO terus dilakukan dengan baik. Komisi VI juga perlu meminta kepada Kemenkop dan UKM agar bekerjasama dengan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Bursa Efek Indonesia (BEI) untuk melakukan kajian terkait skema yang tepat bagi UKM dalam melakukan IPO.

PENDAHULUAN

Usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) memiliki peran penting dalam perekonomian nasional, antara lain, berkontribusi terhadap produk domestik bruto nasional, mengurangi pengangguran dan kemiskinan melalui penciptaan lapangan pekerjaan sehingga diharapkan dapat tumbuh dengan baik. Namun, dalam menjalankan kegiatan usahanya, UMKM sering terkendala dengan keterbatasan atau kekurangan permodalan, sehingga sulit untuk mengembangkan usahanya dan melakukan ekspansi pasar, baik pasar dalam negeri maupun pasar luar negeri.

UMKM mengalami kesulitan untuk mendapatkan tambahan modal dari lembaga keuangan perbankan. Hal ini dikemukakan oleh Wakil Ketua Komisi XI DPR RI, Amir Uskara, 69% pelaku UMKM di Indonesia mengaku masih membutuhkan bantuan modal usaha, tetapi akses pelaku UMKM kepada perbankan masih sangat terbatas (CNN Indonesia, 2021). Menteri Koperasi dan UKM, Teten Masduki

mengungkapkan ada sekitar 30 juta UMKM yang masih menggunakan pembiayaan pribadi atau keluarga, dan ada 6 juta UMKM masih yang mengakses pinjaman ke rentenir untuk mendanai usahanya (Republika ID, 2023). Bahkan, hasil survei dari Pricewaterhouse Coopers juga menyebutkan ada 74% UMKM di Indonesia yang belum mendapatkan akses pembiayaan (Sandi, 2023).

Menurut Fahimul Amri, sulitnya UMKM mengakses kredit dari perbankan disebabkan tidak memiliki kecukupan agunan dan keterbatasan akses informasi ke perbankan (Amri, 2014). Sementara dari sisi pengembangan usaha, pelaku UMKM masih memiliki keterbatasan informasi mengenai pola pembiayaan untuk komoditas tertentu dan di sisi yang lain perbankan juga membutuhkan informasi tentang komoditas yang potensial untuk dapat dibiayai (Amri, 2014). Kesulitan lainnya yang dihadapi UMKM untuk mendapatkan modal tambahan dari lembaga keuangan adalah banyaknya persyaratan

yang belum terpenuhi (Sandi, 2023). Penerapan prinsip kehati-hatian bagi bank sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dapat menjadi penyebab sulitnya UMKM mengakses kredit perbankan. Dalam rangka menerapkan prinsip tersebut, bank harus melihat UMKM yang diberi kredit *feasible* sehingga memiliki kemampuan untuk membayar kreditnya.

Sehubungan dengan persoalan tersebut, penawaran umum perdana (*initial public offering/IPO*) dapat menjadi alternatif solusi bagi usaha kecil dan menengah (UKM) untuk mengatasi persoalan permodalan. Hal ini pun dikemukakan oleh Direktur Utama Bursa Efek Indonesia (BEI), Iman Rachman, bahwa tantangan terbesar UKM adalah pendanaan. Namun, pelaku UKM hanya mengenal pinjaman melalui perbankan, padahal ada skema alternatif pendanaan seperti dalam bentuk pendanaan ekuitas atau modal (Riswan, 2023). Jumlah UKM IPO masih sedikit. Sebagaimana dikemukakan oleh Menteri Koperasi dan UKM, Teten Masduki, dari sebanyak 864 perusahaan emiten, baru 3,8% dari total emiten atau hanya ada 33 UKM yang menjual sahamnya ke publik (Yogatama, 2023).

Beberapa penyebab masih sedikitnya UKM IPO, yaitu ketidakpahaman UKM mengenai proses IPO yang tidak sederhana dan banyak persyaratan yang harus dipenuhi UKM. Hal tersebut dikemukakan oleh Ketua Jaringan Pengusaha Nasional (Japnas), Bayu Priawan Djokosoetono, bahwa sedikitnya jumlah UKM yang melakukan *go public* disebabkan terbatasnya pemahaman tentang cara untuk mencatatkan saham di bursa dan banyaknya persyaratan yang harus dipenuhi sehingga UKM enggan melakukan IPO (Wareza, 2018). Banyaknya biaya yang dikeluarkan untuk konsultan, *underwriter*, notaris, dan sebagainya juga dinilai memberatkan UKM untuk IPO (Ardhian, 2017).

Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini mengkaji upaya pemerintah dalam mendorong UKM melakukan IPO. Adapun tujuan dari tulisan ini adalah

untuk mengetahui upaya-upaya yang dapat dilakukan dalam mempercepat UKM bisa melakukan IPO. Tulisan ini dimaksudkan sebagai masukan bagi Komisi VI DPR RI yang membidangi UKM dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah untuk melindungi dan memberdayakan UKM seperti diamanatkan dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (sebagaimana telah diganti dengan Perpu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, dan telah ditetapkan dengan UU No. 6 Tahun 2023) dan UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

PERSYARATAN DAN PROSES IPO UKM

Dikutip dari artikel jurnal Proses *Initial Public Offering* (IPO) di Pasar Modal Indonesia, IPO merupakan suatu istilah suatu perusahaan atau emiten menawarkan dan menjual efek-efek yang diterbitkannya dalam bentuk saham kepada masyarakat secara luas. Secara sederhana, IPO merujuk pada masa di mana perusahaan pertama kali melantai di BEI untuk melakukan penawaran saham perdana pada publik (bisnis.com, 17 Oktober 2021).

Secara yuridis formal, berdasarkan Pasal 1 angka 15 UU No. 8 Tahun 1995 tentang Penanaman Modal (UU PM), penawaran umum adalah kegiatan penawaran efek yang dilakukan emiten untuk menjual efek kepada masyarakat berdasarkan tata cara yang diatur dalam UU PM dan peraturan pelaksanaannya. Dengan demikian, IPO merupakan penawaran umum perdana berupa kegiatan penawaran efek, antara lain, saham kepada masyarakat yang dilakukan oleh pihak yang melakukan penawaran umum (emiten) untuk pertama kalinya. IPO menandakan perusahaan yang semula tertutup menjadi perusahaan terbuka atau perusahaan publik. Oleh karena itu, IPO juga sering disebut dengan *go public*.

Ada banyak keuntungan atau manfaat yang akan didapatkan UKM yang melakukan IPO. Keuntungan utama, yaitu mendapatkan akses pendanaan dari efek atau saham yang dijual untuk menambah

permodalan. Modal tersebut dapat digunakan untuk meningkatkan kinerja, membayar utang, ekspansi usaha, ekspansi pasar dan sebagainya, sehingga usaha UKM dapat berjalan dan tumbuh dengan baik. Manfaat lainnya adalah meningkatkan citra dan *image* UKM di mata publik karena adanya transparansi atau keterbukaan informasi. Transparansi tersebut juga berarti pengenalan produk atau usaha UKM yang lebih luas ke publik sehingga dapat menciptakan peluang baru dalam bisnis UKM. IPO meningkatkan profesionalitas dan keberlangsungan UKM karena UKM dituntut untuk menerapkan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance/GCG*), yaitu pengelolaan perusahaan secara profesional dengan berpegang pada prinsip transparansi (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), tanggung jawab (*responsibility*), kemandirian (*independence*), dan kesetaraan-kewajaran (*fairness*).

Berbagai manfaat *go public* tersebut juga dikemukakan oleh Sawidji Widioatmojo sebagaimana dikutip oleh Purnama et al., bahwa perusahaan dapat memobilisasi dana tanpa batas dari masyarakat, dan perusahaan akan dikelola secara profesional sehingga akan bertahan dalam jangka waktu yang sangat lama (Purnama et al., 2020). Sehubungan dengan berbagai manfaat tersebut maka UKM perlu diberi peluang dan didorong untuk IPO.

Peluang UKM untuk IPO terbuka dengan keluarnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 53/POJK.04/2017 tentang Pernyataan Pendaftaran dalam Rangka Penawaran Umum dan Penambahan Modal dengan Memberikan Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu oleh Emiten dengan Aset Skala Kecil atau Emiten dengan Aset Skala Menengah (POJK No. 53/POJK.04/2017). Berdasarkan POJK No. 53/POJK.04/2017, persyaratan UMKM untuk IPO cukup ringan yaitu, UMKM dengan kategori emiten skala kecil memiliki total aset tidak lebih dari Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah), sedangkan UKM dengan kategori emiten skala menengah memiliki total aset lebih dari Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah) sampai dengan Rp250.000.000.000,00 (dua ratus

lima puluh miliar rupiah) berdasarkan laporan keuangan yang digunakan dalam dokumen pernyataan pendaftaran.

Syarat lainnya, harus berbadan hukum yang didirikan di Indonesia dan tidak dikendalikan baik langsung maupun tidak langsung oleh: 1) pengendali dari emiten atau perusahaan publik yang bukan emiten skala kecil atau emiten dengan aset skala menengah; dan/atau 2) perusahaan yang memiliki aset lebih dari Rp250.000.000.000,00 (dua ratus lima puluh miliar rupiah). Syarat untuk berbadan hukum Indonesia mudah dipenuhi dengan keluarnya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagaimana telah diganti dengan Perpu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, dan telah ditetapkan dengan UU No. 6 Tahun 2023. Perpu Cipta Kerja memberikan peluang bagi usaha mikro dan kecil (UMK) untuk membentuk badan hukum perseroan terbatas (PT) perorangan sehingga dimungkinkan UMK, khususnya usaha kecil dapat memenuhi persyaratan untuk melakukan IPO. Kemudahan tersebut diberikan karena salah satu kendala bisnis yang dilakukan UKM, khususnya untuk memperoleh permodalan adalah bentuk badan usaha yang bersifat perorangan dan sebagian besar belum berbadan hukum (Rongiyati, 2023).

Adapun proses UKM untuk IPO melalui beberapa tahapan yaitu (Wijayanti, 2023):

1. Tahap perencanaan. Pada tahap ini UKM harus mempersiapkan kelengkapan dokumen yang dibutuhkan untuk pendaftaran, yang terdiri dari: a) surat pengantar sesuai dengan lampiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK); b) prospektus; c) laporan keuangan; d) laporan pendapatan dari segi hukum; e) daftar riwayat hidup dewan komisaris atau anggota direksi; f) surat perjanjian dengan penjamin emisi efek; g) surat pernyataan dari penjamin emisi efek; dan g) dokumen yang memuat informasi lain sesuai dengan permintaan OJK yang dianggap perlu.
2. Melakukan pendaftaran dengan menyertakan surat pernyataan pendaftaran. Pernyataan pendaftaran merupakan dokumen yang wajib disampaikan kepada OJK oleh UKM selaku

emiten baik skala kecil maupun skala menengah dalam rangka penawaran umum atau perusahaan publik.

3. Melakukan penawaran. Pada tahap ini UKM selaku emiten harus melakukan publikasi prospektus mengenai kelayakan IPO dalam perhitungan jangka panjang, melakukan penawaran perdana, dan melakukan refund jika investor tidak mendapatkan porsi. Berdasarkan POJK No. 53/POJK.04/2017, nilai keseluruhan efek yang ditawarkan oleh UKM selaku emiten skala kecil, tidak termasuk efek lain yang menyertainya, jumlahnya tidak lebih dari Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah), sedangkan untuk UKM selaku emiten skala menengah tidak lebih dari Rp250.000.000.000,00 (dua ratus lima puluh miliar rupiah).
4. Pencatatan. Setelah semua tahap dilakukan, UKM selaku emiten dapat mengajukan permohonan pencatatan ke BEI sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Efek akan tercatat dan siap diperdagangkan jika emiten sudah melakukan pembayaran biaya pencatatan dan bursa telah mengumumkan pencatatan efek di papan elektronik perdagangan bursa.

Berdasarkan POJK No. 53/POJK.04/2017, pencatatan saham UKM selaku emiten skala kecil atau skala menengah tersebut dapat dilakukan di Papan Akselerasi karena syaratnya lebih ringan dibandingkan Papan Pengembangan. Syarat tersebut adalah proses audit laporan keuangan dilakukan minimal 1 tahun terakhir atau sejak berdirinya perusahaan dengan status opini wajar tanpa pengecualian (WTP) dan jumlah pemegang saham sekurangnya 300 pemegang saham. Sedangkan syarat pencatatan saham di Papan Pengembangan adalah perusahaan memiliki nilai aktiva berwujud bersih minimal Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah), belum membukukan keuntungan tetapi termasuk perusahaan prospektif, laporan keuangan diaudit oleh akuntan publik minimal 12 bulan terakhir dengan status WTP, dan jumlah pemegang saham sekurangnya 500 pemegang saham (Bursa Efek Indonesia, 2015, p.8). Dengan

syarat yang ringan dan proses yang mudah, diharapkan UKM dapat melakukan IPO.

UPAYA UNTUK MENDORONG UKM IPO

Sebagaimana telah dipaparkan pada bagian Pendahuluan, salah satu penyebab keengganan UMKM melakukan IPO adalah proses yang rumit. Tidak semua pelaku UMKM paham atau bahkan tidak tahu IPO dan manfaatnya. Untuk itu, *stakeholders* terkait terutama Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (Kemenkop dan UKM) dan BEI perlu terus melakukan sosialisasi antara lain mengenai manfaat, persyaratan, dan proses IPO sehingga UMKM memahami, tertarik, dan selanjutnya terdorong untuk melakukan IPO.

Mengacu pada proses IPO UKM, UKM dituntut untuk menjadi perusahaan yang profesional, berkinerja bagus, dan prospektif sehingga investor tertarik untuk membeli saham. Gambaran kondisi perusahaan tersebut nantinya akan terlihat di prospektus yang merupakan salah satu dokumen yang harus disiapkan pada tahap perencanaan. Prospektus adalah setiap informasi tertulis sehubungan dengan penawaran umum dengan tujuan agar pihak lain membeli efek (Pasal 1 angka 26 UU PM). Sehubungan dengan hal tersebut maka perlu ada upaya untuk melakukan pembinaan dan pemberdayaan UKM sebagaimana diamanatkan dalam Perpu Cipta Kerja yang telah ditetapkan menjadi UU No. 6 Tahun 2023. Salah satu bentuk pemberdayaan UKM sebagaimana diatur Pasal 99 dan Pasal 100 Perpu Cipta Kerja adalah penyelenggaraan inkubasi dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perguruan tinggi, dunia usaha, dan/atau masyarakat yang bertujuan untuk menciptakan, menguatkan, dan mengembangkan UKM yang bernilai ekonomi dan berdaya saing tinggi, serta memanfaatkan sumber daya manusia terdidik untuk menggerakkan perekonomian berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi.

Melalui pemberdayaan tersebut diharapkan UMKM naik kelas dan dapat melakukan IPO sendiri. Namun jika belum bisa, maka dapat masuk dalam program Indonesia Stock Exchange (IDX) Incubator, terlebih

telah ada nota kesepahaman (*Memorandum of Understanding/MoU*) antara Kemenkop UKM dan PT BEI pada 7 Juni 2023 (Republika ID, 2023). MoU tersebut dimaksudkan untuk mendorong dan mempercepat UKM melakukan IPO melalui proses inkubasi, pembinaan, dan pendampingan. Dalam kerjasama tersebut, BEI menyelenggarakan program inkubasi melalui IDX Incubator untuk mempersiapkan UKM untuk IPO, sedangkan daftar UKM yang siap diinkubasi berasal dari Kemenkop dan UKM. Dengan kerjasama tersebut, proses inkubasi UKM diharapkan dapat berjalan lebih cepat dan mendorong UKM tercatat di bursa. Targetnya, 10 perusahaan UMKM dapat IPO hingga tahun 2024. Untuk mencapai target tersebut, Kementerian Koperasi dan UKM juga akan bekerja sama dengan *Securities Crowdfunding* (SCF) dalam melakukan pendampingan kepada UKM. Salah satu contoh kesuksesan UKM IPO, yaitu PT Platinum Wahab Nusantara, induk kedai minuman Teguk telah berhasil IPO pada 10 Juli 2023 dan mendapatkan respons bagus saat *go public* (Heriyanto, 2023).

Upaya lain yang perlu dilakukan adalah mencari skema yang tepat agar UKM dapat melakukan IPO. Menurut Menteri Koperasi dan UKM, Teten Masduki, satu masalah yang dihadapi untuk bisa melakukan IPO di Bursa Efek Indonesia (BEI) adanya batasan total minimal aset sebesar Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah) (Permana, 2023). Untuk itu Teten Masduki mengusulkan skema pembentukan *holding* atau *super holding*. Pembentukan *holding* atau *super holding* bermanfaat untuk mengagregasi UKM, memperkuat valuasi bisnisnya, dan mempermudah UKM memenuhi persyaratan IPO terutama total aset minimal Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah) jika dibandingkan UKM melakukan IPO secara mandiri (Maghiszha, 2023).

Melalui upaya-upaya tersebut, UKM diharapkan dapat segera melakukan proses IPO dengan baik hingga pada akhirnya dapat mencatatkan sahamnya di bursa. Dana yang diperoleh melalui IPO harus dimanfaatkan oleh UKM dengan baik untuk mengembangkan usaha sehingga UKM tumbuh dan berperan lebih baik dalam perekonomian nasional.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

UKM memiliki peran penting dalam perekonomian nasional dan membutuhkan modal untuk meningkatkan kinerja, mengembangkan usaha, dan melakukan ekspansi pasar. Salah satu alternatif untuk mendapatkan modal yaitu melalui penjualan saham perdana kepada publik di BEI.

Untuk mendorong UKM melakukan IPO, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) perlu mengawasi pemerintah terutama Kemenkop dan UKM dan BEI dalam melaksanakan UU UMKM dan UU No. 6 Tahun 2023 yang memberikan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan kepada UKM sehingga dapat melakukan IPO. DPR RI juga perlu mendorong pemerintah untuk bekerja sama dengan *stakeholders* terkait agar tercapai target 10 UKM dapat melakukan IPO hingga 2024. Selain itu, DPR RI perlu meminta kepada pemerintah agar membuat kajian tentang skema yang tepat bagi UKM untuk IPO, termasuk pembentukan *holding* atau *super holding*, serta menyiapkan peraturannya agar skema tersebut segera dapat dilakukan. Dengan demikian, UKM mendapatkan akses pendanaan melalui IPO di BEI untuk mengembangkan usahanya.

DAFTAR PUSTAKA

- Amri, F. (2014). Permasalahan UMKM: Strategi dan kebijakan. [Prosiding] *Seminar Nasional dan Call for Paper Pluralisme dalam Ekonomi dan Pendidikan*, Universitas Negeri Malang, 29 November 2014, pp.377-389.
- Ardhian, M. (2017, Agustus 3). Sulit IPO, UMKM perlu perantara mengakses dana di pasar modal. *katadata.co.id*. <https://katadata.co.id/pingitaria/finansial/5e9a56403121e/umkm-dinilai-perlu-perantara-untuk-akses-pasar-modal>
- Bursa Efek Indonesia. (2015). *Panduan IPO (Go Public)*. <https://www.idx.co.id/Portals/0/StaticData/Information/ForCompany/Panduan-Go-Public%20-Dec-2015.pdf>

- CNN Indonesia (2021, Mei 2) DPR: Mayoritas usaha mikro masih kesulitan dapat modal kerja. *CNN Indonesia*. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210502020238-78-637422/dpr-mayoritas-usaha-mikro-masih-kesulitan-dapat-modal-kerja>
- Heriyanto, M. (2023, Juli 10). Menteri Teten bidik 10 sektor UMKM bisa IPO di bursa sampai 2024. *ANTARA*. <https://www.antaraneews.com/berita/3627876/menteri-teten-bidik-10-sektor-umkm-bisa-ipo-di-bursa-sampai-2024>
- Maghiszha, D.F. (2023, Juni 7). KemenKop UKM dan BEI dorong UMKM IPO, mau bentuk super holding UKM?. *IDX Channel*. <https://www.idxchannel.com/market-news/kemenkopukm-dan-bei-dorong-umkm-ipo-mau-bentuk-super-holding-ukm>
- Permana, I. (2023, Juni 7). Minimal aset Rp50 miliar jadi kendala UMKM melantai di bursa. *MNC Portal*. <https://economy.okezone.com/read/2023/06/07/278/2826627/minimal-aset-rp50-miliar-jadi-kendala-umkm-melantai-di-bursa>
- Purnama H.A., Rahmad R.H., & Lupitta R.C. (2020). Peluang dan tantangan intial public offering (IPO) pada perusahaan start up di Indonesia. *IJIEB:Indonesia Journal of Islamic Economic and Business*, 5(2),pp. 30-45. <https://doi.org/10.30631/ijieib.v5i2.294>
- Republika ID (2023, Juni 8). Agar UMKM bisa masuk pasar modal. *republika.id*. <https://republika.id/posts/41696/agar-umkm-bisa-masuk-pasar-modal>
- Riswan, K.K. (2023, Juni 7). Teten dukung percepatan IPO UMKM lewat MoU dengan BEI. *ANTARA*. <https://www.antaraneews.com/berita/3575565/teten-dukung-percepatan-ipo-umkm-lewat-mou-dengan-bei#:~:text=Direktur%20Utama%20Bursa%20Efek%20Indonesia%20Dalam%20Iman%20Rachman,pendanaan%20seperti%20dalam%20bentuk%20pendanaan%20ekuitas%20atau%20modal>
- Rongiyati, S. (2023, Juni). Syarat pendirian dan tanggung jawab pemegang saham perseroan perorangan. *Jurnal Negara Hukum*, 14 (1), 104-122.
- Sandi, F. B. (2023, Februari 22). 5 Permasalahan UMKM yang sering terjadi dan solusinya. *Online Pajak*. <https://www.online-pajak.com/seputar-pph-final/permasalahan-umkm>
- Wareza, M. (2018, Desember 7). Pengusaha UKM mengeluh sulit masuk pasar modal. *CNBC Indonesia*. <https://www.cnbcindonesia.com/market/20181207105913-17-45349/pengusaha-umkm-mengeluh-sulit-masuk-pasar-modal>
- Wijayanti, R.I. (2022, Maret 23). Begini cara agar UMKM dan koperasi dapat melakukan IPO. *IDX Channel*. <https://www.idxchannel.com/market-news/begini-cara-agar-umkm-dan-koperasi-dapat-melakukan-ipo>
- Yogatama, B.K. (2023, Juni 7). UMKM didorong untuk melantai di bursa saham. *Kompas*. <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2023/06/07/umkm-didorong-untuk-melantai-bursa>

TRANSFORMASI KEBIJAKAN KESEHATAN: REHABILITASI PENGGUNA NARKOTIKA DALAM UNDANG-UNDANG KESEHATAN

TRI RINI PUJI LESTARI
ANALIS LEGISLATIF AHLI MADYA
BIDANG KESEJAHTERAAN RAKYAT
tri.lestari@dpr.go.id

RINGKASAN EKSEKUTIF

- Penyalahgunaan narkotika di Indonesia terus meningkat dan berdampak merugikan masyarakat. Salah satu solusi adalah rehabilitasi, tetapi stigma dan peraturan yang belum jelas merupakan hambatan utama. Ketidakesesuaian pengaturan rehabilitasi dalam UU Narkotika dengan pendekatan pemulihan yang holistik juga menjadi sorotan.
- *Policy brief* ini bertujuan menganalisis dan memberikan rekomendasi kebijakan pengaturan rehabilitasi pengguna narkotika dalam undang-undang.
- Kebijakan yang direkomendasikan adalah integrasi rehabilitasi pengguna narkotika dalam UU Kesehatan dengan harmonisasi antara kedua undang-undang tersebut untuk mendukung perubahan persepsi terhadap masalah narkotika dan rehabilitasi.
- Rekomendasi ditujukan kepada Komisi III dan Komisi IX DPR RI bersama dengan Pemerintah. Dalam jangka pendek, menyusun aturan rehabilitasi pengguna narkotika dalam UU Kesehatan. Jangka menengah, menggabungkan aturan rehabilitasi dalam UU Narkotika ke UU Kesehatan, kemudian mengevaluasi programnya. Jangka panjang, meningkatkan kerja sama lintas sektor, memperbaiki layanan rehabilitasi, menyertakan rehabilitasi pengguna narkotika dalam sistem kesehatan nasional, melakukan kampanye edukasi, dan menjaga hak asasi manusia.

PENDAHULUAN

Isu penyalahgunaan narkotika di Indonesia merupakan masalah yang kompleks dan multidimensi. Data dari Drugs Report 2023 yang diterbitkan oleh Pusat Penelitian Data dan Informasi Badan Narkotika Nasional (Puslit Datin BNN) menunjukkan bahwa prevalensi penggunaan narkotika di Indonesia meningkat dari sekitar 1,8% penduduk Indonesia pada 2019 menjadi 1,95% pada 2021 (BNN, 2023). Angka ini setara dengan sekitar 4,8 juta orang usia 15-64 tahun di desa dan kota pernah menggunakan narkotika. Selain itu, tingkat kekambuhan (*relapse*) di kalangan pengguna narkotika yang menjalani rehabilitasi mencapai 40%-60% (Adri, 2023; Mulyana, 2023). Masalah ini tidak hanya berdampak pada kesehatan fisik dan mental para pengguna narkotika, tetapi juga mengganggu stabilitas sosial, keamanan, dan pembangunan berkelanjutan.

Di Indonesia mantan pengguna narkotika sering dihadapkan pada stigma dan diskriminasi. Masyarakat seringkali menilainya negatif, sehingga sulit diterima kembali setelah rehabilitasi. Stigma ini juga memengaruhi upaya rehabilitasi pemerintah (Wandira, 2021; BNN, 2023b). Berdasarkan hasil penelitian Mamesah & Nuralifya (2021) menunjukkan, bahwa masyarakat Indonesia cenderung memiliki pandangan negatif terhadap pengguna narkotika sebagai penjahat yang harus dipenjara. Karenanya, mantan pengguna narkotika seringkali mengalami kesulitan dalam mendapatkan bantuan/dukungan dari masyarakat atau keluarga walaupun mereka sudah berhenti menggunakan narkotika.

Di tengah kompleksitas permasalahan penyalahgunaan narkotika, upaya rehabilitasi pengguna narkotika menjadi hal yang sangat penting untuk

membantu para pengguna narkoba keluar dari ketergantungan dan memulihkan kehidupan mereka secara optimal. Rehabilitasi pengguna narkoba dilakukan dengan melibatkan rangkaian upaya untuk memulihkan kesehatan fisik dan mental, mengatasi ketergantungan narkoba, dan memfasilitasi reintegrasi sosial para pengguna narkoba. Dengan demikian, mereka dapat hidup secara mandiri dan bermanfaat bagi masyarakat lagi.

Saat ini, aturan tentang rehabilitasi pengguna narkoba hanya diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba (UU Narkoba), yang bertujuan untuk mengendalikan peredaran dan penggunaan narkoba, serta melindungi masyarakat dari bahaya narkoba. Namun, undang-undang ini melihat rehabilitasi sebagai bagian dari sistem peradilan pidana, yang mengharuskan pengguna narkoba mengikuti proses hukum sebelum mendapatkan layanan rehabilitasi. Artinya, para pengguna narkoba harus menghadapi masalah hukum sebelum mendapatkan bantuan rehabilitasi (Ramdlonaning & Zulfa, 2023). Pendekatan ini tidak efektif karena dapat menimbulkan stigma, ketakutan, dan diskriminasi terhadap pengguna narkoba. Selain itu, tidak memiliki waktu yang cukup untuk memperhatikan masalah kesehatan dan kebutuhan individu yang terkena dampak, yang dapat menghambat pemulihannya (Hidayatun & Widowaty, 2020). Di sisi lain, UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan sebagaimana telah diganti dengan UU No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) belum mengatur tentang rehabilitasi pengguna narkoba. Analisis kebijakan kesehatan terkait perdebatan mengenai pengaturan rehabilitasi pengguna narkoba menjadi penting untuk menentukan apakah aturan rehabilitasi pengguna narkoba sebaiknya dimasukkan dalam UU Narkoba yang berfokus pada hukum dan keamanan, atau lebih tepat dalam UU Kesehatan yang menekankan pemulihan dan pendekatan holistik.

Policy brief ini bertujuan menganalisis secara mendalam isu-isu utama tentang pengaturan rehabilitasi pengguna narkoba dalam undang-undang. Secara khusus, *policy brief* ini menganalisis keuntungan

dan kelemahan pengaturan rehabilitasi pengguna narkoba dalam UU Narkoba dan UU Kesehatan. Selain itu, menawarkan pilihan kebijakan dan beberapa rekomendasi yang dapat diterapkan secara bertahap untuk mengatasi masalah penyalahgunaan narkoba dan mendukung rehabilitasi pengguna narkoba. Diharapkan *policy brief* ini dapat membantu Anggota Komisi III dan Komisi IX DPR RI bersama dengan Pemerintah dalam membuat kebijakan yang lebih efektif dan bermanfaat.

PENDEKATAN UNDANG-UNDANG NARKOTIKA

Pengaturan rehabilitasi pengguna narkoba dalam UU Narkoba cenderung menekankan aspek hukum dan keamanan dalam mengendalikan dan menangani masalah narkoba. Tujuan utama UU Narkoba adalah melindungi masyarakat dari bahaya penyalahgunaan narkoba dengan mengontrol peredaran dan penggunaan narkoba ilegal. Selain itu, dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2010 tentang Penyalahgunaan dan Pecandu Narkoba ke dalam Lembaga Medis dan Rehabilitasi Sosial, menyatakan bahwa pengguna narkoba dipandang sebagai korban kejahatan narkoba dan harus mendapatkan fasilitas rehabilitasi. Dalam konteks ini, rehabilitasi sering dianggap sebagai bagian dari upaya penegakan hukum dan pengurangan dampak negatif narkoba, dengan fokus utama pada penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana narkoba. Dengan demikian, setelah seseorang tertangkap atau terlibat dalam aktivitas narkoba, orang tersebut dapat dipindahkan ke program rehabilitasi sebagai alternatif hukuman. Tujuannya untuk membantunya pulih dari ketergantungan narkoba dan mencegahnya terlibat kembali dalam aktivitas narkoba ilegal. Meskipun pendekatan ini penting untuk mengurangi penyalahgunaan narkoba, fokusnya yang besar pada aspek hukum dapat mengabaikan perawatan kesehatan dan pemulihan dari masalah penyalahgunaan narkoba.

Salah satu manfaat dari memiliki pengaturan rehabilitasi pengguna narkoba dalam UU Narkoba adalah memungkinkan peningkatan kerja sama antara lembaga penegakan hukum dan lembaga

rehabilitasi. Hal ini disebabkan oleh regulasi yang mengatur semuanya dalam undang-undang yang sama sehingga, para pengguna narkoba yang tertangkap atau diproses hukum akan lebih mudah mendapatkan bantuan rehabilitasi. UU Narkotika juga menetapkan hukuman yang jelas bagi orang/ sekelompok orang yang terlibat dalam peredaran narkoba ilegal atau penyalahgunaan narkoba. Kerja sama polisi dan pusat rehabilitasi pengguna narkoba menjadi lebih efektif berkat aturan ini. Dengan ancaman hukuman yang jelas, diharapkan dapat membuat orang yang terlibat dalam narkoba ilegal menjadi lebih takut dan berpotensi mengurangi peredaran narkoba di masyarakat.

Salah satu kelemahan dalam pengaturan rehabilitasi pengguna narkoba dalam UU Narkotika adalah fokus yang terlalu besar pada aspek hukum sehingga dapat menimbulkan dampak negatif bagi pengguna narkoba. Para pengguna narkoba dianggap sebagai pelanggar hukum daripada orang yang membutuhkan perawatan dan dukungan kesehatan. Stigma ini dapat menghambat mereka untuk ikut dalam program rehabilitasi.

Kurangnya pemahaman tentang masalah penyalahgunaan narkoba dari sudut pandang kesehatan juga menjadi kelemahan lain dari pengaturan rehabilitasi dalam UU Narkotika. Padahal masalah penyalahgunaan narkoba kompleks dan melibatkan banyak faktor, seperti yang berhubungan dengan kesehatan, psikologi, dan lingkungan. Jika terlalu fokus pada pemberian hukuman, dapat berdampak negatif karena tidak memerhatikan masalah-masalah yang berkaitan dengan pemulihan kesehatan bagi pengguna narkoba. Kelemahan lainnya adalah keterbatasan penerapan standar minimal untuk rehabilitasi pengguna narkoba. Penerapan standar minimal penyelenggaraan rehabilitasi pengguna narkoba yang diatur dalam UU Narkotika hanya berlaku untuk lembaga rehabilitasi yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada BNN. Hal ini dapat berdampak negatif karena standar minimal penyelenggaraan rehabilitasi tersebut tidak berlaku efektif untuk lembaga rehabilitasi di tempat lain.

Berdasarkan uraian di atas perlu mencari keseimbangan yang lebih baik antara aspek hukum dan kesehatan dalam mengatur rehabilitasi pengguna narkoba. Keseimbangan ini penting untuk memastikan program rehabilitasi pengguna narkoba yang efektif dan mendukung pemulihan individu yang terpengaruh oleh penyalahgunaan narkoba.

PENDEKATAN UNDANG-UNDANG KESEHATAN

Pengaturan rehabilitasi pengguna narkoba dalam UU Kesehatan akan menekankan pada perawatan kesehatan dan pemulihan yang holistik. Fokus utama dari undang-undang ini adalah kesehatan dan pemulihan para pengguna narkoba. Pendekatan ini mengakui bahwa penyalahgunaan narkoba merupakan masalah kesehatan yang kompleks, sehingga dibutuhkan intervensi medis dan dukungan psiko-sosial yang komprehensif. Tujuan dari pengaturan rehabilitasi penyalahgunaan narkoba dalam UU Kesehatan adalah mencegah, mengobati, dan mengurangi dampak negatif penyalahgunaan narkoba pada individu dan masyarakat.

Ada beberapa keuntungan yang didapat dari pengaturan rehabilitasi pengguna narkoba ke dalam UU Kesehatan yaitu: (1) Pemberian akses yang lebih mudah dan luas terhadap layanan rehabilitasi bagi para pengguna narkoba; (2) Lebih fokus pada perawatan kesehatan dan pemulihan holistik yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi pengguna narkoba; (3) Pengaturan rehabilitasi pengguna narkoba dengan fokus yang lebih besar pada aspek kesehatan, pendekatan pemulihan yang berbasis masyarakat dan humanis serta diterapkan pada layanan yang tepat dan bermartabat; (4) Rehabilitasi pengguna narkoba mencakup perawatan medis, terapi penghentian narkoba, konseling, dukungan emosional, pemulihan sosial, dan program berbasis komunitas. Tujuannya membantu pengguna narkoba pulih dari ketergantungan dan kembali berfungsi secara optimal menjadi bagian yang berguna dalam masyarakat; (5) Pengguna narkoba diperlakukan sebagai pasien yang memerlukan perawatan dan dukungan medis, bukan sebagai pelanggar hukum yang harus dihukum; (6) Menginte-

grasikan layanan rehabilitasi pengguna narkoba ke dalam layanan kesehatan lainnya. Hal ini membuat program rehabilitasi pengguna narkoba lebih efisien dan efektif, dan juga memastikan pendekatan yang komprehensif serta berkelanjutan untuk mendukung pemulihan pengguna narkoba.

Terdapat tantangan yang akan dihadapi jika pengaturan rehabilitasi pengguna narkoba ke dalam UU Kesehatan, yakni harus ada kepastian bahwa regulasi ini bekerja bersamaan dengan UU Narkoba. Hal ini penting agar upaya rehabilitasi dapat terintegrasi dengan baik dalam pengendalian narkoba secara holistik. Untuk itu, diperlukan kerja sama dan koordinasi antara berbagai instansi yang terkait untuk menyelaraskan upaya rehabilitasi pengguna narkoba dengan aturan dalam UU Narkoba. Tantangan lainnya adalah mengubah pemikiran masyarakat yang memandang pengguna narkoba sebagai pelanggar hukum atau individu yang lemah, bukan sebagai orang yang membutuhkan rehabilitasi berbasis kesehatan. Kondisi ini dapat menghambat upaya rehabilitasi yang bermartabat. Untuk itu, diperlukan edukasi dan kampanye publik yang strategis untuk mengubah cara masyarakat memandang terhadap masalah penyalahgunaan narkoba dan rehabilitasi.

PRINSIP DALAM KEBIJAKAN REHABILITASI PENGGUNA NARKOTIKA

Pengaturan rehabilitasi pengguna narkoba dalam undang-undang memiliki signifikansi besar karena berdampak langsung pada efektivitas dan aspek kemanusiaan pendekatan pemulihan yang diberikan kepada individu yang mengalami masalah penyalahgunaan narkoba. Hal ini mencakup aspek hukum, penilaian keberhasilan program rehabilitasi, perlindungan hak-hak individu, serta integrasi rehabilitasi ke dalam sistem kesehatan nasional, yang berperan penting dalam memberikan perawatan yang lebih holistik dan berkelanjutan.

Prinsip-prinsip dalam kebijakan rehabilitasi pengguna narkoba memiliki peranan sentral dalam memastikan bahwa pendekatan ini efektif,

kemanusiaan, dan berkesinambungan. Berikut prinsip kunci yang harus diperhatikan dalam merancang kebijakan rehabilitasi pengguna narkoba, yaitu: (1) Prinsip Kesehatan sebagai Hak Asasi Manusia. Setiap pengguna narkoba, meskipun telah terlibat dalam penyalahgunaan, memiliki hak untuk mendapatkan perawatan kesehatan yang layak dan rehabilitasi yang sesuai. Prinsip ini menempatkan kesehatan sebagai hak asasi manusia yang harus dihormati dan dilindungi. (2) Prinsip Pencegahan dan Pengendalian Penyalahgunaan Narkoba. Rehabilitasi pengguna narkoba tidak hanya tentang mengobati individu yang sudah terjerat dalam penyalahgunaan, tetapi juga tentang mencegah orang lain dari terjebak dalam penggunaan narkoba yang merusak. Prinsip ini menggaris-bawahi perlunya pendekatan holistik yang mencakup edukasi, sosialisasi, dan pencegahan. (3) Prinsip Kesetaraan dan Non-Diskriminasi. Setiap individu harus diperlakukan adil tanpa memandang jenis narkoba yang digunakan, status sosial, gender, atau latar belakang etnis. Prinsip ini mendukung inklusi sosial dan menghindari stigmatisasi terhadap pengguna narkoba. (4) Prinsip Kolaborasi Antar Lembaga. Keterlibatan aktif dari berbagai lembaga terkait, baik dari sektor kesehatan, hukum, sosial, maupun pendidikan. Kolaborasi ini penting untuk memberikan pendekatan yang komprehensif dalam rehabilitasi dan reintegrasi pengguna narkoba ke dalam masyarakat. (5) Prinsip Evaluasi dan Pemantauan. Evaluasi yang baik akan memastikan berbagai program efektif dalam membantu pengguna narkoba pulih dan mencegah kekambuhan. Pemantauan diperlukan untuk memastikan hak asasi manusia para pengguna narkoba tetap terlindungi selama proses rehabilitasi.

Penerapan prinsip-prinsip di atas dalam kebijakan rehabilitasi pengguna narkoba dipastikan efektif membantu memulihkan individu dari penyalahgunaan narkoba. Selain itu, menghormati hak asasi manusia peserta rehabilitasi pengguna narkoba dan berkontribusi pada upaya pencegahan yang lebih luas dalam masyarakat. Ini merupakan langkah penting menuju perawatan yang lebih holistik dan berkelanjutan bagi mereka yang membutuhkannya.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan pembahasan, pilihan kebijakan yang direkomendasikan adalah pengaturan rehabilitasi pengguna narkoba yang terintegrasi dalam UU Kesehatan dengan melakukan harmonisasi dengan UU Narkotika. Rekomendasi ini bertujuan untuk menjaga pendekatan komprehensif dalam menghadapi masalah penyalahgunaan narkoba.

Ada beberapa muatan substansi minimal yang perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan rehabilitasi pengguna narkoba, yaitu: (1) Menerapkan pendekatan holistik berbasis kesehatan. Pendekatan ini mencakup perawatan medis, dukungan psikososial, rehabilitasi sosial, dan layanan pemulihan yang komprehensif untuk membantu para pengguna narkoba dalam memulihkan diri secara menyeluruh. (2) Integrasi program rehabilitasi dalam sistem kesehatan nasional. Program rehabilitasi pengguna narkoba harus diintegrasikan ke dalam sistem kesehatan nasional. Hal ini dapat dilakukan dengan mengintegrasikan layanan rehabilitasi ke dalam fasilitas kesehatan yang ada, sehingga para pengguna narkoba dapat lebih mudah mengakses layanan rehabilitasi tanpa stigma dan diskriminasi. (3) Jaminan akses dan kualitas layanan rehabilitasi. Adanya jaminan aksesibilitas dan kualitas layanan rehabilitasi pengguna narkoba di seluruh Indonesia. Hal ini dapat dicapai dengan meningkatkan jumlah dan kualifikasi tenaga medis serta dukungan dari ahli kesehatan jiwa yang terlatih dalam memberikan layanan rehabilitasi pengguna narkoba yang tepat dan bermartabat. (4) Kolaborasi lintas sektor. Keterlibatan lintas sektor sangat penting dalam mendukung rehabilitasi pengguna narkoba. Untuk itu, kebijakan yang ada harus mendorong kolaborasi antara lembaga kesehatan, lembaga hukum, lembaga sosial, dan organisasi masyarakat dalam menyelenggarakan program rehabilitasi yang terintegrasi dan berdaya guna. (5) Penyuluhan dan peningkatan kesadaran masyarakat. Peningkatan kesadaran masyarakat mengenai penyalahgunaan narkoba dan pentingnya rehabilitasi menjadi sangat penting. Kebijakan rehabilitasi pengguna narkoba harus meliputi

program penyuluhan dan kampanye publik yang bertujuan untuk mengedukasi masyarakat tentang bahaya narkoba dan pentingnya rehabilitasi sebagai upaya pemulihan. (6) Penerapan prinsip hak asasi manusia. Upaya rehabilitasi pengguna narkoba dilaksanakan dengan menghormati hak asasi manusia para pengguna narkoba. Dalam hal ini mencakup hak atas perawatan medis yang manusiawi, privasi, dan perlindungan dari perlakuan yang tidak manusiawi atau diskriminatif. (7) Evaluasi dan pemantauan program rehabilitasi. Melakukan evaluasi dan pemantauan terhadap program rehabilitasi yang ada secara berkala. Evaluasi ini dapat membantu mengidentifikasi keberhasilan dan tantangan program tersebut, sehingga dapat dilakukan perbaikan dan penyesuaian kebijakan yang lebih efektif.

Secara khusus, untuk penyusunan aturan rehabilitasi pengguna narkoba, ada beberapa strategi yang dapat diimplementasikan berdasarkan kebijakan yang telah direkomendasikan. Strategi ini terbagi menjadi tiga tahap waktu, yaitu: jangka pendek (3-5 tahun), jangka menengah (6-10 tahun), dan jangka panjang (di atas 10 tahun). Dengan mengikuti strategi ini, diharapkan dapat mendukung Komisi III dan Komisi IX DPR RI bersama Pemerintah dalam menyusun kebijakan yang lebih baik untuk rehabilitasi pengguna narkoba. Berikut rinciannya.

Jangka Pendek. (1) Komisi III dan Komisi IX DPR RI bersama Pemerintah segera memprioritaskan menyusun aturan yang jelas tentang rehabilitasi pengguna narkoba dalam UU Kesehatan. Dalam hal ini harus mencakup pendekatan berbasis kesehatan dan pemulihan yang holistik. (2) Komisi III dan Komisi IX DPR RI memastikan Pemerintah untuk segera mendorong kolaborasi lintas sektor, termasuk antara lembaga penegak hukum, pelayanan kesehatan, dan lembaga sosial. Hal ini dapat membantu mendukung upaya rehabilitasi yang komprehensif. (3) Komisi III dan Komisi IX DPR RI meminta Pemerintah untuk melakukan kampanye penyuluhan dan peningkatan kesadaran masyarakat tentang bahaya penyalahgunaan narkoba dan pentingnya rehabilitasi. Ini dapat dilakukan melalui program pendidikan dan informasi.

Jangka Menengah. (1) Komisi III dan Komisi IX DPR RI memastikan adanya sinergi yang kuat antara UU Narkotika dan UU Kesehatan dalam jangka menengah. Ini akan menciptakan pendekatan yang lebih komprehensif dan berkelanjutan. (2) Komisi III dan Komisi IX DPR RI memastikan Pemerintah fokus pada peningkatan akses dan kualitas layanan rehabilitasi pengguna narkotika. Ini mencakup peningkatan fasilitas rehabilitasi, pelatihan tenaga medis, dan perluasan layanan di seluruh negeri. (3) Komisi III dan Komisi IX DPR RI perlu memastikan Pemerintah sudah menerapkan prinsip hak asasi manusia dalam upaya rehabilitasi. Hal ini melibatkan perlindungan hak-hak individu yang sedang dalam proses rehabilitasi.

Jangka Panjang. (1) Komisi III dan Komisi IX DPR RI meminta Pemerintah untuk melakukan evaluasi dan pemantauan program rehabilitasi pengguna narkotika secara berkala dalam jangka panjang. Ini akan membantu mengukur keberhasilan program dan melakukan perbaikan yang diperlukan. (2) Komisi III dan Komisi IX DPR RI memastikan Pemerintah melakukan upaya rehabilitasi pengguna narkotika yang terintegrasi ke dalam sistem kesehatan nasional. Ini akan memastikan bahwa rehabilitasi menjadi bagian yang tak terpisahkan dari sistem perawatan kesehatan. (3) Komisi III dan Komisi IX DPR RI memastikan Pemerintah mempertahankan kolaborasi lintas sektor secara baik untuk menjaga pendekatan yang komprehensif dalam menghadapi masalah penyalahgunaan narkotika.

Dengan melaksanakan ketiga tahap strategi ini, diharapkan penanganan masalah penyalahgunaan narkotika dapat lebih efektif, dan individu yang terdampak mendapatkan dukungan yang diperlukan untuk mencapai pemulihan yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adri, A. (2023, Maret 25). Peringatan, ada 4,8 juta penduduk terpapar narkotika. *Kompas.com*. <https://www.kompas.id/baca/metro/2023/03/25/peringatan-ada-48-juta-penduduk-terpapar-narkotika>
- Badan Narkotika Nasional. (2023). *Indonesia drugs report 2023*. PUSLIT DATIN BNN. https://puslitdatin.bnn.go.id/konten/unggahahan/2023/06/IDR-2023-FIX_Compresed.pdf
- Badan Narkotika Nasional. (2023b). *Hapus stigma negatif, penanganan mantan pengguna narkoba harus komprehensif*. <https://bnn.go.id/hapus-stigma-negatif-penanganan-mantan-pengguna-narkoba-harus-komprehensif/>
- Hidayatun, S., & Widowaty, Y. (2020). Konsep rehabilitasi bagi pengguna narkotika yang berkeadilan. *Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan*, 1(2). 166-181. <https://doi.org/10.18196/jphk1209>
- Mamesah, M., & Nuralifya. (2021). Pengaruh stigma masyarakat terhadap pembentukan konsep diri remaja penyalahgunaan narkoba di Yayasan Bersama Kita Pulih (Besakih). *INSIGHT: Jurnal Bimbingan dan Konseling*, 10(1), 53-66. <https://doi.org/10.21009/INSIGHT.101.08>
- Mulyana, K.E. (2023, Juni 30). Kabareskrim sebut hampir 5 juta penduduk Indonesia jadi pecandu dan penyalahguna narkoba. *Kompas.com*. <https://www.kompas.tv/nasional/421417/kabareskrim-sebut-hampir-5-juta-penduduk-indonesia-jadi-pecandu-dan-penyalahguna-narkoba>
- Ramdlonaning, A., & Zulfa, E.A. (2023). Analisis kebijakan rehabilitasi bagi penyalahguna narkotika di Indonesia. *Jurnal IUS Constituendum*, 8(1), 50-68. <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v8i1.6119>
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahguna Narkoba, Korban Penyalahguna Narkoba, dan Pecandu Narkoba di Lembaga Rehabilitasi Medis dan Sosial.
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.
- Wandira, E.A (2021, Juni 22). Stigma negatif masyarakat terhadap pengguna narkoba. *Kompas.com*. <https://www.kompasiana.com/ellaayuwandira/60d2059606310e53f827db04/stigma-negatif-masyarakat-terhadap-pengguna-narkoba>

REFORMASI KEBIJAKAN KEPARIWISATAAN INDONESIA MELALUI REVISI UU KEPARIWISATAAN

SHANTI DWI KARTIKA

ANALIS LEGISLATIF AHLI MADYA
BIDANG KESEJAHTERAAN RAKYAT
shanti.kartika@dpr.go.id

RINGKASAN EKSEKUTIF

- Pariwisata Indonesia menghadapi tantangan utama berupa masalah regulasi. UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU Kepariwisata) sudah tidak relevan dengan kondisi dan kebutuhan pariwisata saat ini.
- *Policy brief* ini bertujuan menganalisis berbagai isu dan tantangan yang dihadapi dalam pengembangan pariwisata Indonesia dan merekomendasikan reformasi kebijakan yang diperlukan melalui revisi UU Kepariwisata.
- Revisi UU Kepariwisata diperlukan untuk memperbarui kebijakan pariwisata Indonesia yang menghadapi tantangan dan perubahan global, dengan dua alternatif revisi, yaitu mengganti atau mengubah UU Kepariwisata. Mengganti UU Kepariwisata merupakan alternatif yang lebih baik mengingat perubahan lingkungan strategis kepariwisataan nasional dan global sangat signifikan.
- DPR RI perlu segera membentuk UU Kepariwisata yang baru. Komisi X DPR RI menetapkan norma, mengadakan konsultasi publik, dan melakukan simulasi dampak dan implementasi dari revisi UU Kepariwisata. Badan Legislasi DPR RI menyelaraskan revisi UU Kepariwisata dengan peraturan perundang-undangan lainnya sesuai prinsipnya; dan pembahasan revisi UU Kepariwisata dilakukan panitia khusus karena bersifat lintas sektor.

PENDAHULUAN

Indonesia memiliki potensi besar pariwisata, dengan keunggulan kompetitif, keunikan, dan keindahan yang diakui dunia. Indonesia memiliki sekitar 17.000 pulau, 5 situs warisan dunia, 8 biosfer dunia, dan 50 taman nasional (Kemenparekraf, 2020). Apabila kekayaan tersebut dikelola dengan efektif, Indonesia dapat menarik wisatawan dan meningkatkan citranya di mata dunia. Indonesia menempati peringkat ke-20 negara tujuan wisata terpopuler di dunia, dengan 16,11 juta kunjungan wisatawan mancanegara pada 2019 (UNWTO, 2020).

Pariwisata berperan penting dalam pembangunan ekonomi Indonesia sebagai sumber pendapatan, pencipta lapangan kerja, dan pengembang industri perhotelan (Anele, 2021). Sektor pariwisata berkontribusi 5,92% terhadap PDB, 13% terhadap lapangan kerja dengan menyerap 13,03 juta tenaga kerja, 10% terhadap ekspor, dan devisa negara sebesar US\$16 miliar pada tahun yang sama (BPS, 2020).

Pariwisata merupakan sektor prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024, dengan target 22,3 juta wisatawan mancanegara dan pendapatan devisa sebesar US\$30 miliar pada 2024 (Bappenas, 2020). Dengan mengoptimalkan potensi pariwisatanya, Indonesia memiliki peluang besar untuk mencapai target tersebut dan menjadikan pariwisata sebagai salah satu pilar utama pertumbuhan ekonomi.

Di sisi lain, pariwisata menghadapi berbagai isu, masalah, dan tantangan yang membutuhkan penanganan komprehensif dan sistematis. Salah satu masalah utama adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU Kepariwisata) sebagai kerangka hukum pariwisata sudah tidak relevan dengan perkembangan zaman, tren pariwisata global, dan kebutuhan masyarakat. Undang-undang ini memiliki permasalahan, seperti ketidaksesuaian dengan teknologi; ketidakjelasan

peran dan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat; ketidaksesuaian dengan peraturan lain; ketiadaan konsep inovatif dalam pariwisata; ketidakselarasan dengan arah pembangunan; ketiadaan peran bagi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes); dan ketiadaan mekanisme penyelesaian sengketa pariwisata. Untuk mengatasinya, diperlukan reformasi hukum yang mencakup aspek-aspek tersebut dan mengubah kerangka regulasi dan tata kelola pariwisata (Anggela, 2023). Hal ini mendorong pariwisata dapat menjadi lebih adaptif, berkelanjutan, dan bersaing di tingkat global.

Reformasi dilakukan melalui revisi UU Kepariwisataan menjadi langkah penting untuk memberikan arah baru pariwisata yang responsif, adaptif, dan progresif menghadapi dinamika global. Revisi UU Kepariwisataan harus berbasis pada 5 pilar pembangunan kepariwisataan dan 12 paradigma strategis pariwisata (Kemenparekraf/Barekraf, 2023). Revisi ini sudah masuk dalam agenda kebijakan nasional pada Program Legislasi Nasional 2020–2024 dan dalam tahap perancangan di Komisi X Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI).

Atas dasar itu, *policy brief* ini bertujuan menganalisis berbagai isu dan tantangan yang dihadapi dalam pengembangan pariwisata serta merekomendasikan reformasi kebijakan melalui revisi UU Kepariwisataan. Tujuan lainnya memberikan argumentasi dan justifikasi mengenai urgensi revisi UU Kepariwisataan sebagai langkah strategis untuk meningkatkan kinerja dan daya saing pariwisata.

KONDISI, ISU, DAN TANTANGAN PARIWISATA INDONESIA

Pembangunan dan tata kelola pariwisata Indonesia menghadapi dinamika yang bervariasi di berbagai tingkat, mulai dari nasional hingga desa. Sebelum pandemi Covid-19, sektor pariwisata telah memberi kontribusi signifikan terhadap ekonomi nasional dan daerah melalui kunjungan wisatawan mancanegara dan lokal yang berdampak pada pendapatan devisa. Pada saat pandemi Covid-19, kunjungan wisatawan mengalami penurunan tajam sehingga berdampak

negatif pada perekonomian Indonesia dan mata pencaharian banyak orang (ILO, 2022).

Kunjungan dan devisa dari wisatawan mancanegara turun dari 16,1 juta orang dan US\$20 miliar pada 2019 menjadi 4 juta orang dan US\$6 miliar pada 2020. Kunjungan dan pendapatan asli daerah (PAD) dari wisatawan lokal berkurang dari 285 juta orang dan Rp240 triliun pada 2019 menjadi 111 juta orang dan Rp100 triliun pada 2020 (Kemenparekraf, 2021). Data BPS (2023) menunjukkan kunjungan wisatawan mancanegara menurun menjadi 4,05 juta pada 2020, 1,56 juta pada 2021, dan 5,89 juta pada 2022. Penurunan ini menunjukkan bahwa sektor pariwisata Indonesia sangat rentan terhadap krisis global, seperti pandemi Covid-19.

WEF (2022) menempatkan indeks daya saing pariwisata Indonesia di peringkat ke-32 pada 2021. Peringkat ini naik 12 tingkat dari peringkat ke-40 pada tahun sebelumnya di 2019. Ini berarti Indonesia masih memiliki banyak ruang untuk meningkatkan kinerja dan daya saing pariwisata di tingkat global. Namun, tantangan yang dihadapi sektor ini tidak hanya bersumber dari pandemi, tetapi juga dari sejumlah faktor internal dan eksternal.

Beberapa isu dan tantangan internal antara lain rendahnya kualitas dan kapasitas sumber daya manusia (SDM), kurangnya infrastruktur dan aksesibilitas pariwisata, ketidakselarasan regulasi, lemahnya koordinasi lintas sektor, degradasi lingkungan dan budaya, kurangnya inovasi dan adaptasi terhadap teknologi, kurangnya data untuk perencanaan dan pengambilan keputusan, dan kurangnya promosi serta citra pariwisata. Di sisi lain, tantangan eksternal yang perlu diantisipasi adalah persaingan global dan regional dalam industri pariwisata, perubahan iklim, implikasi yuridis konvensi internasional, dan disrupsi teknologi.

Untuk mengatasinya, diperlukan strategi dan kebijakan yang tepat serta melibatkan pemerintah, bisnis, komunitas, akademisi, dan media sebagai unsur pentahelix pariwisata. Salah satu langkahnya melalui analisis SWOT (*strengths, weaknesses,*

opportunities, and threats) dan ROCCIPI (*rule, opportunity, capacity, communication, interest, process, and ideology*) untuk mengidentifikasi berbagai faktor yang memengaruhi pariwisata.

Meskipun sektor ini mempunyai kekuatan berupa potensi pariwisata dengan keunggulan kompetitif, potensi pasar wisatawan, dukungan pemerintah, promosi yang intensif, dan digitalisasi yang berkembang, sektor ini juga memiliki kelemahan berupa infrastruktur belum memadai; aksesibilitas dan konektivitas kurang optimal; dan rendahnya kualitas SDM. Sektor ini memiliki peluang, seperti pemulihan ekonomi pasca-pandemi Covid-19, perubahan perilaku wisatawan, konvensi internasional yang mendukung pengembangan pariwisata, dan disrupsi teknologi yang membawa inovasi pariwisata. Namun, sektor ini menghadapi ancaman pandemi Covid-19 yang masih berlangsung, tensi geopolitik global, persaingan dengan negara yang memiliki potensi pariwisata, konvensi internasional yang dapat menghambat pengembangan pariwisata, serta risiko dan tantangan disrupsi teknologi.

Kekuatan sektor pariwisata Indonesia tersebut dapat meningkatkan daya tarik dan kompetitivitas global, sedangkan kelemahannya berpotensi merusak citra dan daya saingnya. Di sisi lain, peluang bisa diterapkan untuk memperbaiki sektor ini, sementara ancaman bisa mengganggu aktivitas dan pendapatan pariwisata Indonesia di tingkat global. Berdasarkan hasil analisis SWOT, revisi UU Kepariwisata diperlukan untuk membangun pariwisata Indonesia yang inklusif dan berdaya saing. Ini merupakan upaya memperbaiki pariwisata Indonesia dengan arah politik hukum dalam kerangka hukum yang baru sehingga mendorong sektor ini beradaptasi dengan perubahan tren dan kebutuhan pariwisata di era persaingan global dan disrupsi teknologi.

PRAKTIK TERBAIK DARI NEGARA LAIN

Bagian ini membandingkan pengaturan pariwisata dari berbagai negara menggunakan metode ROCCIPI. Metode ini mengidentifikasi pariwisata

yang dipengaruhi faktor ekonomi, sosial, budaya, lingkungan, teknologi, dan politik. Metode ini juga dapat menunjukkan peluang dan tantangan yang dihadapi pariwisata di berbagai negara serta cara mengatasinya. Dengan demikian, Indonesia dapat belajar dari praktik terbaik negara yang berhasil mengembangkan sektor pariwisata melalui undang-undangnya. Ini penting untuk memperbaiki kerangka hukum pariwisata Indonesia agar lebih baik.

Spanyol, sebagaimana diatur dalam Konstitusi Spanyol Tahun 1978, industri pariwisata diatur secara menyeluruh sebagai bisnis komunitas independen. Contohnya adalah *Ley 12/1992 de Turismo*, sebagaimana diubah dengan *Ley/2018, de 5 de julio, de ordenación del turismo de las Illes Balears*. Tujuan revisi ini untuk menyesuaikan diri dengan perubahan dalam hukum, sosial, ekonomi, dan teknologi; meningkatkan kualitas, daya saing, dan variasi produk pariwisata; dan melindungi lingkungan dan budaya setempat. Undang-undang ini mengatur semua aspek pariwisata, termasuk peran dan tanggung jawab dari elemen *pentahelix*, Dewan Pariwisata Nasional dan Rencana Pariwisata Nasional untuk pariwisata berkelanjutan. Undang-undang ini juga mengatur izin, standar, insentif, dan sanksi untuk pelaku pariwisata. Undang-undang ini meningkatkan persaingan, kepuasan, perlindungan, partisipasi, dan koordinasi pariwisata Spanyol.

Perancis, mengakui peran vital pariwisata dalam ekonomi, kohesi sosial, dan integrasi nasional. Negara ini didukung dua undang-undang utama untuk pariwisata berkelanjutan, yaitu *Tourism Code 2006* dan *Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de Développement et de Modernisation des Services Touristiques* yang direvisi pada 2017. Regulasi ini bertujuan untuk meningkatkan daya tarik dan daya saing Perancis sebagai destinasi wisata global; menekankan kerja sama antarpemangku kepentingan pariwisata dan inovasi layanan pariwisata; memisahkan peran pemerintah pusat dan daerah untuk pengembangan pariwisata yang seimbang melalui kewenangan atributif dan keterlibatan partisipasi masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa Perancis menggunakan pendekatan holistik, kerja

sama, inovasi dan kualitas, sinergitas pemerintah pusat dan daerah, kebijakan berkelanjutan, serta pembaruan pengaturan dan pengembangan pariwisata.

Selandia Baru, mengatur pariwisata melalui *Tourism Act 2009* yang menekankan pariwisata berkelanjutan dan memperhitungkan aspek ekonomi, sosial, budaya, teknologi, dan lingkungan. Regulasi ini memisahkan peran pemerintah pusat dan daerah dalam pengembangan dan pengelolaan pariwisata, dengan kewenangan atributif. Pemerintah pusat merumuskan strategi nasional, mengoordinasikan lintas sektor pariwisata, dan memberikan dukungan finansial, sedangkan pemerintah daerah merencanakan pariwisata lokal, membangun infrastruktur pendukung, dan melibatkan masyarakat dalam pariwisata. Pentingnya penekanan pariwisata berkelanjutan dan pengaturan yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah dalam manajemen pariwisata secara seimbang dalam aspek ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan menjadi pelajaran berharga dari Selandia Baru.

Thailand, mempunyai kerangka hukum yang mendukung pertumbuhan dan pengembangan pariwisata dengan baik, yaitu *Tourism Business and Guide Act B.E. 2551, 2008*. Regulasi ini mengatur semua aspek pariwisata, termasuk kewenangan pemerintahan, pembentukan Komite Kebijakan Pariwisata Nasional, pendirian Otoritas Pariwisata Thailand, hak dan kewajiban wisatawan, partisipasi pemangku kepentingan, perizinan dan profesi pariwisata, perlindungan konsumen, standar kualitas pariwisata, pemberian sanksi, dan penyelesaian sengketa alternatif secara mediasi dan arbitrase. Ini bertujuan untuk meningkatkan pendapatan, kualitas usaha, lingkungan, dan tanggung jawab sosial dari sektor pariwisata, sehingga mempunyai pengaruh positif terhadap pembangunan pariwisata berkelanjutan. Praktik ini menunjukkan regulasi yang baik, perlindungan konsumen, penyelesaian sengketa, partisipasi pemangku kepentingan, dan fokus pada pembangunan berkelanjutan sebagai elemen kunci dalam pariwisata Thailand.

Malaysia, mengimplementasikan *Tourism Industry Act 1992* dan membentuk *Tourism Malaysia* sebagai badan otoritas nasional untuk mengelola, mempromosikan, mengawasi pariwisata, memberikan izin usaha dan sertifikat kompetensi, serta mengoordinasikan dan mengintegrasikan aspek pariwisata. Praktik pariwisata Malaysia ini memberikan pelajaran berupa pengaturan sentral melalui badan otorita nasional, koordinasi lintas sektor, pengawasan kualitas, dan promosi pariwisata sebagai elemen kunci pariwisata yang sukses.

Singapura, mengatur pariwisata dengan *Tourism Act 1997* dan membentuk *Singapore Tourism Board (STB)* sebagai badan otoritas nasional yang mengatur, mengawasi, mempromosikan, dan mengembangkan sektor pariwisata. STB memberikan izin usaha dan sertifikat kompetensi untuk meningkatkan kualitas dan pengawasan sektor pariwisata. Negara ini juga mengembangkan pariwisata yang inovatif dan kreatif dengan menggabungkan aspek ekonomi dan sosial dan fokus pada "*Passion Made Possible*" sebagai merek pariwisata Singapura (Tan & Yeoh, 2017).

Rwanda, mengesahkan *Law No. 12 ter/2014 of the Tourism Industry in Rwanda* dan menjadikan pariwisata sebagai prioritas nasional sejak 2020. Negara ini menerapkan perubahan hukum untuk memperluas definisi pariwisata; pembentukan *Rwanda Development Board* sebagai otoritas tunggal pariwisata; pembentukan Skema Bagi Hasil Pariwisata yang mengalokasikan 10% pendapatan pariwisata kepada masyarakat setempat; perlindungan konsumen; dan penerapan standar kualitas dan sertifikasi pariwisata. Hal ini memberikan dampak positif bagi pertumbuhan ekonomi, peningkatan daya saing, peningkatan konservasi lingkungan, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal melalui regulasi yang efektif.

Praktik pariwisata di beberapa negara menunjukkan peran sentral undang-undang pariwisata dalam mengatur pengembangan dan pengelolaan pariwisata. Undang-undang ini mencerminkan visi nasional, melindungi hak semua pihak, dan

memastikan keberlanjutan. Regulasi harus fleksibel, adaptif, dan menjadi kunci bagi pariwisata berkelanjutan. Dengan demikian, Indonesia dapat memperkuat kerangka hukumnya untuk mengembangkan pariwisata yang berkelanjutan dan kompetitif.

ALTERNATIF KEBIJAKAN PARIWISATA INDONESIA

Gambaran umum tersebut menunjukkan pariwisata merupakan sektor penting bagi Indonesia, meskipun menghadapi isu krusial dan tantangan. Selain itu, Indonesia dapat belajar dari praktik negara lain dalam mengatur pariwisata. Berdasarkan hal-hal tersebut, ringkasan kebijakan ini mengidentifikasi dua alternatif kebijakan terkait revisi UU Kepariwisataan, yaitu:

Alternatif 1 berupa Penggantian UU Kepariwisataan. Alternatif ini menggantikan UU Kepariwisataan yang ada dengan undang-undang baru yang lebih sesuai dengan perkembangan zaman. Undang-undang baru akan mengatur pengembangan dan pengelolaan pariwisata secara komprehensif, dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip dan praktik terbaik dari negara lain. Regulasi ini akan mengatur peran pentahelix termasuk wisatawan dan inovasi dengan pemanfaatan teknologi (digitalisasi), memperjelas definisi, prinsip, visi, dan tujuan pariwisata, serta memberikan perlindungan dengan sanksi, alternatif penyelesaian sengketa, dan insentif bagi semua pihak yang terlibat.

Alternatif 2 berupa Perubahan UU Kepariwisataan. Alternatif ini mengusulkan perubahan pada UU Kepariwisataan yang ada dengan mengubah atau menambah beberapa pasal yang dianggap kurang relevan atau optimal. Perubahan ini akan memperjelas dan merinci pengembangan dan pengelolaan pariwisata, memperbaiki kelemahan yang ada dalam undang-undang saat ini, dan menyesuaikan beberapa ketentuan dengan perkembangan zaman.

Berdasarkan analisis SWOT dan ROCCIPI, penggantian UU Kepariwisataan (alternatif 1) lebih disarankan sebagai pilihan kebijakan yang lebih baik. Hal ini dikarenakan lebih kuat dalam memberi

kerangka hukum baru yang sesuai untuk pariwisata yang berkelanjutan dan inklusif; lebih baik dalam mengakomodasi aspek baru dan memberikan perlindungan yang kuat untuk semua pihak terlibat; lebih terkendali untuk kelemahan biaya, waktu, dan risiko konflik; lebih besar peluang peningkatan daya saing, kesejahteraan masyarakat, ekonomi lokal, pelestarian lingkungan, dan adaptabilitas sektor; lebih teratasi untuk ancaman global seperti pandemi, perubahan iklim, dan terorisme; dan lebih kecil ancaman resistensi terhadap perubahan hukum. Hal-hal tersebut menunjukkan alternatif 1 memiliki nilai positif yang lebih tinggi dan cocok dengan prinsip-prinsip terbaik, serta mendukung kepentingan nasional dan daerah. Karenanya, direkomendasikan untuk memilih alternatif 1 sebagai pilihan kebijakan pariwisata secara keseluruhan yang berkelanjutan dan inklusif.

Beberapa langkah implementasi yang disarankan dalam *policy brief* ini untuk merealisasikan alternatif 1 sebagai kebijakan lebih baik. *Pertama*, kajian mendalam tentang situasi pariwisata Indonesia, dengan membandingkan praktik internasional, melibatkan berbagai pihak, dan metode studi. *Kedua*, pembuatan rancangan undang-undang yang mengatur seluruh aspek pengembangan dan pengelolaan pariwisata. *Ketiga*, proses legislasi yang transparansi dan keterlibatan berbagai pihak terkait, serta pertimbangan urgensi, tujuan, dan dampak terhadap pariwisata. *Keempat*, implementasi efektif dengan kerja sama antara pemerintah pusat dan daerah, serta melibatkan semua pihak dalam proses, dengan evaluasi berkala untuk memantau perkembangan.

Strategi implementasinya, yaitu membentuk tim kerja yang melibatkan pihak terkait untuk mengelola perubahan undang-undang; membangun jejaring kerja sama luas untuk pertukaran informasi dan sumber daya; meningkatkan kemampuan semua pihak melalui pelatihan; dan menyosialisasikan undang-undang baru untuk meningkatkan pemahaman dan partisipasi. Dengan strategi tersebut, pilihan kebijakan alternatif 1 dapat dijalankan efektif untuk meningkatkan kualitas pariwisata Indonesia.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Pariwisata Indonesia memerlukan arah baru yang responsif, adaptif, dan progresif melalui pembaruan UU Kepariwisataan untuk menghadapi dinamika global. Oleh karena itu, direkomendasikan penggantian UU Kepariwisataan yang harus dilandaskan kajian mendalam, perancangan yang cermat, proses legislatif yang transparan, dan pelibatan unsur *pentahelix* pariwisata. Penggantian UU Kepariwisataan menjadi langkah strategis dalam memajukan pariwisata Indonesia yang berkelanjutan dan berdaya saing. Untuk itu, DPR RI harus segera membentuk UU Kepariwisataan yang baru.

Komisi X DPR RI harus memulainya dengan mengikuti prosedur yang berlaku, dalam hal menetapkan norma, menyelesaikan perancangan di tahap pra-pembahasan, menjaring aspirasi melalui konsultasi publik dan studi banding, melakukan simulasi/uji coba untuk memastikan dampak dan implementasi revisi UU Kepariwisataan. Badan Legislasi DPR RI menyelaraskan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Selanjutnya, pembahasannya harus dilakukan oleh panitia khusus karena bersifat lintas sektor. Ini bertujuan untuk mereformasi kebijakan pariwisata, memperkuat sektor pariwisata Indonesia, dan mengadopsi praktik terbaik dari negara lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Anele, K.K. (2021). Assessing impact of Covid-19 on the Indonesian tourism industry. *Journal of Indonesian Tourism, Hospitality, and Recreation*, 4(2), 107-120. <https://doi.org/10.17509/jithor.v4i2.34393>
- Anggela, N.L. (2023, Januari 24). Revisi UU Kepariwisataan, GIPI: Sudah tak relevan dengan situasi saat ini. *Bisnis.com*. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20230124/12/1621105/revisi-uu-kepariwisataan-gipi-sudah-tak-relevan-dengan-situasi-saat-ini>
- BPS. (2020). Statistik pariwisata 2019. *BPS*. <https://www.bps.go.id/publication/2020/12/30/5ac72d8ea8a64c7aa19da1da/statistik-pariwisata-2020.html>
- Bappenas. (2020). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024. *Narasi*. https://perpustakaan.bappenas.go.id/e-library/file_upload/koleksi/migrasi-data-publikasi/file/RP_RKP/Dokumen%20RPJMN%202020-2024/Lampiran%201.%20Narasi%20RPJMN%202020-2024.pdf
- BPS. (2023). *Statistik kunjungan wisatawan mancanegara 2022 (Internasional visitor arrivals statistic 2022)*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- ILO. (2022, Januari 11). Our impact, their voices: Reviving Indonesia's local tourism industry with community ecotourism. *Ilo.org*. https://www.ilo.org/jakarta/info/public/fs/WCMS_835631/lang--en/index.html
- Kemenparekraf. (2020). *Laporan kinerja Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Tahun Anggaran 2019*. Jakarta: Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.
- Kemenparekraf. (2021). *Data Kunjungan Wisatawan Mancanegara dan Wisatawan Nusantara Tahun 2019-2020*. Jakarta: Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.
- Kemenparekraf/Barekraf. (2023, April 4). Isu Strategis dan Area Pengaturan 5 Pilar Pembangunan Kepariwisataan. *Bahan Presentasi*. Disampaikan dalam RDP Panja RUU Kepariwisataan Komisi X DPR RI.
- OECD. (2020). *OECD Tourism Trends and Policies 2020*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6b47b985-en>.
- Tan, S., & Yeoh, B. S. A. (2017). Passion made possible: Branding Singapore as a tourist destination. Dalam Morgan, N., Pritchard, A., & Pride, R. (Ed.). *Destination branding: Creating the unique destination proposition* (pp. 281-296). Routledge.
- UNWTO. (2020). *COVID-19 related travel restrictions: A global review for tourism*. Madrid: UNWTO.
- WEF. (2022). *The Travel & Tourism Index 2021: Rebuilding for a Sustainable and Resilient Future. Insight Report*. Geneva: World Economic Forum.

KENDALA PENGADAAN GURU MELALUI SELEKSI PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA

MURFADHILAH ARINI

**ANALIS KEBIJAKAN AHLI PERTAMA
BIDANG POLITIK, HUKUM, DAN KEAMANAN
nurfadhilah.arini@dpr.go.id**

RINGKASAN EKSEKUTIF

- Indonesia menghadapi persoalan kekurangan guru. Kebijakan pengadaan satu juta guru melalui mekanisme seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) baru memenuhi kebutuhan guru sebanyak 544.292 guru dari jumlah guru yang diproyeksikan dibutuhkan di tahun 2024 sebanyak sebanyak 1.312.759 orang.
- Kajian ini bertujuan menganalisis kendala pengadaan guru melalui mekanisme seleksi PPPK.
- Hasil kajian menunjukkan pengadaan guru melalui PPPK terkendala adanya ketidaksesuaian proyeksi data pokok pendidikan (Dapodik) dengan perhitungan kebutuhan Pemerintah Daerah (Pemda), dan keterbatasan anggaran daerah.
- Direkomendasikan agar pengadaan guru melalui seleksi PPPK terus dijalankan disertai strategi penguatan. DPR RI, melalui Komisi X, perlu mendorong Kemendikbud Ristek untuk membenahi data yang digunakan dalam seleksi dengan melibatkan Pemda. Selain itu, juga perlu mendorong pemerintah untuk memastikan mekanisme penganggaran penggajian guru melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dipahami oleh Pemda, sekaligus mendorong upaya penyempurnaan formulasi DAU.

PENDAHULUAN

Indonesia menghadapi persoalan kekurangan guru tetap berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN) di sekolah. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemendikbud Ristek) memperkirakan kekurangan guru di Indonesia pada tahun 2024 mencapai 1.312.759 orang (Anggoro & Bouty, 2022). Ketidakseimbangan antara kebutuhan dengan pemenuhan guru melatarbelakangi persoalan kekurangan guru di Indonesia. Studi tahun 2022 menyebut bahwa moratorium penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil guru (CPNS Guru) memunculkan persoalan terhadap siklus pemenuhan kebutuhan tenaga guru di sekolah. Kondisi tersebut ikut diperparah dengan adanya persebaran guru yang belum merata di beberapa daerah (Andina & Arifa, 2021; BPS, 2022).

Beberapa tahun terakhir, kekosongan guru berstatus ASN di Indonesia umumnya diisi oleh guru berstatus honorer (Huang et al., 2020). Sebanyak 36% dari total keseluruhan jumlah guru di Indonesia

pada 2021 adalah guru honorer (Oktavian, 2023). Kondisi ini belum ideal karena pola rekrutmen tenaga honorer tidak memiliki standar tertentu yang menjamin kualitas guru. Selain itu, status tenaga honorer tidak memberikan jaminan kesejahteraan guru dan memicu kemunculan persoalan baru.

Sebagai respons terhadap persoalan kekurangan guru, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan pengadaan satu juta guru melalui mekanisme seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Mekanisme seleksi PPPK dipilih untuk memberikan jaminan terhadap kualitas guru, sebab seleksi PPPK diselenggarakan dengan standar yang telah ditetapkan secara nasional berdasarkan aturan perundang-undangan bagi ASN. Selain itu, pengadaan guru melalui PPPK juga diharapkan mampu mengatasi persoalan persebaran guru yang belum merata akibat mutasi guru berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara tidak terkendali (Andina & Arifa, 2021; Pratama et al., 2022).

Sejak diimplementasikan tahun 2021, kebijakan pengadaan satu juta guru melalui mekanisme PPPK baru dapat memenuhi kebutuhan sebanyak 544.292 orang (Napitupulu, 2023). Dengan demikian, setengah kebutuhan guru belum dapat terpenuhi. Padahal, pengadaan guru tetap berstatus ASN makin mendesak, mengingat kebijakan penghapusan tenaga honorer di instansi pemerintah akan segera berlaku sebagai salah satu amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Hal ini tentu berimplikasi terhadap keberadaan guru honorer yang selama ini mengisi kekosongan guru ASN di seluruh daerah. Penghapusan tenaga honorer, termasuk guru, berpotensi memunculkan persoalan baru dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia.

Menghadapi persoalan tersebut, penting untuk mengkaji lebih lanjut kebijakan pengadaan guru melalui mekanisme PPPK. Kajian diperlukan untuk menemukan alternatif solusi, sehingga proses pengadaan guru dapat dilakukan dengan tetap menjamin ketersediaan guru berkualitas dalam sistem pendidikan. Kajian ini menggunakan data temuan hasil diskusi kelompok terpumpun dengan Suryo Hidayat (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi/ Kemenpan RB) dan Adhika Ganendra (Koordinator Pokja Perencanaan dan Efektivitas Kelembagaan Sekretaris Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan (GTK) Kemendikbud Ristek); dan wawancara dengan Harry Susan Pujiharjo (Kepala Badan Kepegawaian Daerah/BKD, Daerah Istimewa Yogyakarta/D.I Yogyakarta), Isa Budi Hartomo (Kepala Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bantul), dan Wahyu Widi Astuti (Sekretaris Dinas Pendidikan D.I Yogyakarta).

KENDALA PENGADAAN GURU MELALUI MEKANISME SELEKSI PPPK

Pengadaan guru melalui mekanisme seleksi PPPK diawali dengan tahap penetapan kebutuhan. Penetapan kebutuhan guru PPPK dilakukan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) dengan memper-

timbangkan beberapa hal. Pertimbangan tersebut di antaranya: 1) usulan dari Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Mendikbud Ristek) berdasarkan Data Pokok Pendidikan (Dapodik); 2) usulan dari instansi daerah berdasarkan hasil analisis jabatan dan beban kerja; 3) pendapat Menteri Keuangan (Menkeu); dan 4) pertimbangan teknis dari Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) (Permenpan RB Nomor 28 Tahun 2021; Permenpan RB Nomor 20 Tahun 2022). Formasi yang telah ditetapkan oleh Menpan RB kemudian akan menjadi landasan dalam tahap pemenuhan kebutuhan melalui mekanisme seleksi PPPK.

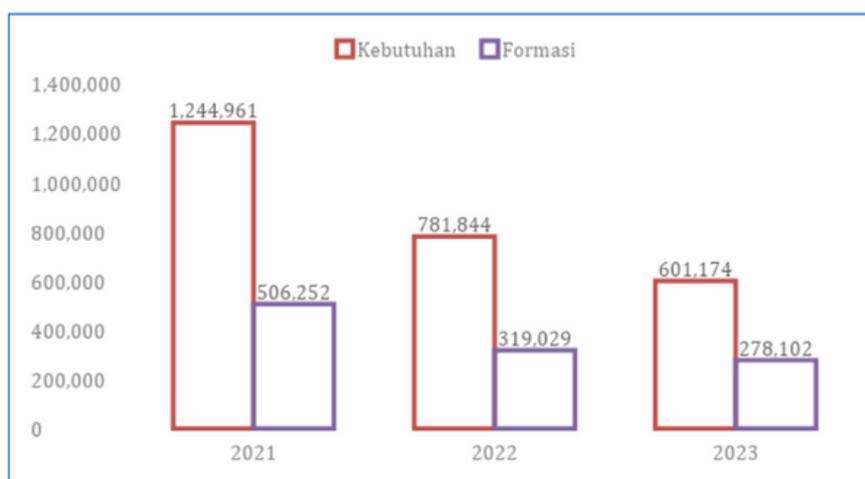
Sebagai instansi pembina jabatan guru, Kemendikbud Ristek memberikan rekomendasi formasi ke Kemenpan RB untuk dijadikan bahan pertimbangan dalam menetapkan kebutuhan guru. Rekomendasi Kemendikbud Ristek juga disampaikan ke Pemda sebagai bahan pertimbangan dalam pengusulan formasi (Dirjen GTK, 2022). Rekomendasi tersebut merupakan hasil pemetaan Kemendikbud Ristek terhadap kebutuhan guru di setiap satuan pendidikan yang bersumber dari Dapodik. Rekomendasi tersebut juga diajukan ke Kementerian Keuangan (Kemenkeu) untuk dimintakan pendapat terkait anggaran, sebelum diserahkan ke Pemda agar dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pengusulan formasi PPPK (Tanoto Foundation, 2023).

Proses pengusulan formasi PPPK guru kemudian dilakukan oleh Pemda melalui sistem e-Formasi. Melalui sistem tersebut, Pemda akan menyediakan data hasil analisis jabatan dan beban kerja di setiap unit organisasi, termasuk menyediakan data yang dapat menggambarkan profil ketersediaan pegawai (Keputusan Mendikbud Ristek Nomor 349/P/2022). Persoalan muncul ketika jumlah formasi yang diajukan daerah jauh di bawah angka kebutuhan guru secara nasional.

Diskusi kelompok terpumpun bersama Suryo Hidayat, Analis SDM Aparatur Madya Kemenpan RB, menjelaskan bahwa salah satu permasalahan dalam penyelesaian pemenuhan PPPK guru adalah tidak

terpenuhinya formasi oleh Pemda. Pada seleksi tahun 2021 dan 2022, pengajuan formasi PPPK guru oleh Pemda belum melampaui angka 50% dari total kebutuhan. Diskusi bersama Adhika Ganendra, Koordinator Pokja Perencanaan dan Efektivitas Kelembagaan Sekretaris Ditjen GTK Kemendikbud-Ristek, diperoleh data formasi guru PPPK yang diajukan Pemda tahun 2021 baru mencapai 506.252 (46%) dari total kebutuhan sebanyak 1.244.961. Sementara tahun 2022, Pemda mengajukan 319.029 (41 %) formasi dari total kebutuhan 781.844.

Grafik 1 menggambarkan tren pengajuan formasi oleh Pemda yang belum optimal jika dibandingkan dengan angka kebutuhan. Tren serupa juga terjadi pada tahun 2023 dengan total pengajuan sebanyak 278.102 formasi dari total kebutuhan 601.174 (Kemendikbud Ristek, 2023). Kondisi tersebut tidak hanya menghambat upaya pemenuhan guru PPPK, namun juga memunculkan persoalan tidak tersedianya formasi bagi guru yang telah lulus (Napitupulu, 2023).



Sumber: Adhika Ganendra (2023) dan Kemendikbud Ristek (2023), data diolah

Gambar 1. Angka Pengajuan Formasi PPPK Guru oleh Pemerintah Daerah Tahun 2021-2023

Temuan di D.I Yogyakarta mengindikasikan rendahnya usulan formasi PPPK guru oleh Pemda dilatarbelakangi oleh dua hal. *Pertama*, terdapat ketidaksesuaian data dalam Dapodik dengan kondisi riil di daerah. Hal tersebut menjadikan proyeksi kebutuhan guru berdasarkan Dapodik berbeda dengan hasil perhitungan kebutuhan Pemda, sehingga memunculkan selisih yang cukup besar. Temuan tersebut didukung oleh studi Andina dan Arifa (2021) yang memperlihatkan adanya ketidaksesuaian Dapodik dengan kondisi riil di daerah. Pada kasus di D.I Yogyakarta, misalnya, ada selisih yang cukup besar antara proyeksi Dapodik dengan perhitungan Pemda. Wawancara dengan Harry Susan Pujiharjo, Kepala BKD D.I Yogyakarta, diperoleh data bahwa kebutuhan guru di tingkat D.I Yogyakarta pada Dapodik mencapai 1.800, sementara perhitungan Pemda berdasarkan pemeriksaan lapangan memunculkan angka 1.100 (Wawancara, 05 Juli 2023).

Ketidaksesuaian Dapodik dengan kondisi riil di daerah juga memunculkan beragam persoalan. Wawancara dengan Isa Budi Hartomo (Kepala BKP-SDM Kabupaten Bantul, ditemui persoalan terseleksi-sinya guru yang telah mengundurkan diri (Wawancara, 05 Juli 2023). Terseleksi-sinya guru dengan kualifikasi dan kompetensi yang tidak sesuai dengan kebutuhan juga ditemui di D.I Yogyakarta (Wahyu Widi Astuti, Wawancara, 05 Juli 2023). Hal tersebut terjadi karena proses pembaruan Dapodik tidak dilakukan dengan sesuai. Studi terdahulu juga menunjukkan bahwa ketidaksesuaian data memunculkan persoalan kelebihan guru pada mata pelajaran tertentu dan kekurangan guru pada mata pelajaran lain (Andina & Arifa, 2021).

Lemahnya pengawasan terhadap proses pembaruan Dapodik menjadi salah satu faktor yang memungkinkan hal tersebut terjadi. Laporan Ombudsman memperlihatkan bahwa terdapat

indikasi tindakan tidak patut oleh operator sekolah dan dinas dalam melakukan pembaruan Dapodik pada seleksi PPPK guru (Nua, 2022). Pada praktiknya, proses pembaharuan dan verifikasi Dapodik memang hanya melibatkan pihak sekolah dengan Dinas Pendidikan Daerah, sebelum terhubung langsung ke Pemerintah Pusat (Wahyu Widi Astuti, Wawancara, 05 Juli 2023). Sementara BKD yang melaksanakan manajemen kepegawaian pemerintah daerah tidak berkaitan dan memiliki kewenangan terhadap Dapodik. Isa Budi Hartomo juga menduga bahwa operator di tingkat sekolah tidak dibekali dengan hasil analisis jabatan dan beban kerja (Wawancara, 05 Juli 2023).

Secara bersamaan, rekonsiliasi data secara periodik belum optimal dilakukan oleh Kemendikbud Ristek dan Pemda. Padahal rekonsiliasi data secara periodik berdampak positif dalam proses seleksi PPPK, termasuk kendala dalam penetapan kebutuhan. Hal tersebut terbukti pada proses pengadaan seleksi PPPK tenaga kesehatan. BKD secara rutin dilibatkan dalam proses rekonsiliasi dan memiliki akses terhadap Sistem Informasi SDM Kesehatan atau SISDMK (Isa Budi Hartomo, Wawancara, 05 Juli 2023).

Kedua, proses pengadaan guru melalui mekanisme PPPK terkendala oleh anggaran. Temuan di D.I Yogyakarta menggambarkan kondisi tersebut, bahwa anggaran menjadi faktor penting yang dipertimbangkan oleh Pemda dalam mengajukan formasi. Pada kebanyakan kasus, formasi yang telah disiapkan Kemenpan RB tidak dipenuhi secara optimal oleh Pemda sebab terdapat keraguan sumber anggaran untuk menggaji PPPK guru (Andina & Arifa, 2021; Arika, 2021). Peraturan perundang-undangan mengamanatkan pembiayaan gaji dan tunjangan PPPK di instansi daerah dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Beban Daerah atau APBD (UU ASN & Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2020). Hal tersebut memunculkan keraguan Pemda untuk mengajukan formasi, sebab Pemda tidak yakin mampu membayar kewajiban finansial kepada guru PPPK.

Pemerintah Pusat menyampaikan bahwa anggaran PPPK telah disiapkan dan akan disalurkan ke daerah melalui mekanisme penganggaran Dana Alokasi Umum (DAU). Namun, pemahaman Pemda masih beragam mengenai teknis pelaksanaan dan penganggaran PPPK guru (Arika, 2021). Selain itu, DAU yang tidak disertai dengan penambahan anggaran dinilai masih memberikan beban anggaran kepada daerah (Arika, 2021; Anggoro & Bouty, 2022).

DAU merupakan salah satu komponen Dana Perimbangan yang menjadi bagian komposisi pendapatan daerah dalam APBD. Besaran pagu DAU bersifat dinamis disesuaikan dengan Penerimaan Dalam Negeri (PDN). Besarannya ditetapkan setidaknya-setidaknya berjumlah 26 persen dari PDN. Nilai DAU bagi suatu daerah didapat dari penjumlahan nilai alokasi dasar dengan nilai celah fiskal. Nilai alokasi dasar ditetapkan berdasarkan kebutuhan penggajian ASN daerah, sementara nilai celah fiskal didapat dari selisih antara nilai kebutuhan fiskal dengan nilai kapasitas fiskal (Kemenkeu, 2021).

MEMBENAH DATA KEBUTUHAN GURU

Pengadaan satu juta guru melalui mekanisme seleksi ASN tetap harus diupayakan. Seleksi PPPK guru tidak hanya menyediakan mekanisme pengadaan yang menjamin kualitas tenaga pendidik, namun menyediakan mekanisme penyelesaian persoalan tenaga honorer guru di Indonesia. Status ASN PPPK juga menyediakan perlindungan hukum bagi guru untuk mengembangkan karir dan mendapat kesejahteraan secara layak. Meskipun begitu, proses pengadaan harus mendapat perbaikan, khususnya untuk mengatasi kendala ketidaksesuaian data Pemerintah Pusat dengan Pemda.

Pembenahan basis data yang digunakan dalam seluruh tahap pengadaan perlu dilakukan, guna menyamakan persepsi kebutuhan antara Pemerintah Pusat dan Pemda. Hal tersebut penting untuk memastikan proses pengadaan dapat memenuhi kebutuhan daerah. Pembetulan data dilakukan terlebih dahulu, sebelum tahap seleksi selanjutnya dilangsungkan. Pembetulan dapat dilakukan dengan menyesuaikan Dapodik dengan perhitungan

analisis jabatan dan beban kerja milik daerah. Kemendikbud Ristek perlu mendorong Pemda, melalui BKD, melakukan verifikasi data secara berkala. Perluasan wewenang BKD dengan menyediakan akses ke Dapodik dapat dipertimbangkan, sehingga pengawasan terhadap pembaharuan data dalam Dapodik yang selama ini dilakukan sekolah dan Dinas Pendidikan Daerah dapat diperkuat.

Menyelaraskan data dalam Dapodik dengan hasil analisis jabatan dan beban kerja dapat dilakukan pada tingkat sekolah. Pembinaan terhadap operator yang melakukan pembaharuan Dapodik harus dilakukan. Pada tingkat yang lebih tinggi, rekonsiliasi antara Kemendikbud Ristek dan Pemda perlu dilakukan sebelum penetapan kebutuhan dilakukan. Data yang dirujuk dalam proses pengadaan juga harus didasarkan kepada waktu *cut off* tertentu, guna menghindari potensi perubahan data ketika proses seleksi sedang berjalan. Pembaharuan sistem Dapodik juga dapat dipertimbangkan. Data dalam Dapodik sebisa mungkin mampu menggambarkan kebutuhan dan kondisi riil di daerah, termasuk kebutuhan yang bersifat spesifik. Dengan demikian, sistem Dapodik dapat berguna secara optimal dalam memberikan gambaran kebutuhan dan ketersediaan tenaga pendidik.

Pengadaan guru melalui mekanisme PPPK, apabila disertai dengan upaya pembenahan data, memiliki potensi menyelesaikan persoalan kebutuhan guru tetap dan persoalan tenaga honorer. Pengadaan guru PPPK juga berpotensi mengatasi persoalan persebaran guru tidak merata akibat mutasi tidak terkendali, sebab status PPPK tidak memungkinkan mutasi. Secara bersamaan, kelemahan dari pilihan tersebut adalah proses pengadaan tetap bergantung kepada pengajuan formasi dari Pemda. Upaya perbaikan proses pengadaan mampu menciptakan kondisi yang dapat mendorong optimalisasi pengajuan formasi oleh Pemda, namun tetap membutuhkan komitmen dari Pemda. Pada konteks lebih luas, kebijakan pengadaan guru melalui mekanisme seleksi PPPK memiliki kelemahan berupa proses seleksi yang bergantung pada siklus anggaran negara, sementara kebutuhan guru di satuan

pendidikan sifatnya sangat dinamis. Dengan proses pengadaan yang dilakukan melalui mekanisme seleksi ASN, terdapat konsekuensi anggaran yang ditanggung baik kepada pusat maupun daerah.

MENGAJAI SKEMA ANGGARAN PPPK GURU

Pengadaan guru melalui kompensasi PPPK memunculkan konsekuensi anggaran, sebab kompensasi ASN telah diatur sesuai dengan aturan perundang-undangan. Hal tersebut juga memengaruhi sumber anggaran yang dipakai untuk membayar kompensasi PPPK. Mekanisme penganggaran melalui DAU masih memunculkan kekhawatiran Pemda, sebab dinilai tidak diikuti dengan penambahan nilai DAU.

Secara bersamaan, Pemerintah Pusat menyampaikan bahwa penggajian PPPK telah dipertimbangkan dalam rumus perhitungan DAU. Pada penetapan besaran alokasi dasar, formasi PPPK menjadi salah satu variabel yang dipertimbangkan. Dengan demikian, penganggaran telah dilakukan oleh Pemerintah Pusat dari APBN yang disalurkan ke daerah melalui DAU. Karenanya, penting untuk memastikan bahwa mekanisme penganggaran PPPK yang disediakan Pemerintah Pusat dan disalurkan melalui DAU dapat dipahami dengan baik oleh Pemda. Pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan Pemerintah Daerah, khususnya dalam konteks anggaran, harus terus dilakukan melalui kementerian terkait. Penegasan terhadap komponen kompensasi bagi PPPK guru harus diinformasikan ke Pemda, sehingga PPPK guru menerima kompensasi sesuai aturan perundang-undangan.

Direkomendasikan juga bahwa apabila mekanisme DAU tetap digunakan, maka perlu dilakukan upaya penyempurnaan dalam perhitungan formulasi DAU. Penyempurnaan formulasi DAU dilakukan agar dapat mengakomodir kebutuhan daerah, serta mempertimbangkan celah fiskal yang dimiliki daerah. Penyempurnaan perhitungan formulasi DAU harus dilakukan dengan mempertimbangkan komponen kompensasi bagi PPPK. Secara bersamaan, pengawasan terhadap penyaluran DAU juga harus diperketat.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Sebagai pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR RI melalui Komisi X dapat mendesak Kemendikbud Ristek untuk berkoordinasi dengan Pemda dalam melakukan pembenahan basis data yang digunakan pada seleksi PPPK Guru. Komisi X perlu mendorong Kemendikbud Ristek untuk menyesuaikan data dalam Dapodik dengan kondisi riil di lapangan, dan melakukan verifikasi data secara berkala. Kemendikbud Ristek harus didorong untuk memperkuat pengawasan terhadap pembaharuan data dalam Dapodik dengan melibatkan Pemda. Komisi X juga dapat mendorong Kemendikbud Ristek melakukan pengembangan terhadap sistem Dapodik agar dapat menggambarkan kebutuhan guru di daerah.

Pada konteks anggaran penggajian guru, Komisi X dapat mendorong Kemenkeu dan Kemendikbud Ristek memastikan bahwa penganggaran gaji guru PPPK yang disediakan Pemerintah Pusat dan disalurkan ke daerah melalui DAU dapat dipahami dengan baik oleh daerah. Pembinaan dan sosialisasi mengenai mekanisme anggaran harus dilakukan oleh kementerian dan lembaga terkait. Secara bersamaan, DPR RI dapat mendorong Pemerintah untuk terus menyempurnakan formulasi DAU bagi daerah yang menunjang kebutuhan anggaran membayarkan gaji PPPK guru, dengan mempertimbangkan kemampuan fiskal setiap daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Andina, E., & Arifa, F. N. (2021). Problematika seleksi dan rekrutmen guru pemerintah di Indonesia. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, 12(1), 85-105. <http://jurnal.dpr.go.id/index.php/aspirasi/index>
- Anggoro, Y. A., & Bouty, S. N. (2022, Februari 27). Menuntaskan rekrutmen satu juta guru. *Sekretariat Kabinet*. <https://setkab.go.id/menuntaskan-rekrutmen-satu-juta-guru/>
- Arika, Y. (2021, Maret 24). Pemda butuh kepastian anggaran untuk guru PPPK. *Kompas.id*. dari <https://www.kompas.id/baca/dikbud/2021/03/24/pemda-butuh-kepastian-anggaran-untuk-guru-pppk>

- BPS. (2022). Statistik Pendidikan 2022. *BPS RI*. <https://www.bps.go.id/publication/>
- Huang, A. R., Revina, S., Fillaili, R., & Akhmadi. (2020). The struggle to recruit good teachers in Indonesia: Institutional and social dysfunctions (*Working Paper No. 20/041*). RISE. https://doi.org/10.35489/BSG-RISE-WP_2020/041
- Kemendikbud Ristek. (2023, 24 Juni). *Koordinasi dan sinkronisasi, pemerintah ajak pemda tambah formasi guru PPPK 2023*. <https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2023/06/koordinasi-dan-sinkronisasi-pemerintah-ajak-pemda-tambah-formasi-guru-pppk-2023>
- Kementerian Keuangan. (2021). *Kebijakan Dana Alokasi Umum [Power Point Slide]*. <https://djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2021/01/Kebijakan-Dana-Alokasi-Umum-2021.pdf>
- Dirjen GTK. (2022). *Laporan kinerja 2022 Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan*. <https://gtk.kemdikbud.go.id/assets/doc/laporan-kinerja/Lakin%20GTK%202022.pdf>
- Napitupulu, E. L. (2023, 2 Juni). Penuntasan satu juta guru tahun 2023 masih mandek. *Kompas.id*. <https://www.kompas.id/baca/humaniora/2023/06/02/penuntasan-satu-juta-guru-tahun-2023-masih-mandeg>.
- Nua, F. (2022, 16 Juni). Ombudsman: Masalah PPPK guru dominasi pengaduan seleksi CASN 2021-2022. *Media Indonesia*. <https://m.mediaindonesia.com/humaniora/499832/ombudsman-masalah-pppk-guru-dominasi-pengaduan-seleksi-casn-2021-2022>
- Oktavian, C. N. (2023, Juni 15). Memenuhi kekurangan guru tetap. *kompas.id*. <https://www.kompas.id/baca/opini/2023/06/14/memenuhi-kekurangan-guru-tetap>
- Pratama, D. B., Putera, R. E., & Koeswara, H. (2022). Analisis rekrutmen ASN PPPK fungsional guru pada instansi daerah. *Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 5(2), 62-72.
- Tanoto Foundation. (2023). *Pemenuhan kebutuhan guru di Indonesia [Youtube]*. https://www.youtube.com/watch?v=kSmLf_Grh-E

UPAYA PELINDUNGAN HAK EKONOMI PENCIPTA LAGU

TRIAS PALUPI KURNIANINGRUM

ANALIS LEGISLATIF AHLI MADYA
BIDANG KESEJAHTERAAN RAKYAT
trias.kurnianingrum@dpr.go.id

RINGKASAN EKSEKUTIF

- Saat ini, dunia musik di Indonesia menghadapi masalah dalam pengelolaan royalti lagu dan/atau musik. Kasus antara Ahmad Dhani dan Once Mekel menunjukkan bahwa sistem pengelolaan royalti di Indonesia masih membingungkan.
- Kajian ini menganalisis upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk melindungi hak ekonomi pencipta lagu dan diharapkan dapat menjadi bahan masukan Komisi I DPR RI dalam melaksanakan fungsinya.
- Hasil pembahasan menunjukkan bahwa sistem perlindungan hak ekonomi pencipta lagu belum terealisasi dengan baik, meskipun sudah diatur di dalam UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta dan PP No. 56 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan/atau Musik.
- Kajian merekomendasikan, Komisi I DPR RI perlu segera merevisi UU Hak Cipta dan mendorong pemerintah untuk membuat aturan terkait pemanfaatan ekonomi lagu dan musik serta melakukan sosialisasi UU Hak Cipta dan PP No. 56 Tahun 2021 secara intensif.

PENDAHULUAN

Kasus royalti dunia musik kembali menjadi sorotan setelah para komposer atau pencipta lagu mendirikan Asosiasi Komposer Seluruh Indonesia (AKSI). AKSI dibentuk sebagai bagian dari perjuangan hak ekonomi pencipta lagu atas royalti dan karya yang telah diciptakan (Nurhaliza, 2023). Kasus Rieka Roslan yang berkonflik dengan mantan *band*-nya, The Groove, dan kasus Ahmad Dhani berkonflik dengan mantan vokalis *band*-nya, Once Mekel, juga turut menyita perhatian publik. Perselisihan tersebut menimbulkan spekulasi apakah menyanyikan lagu bisa berujung permasalahan pidana atau tidak. Salah satu kasus tersebut bermula ketika Ahmad Dhani selaku pencipta lagu menuntut penyelenggara acara yang mengundang Once Mekel untuk meminta izin dan membayarkan royalti atas lagu Dewa 19 yang dinyanyikan Once Mekel. Ahmad Dhani juga melarang Once Mekel untuk menyanyikan lagu Dewa 19 dengan alasan lagu tersebut sudah terdaftar di Direktorat Jenderal HAKI. Di sisi lain, Once Mekel berpendapat bahwa dirinya sebagai musisi boleh menyanyikan lagu Dewa 19 tanpa izin karena telah membayar royalti kepada Lembaga Manajemen Kolektif (LMK).

Pada 18 April 2023, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Yasonna H Laoly, turun tangan untuk menengahi konflik antara Ahmad Dhani dan Once Mekel. Dalam pertemuan tersebut, Ahmad Dhani dan Once Mekel berdebat mengenai Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 23 ayat (5) UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta (UU Hak Cipta). Pasal 23 ayat (5) UU Hak Cipta mengizinkan penggunaan komersial suatu ciptaan dalam pertunjukan tanpa izin pencipta melalui LMK. Artinya penggunaan komersial suatu ciptaan diperbolehkan, dengan catatan pihak penyelenggara acara membayar royalti atau imbalan kepada pencipta melalui LMK. Besaran imbalan tersebut sudah ditetapkan oleh LMK. Sementara itu, argumen Ahmad Dhani didasarkan pada Pasal 9 ayat (2) UU Hak Cipta yang melarang penggandaan dan/atau penggunaan komersial ciptaan tanpa izin pencipta atau pemegang hak.

Ahmad Dhani dan Once Mekel sama-sama mempunyai dasar argumen. Secara umum, Pasal 23 ayat (5) UU Hak Cipta mengizinkan penggunaan lagu dalam konser tanpa membatasi lagu atau *performer* lain untuk membawakan lagu tersebut. Namun,

penggunaan lagu tersebut harus disertai dengan pembayaran imbalan (royalti) kepada pencipta lagu melalui LMK, yang ditetapkan secara standar oleh LMK. Keberadaan Pasal 23 ayat (5) UU Hak Cipta menguntungkan bagi *performer* lain, tetapi tidak bagi pencipta lagu yang juga *performer* karena pasal tersebut dianggap merugikan. Konteks merugikan di sini diartikan dapat mengganggu bisnis Dewa 19, karena lagu Dewa 19 diciptakan untuk menunjang eksistensi grup Dewa 19 dalam bermusik. Royalti yang diterima tidak langsung diserahkan kepada pencipta, tetapi melalui LMK.

Menurut UU Hak Cipta, LMK yang menetapkan standar besaran nilai royalti. Kondisi ini menyebabkan pencipta, termasuk Ahmad Dhani, tidak mengetahui dengan pasti berapa royalti yang diterima sebelum dipotong biaya operasional. Tidak adanya transparansi dan akuntabilitas menyebabkan penerimaan royalti pencipta lagu terkesan tidak manusiawi, padahal royalti merupakan salah satu sumber pendapatan pencipta lagu. Selain itu, berdasarkan Pasal 58 ayat (1) UU Hak Cipta, pencipta lagu memiliki hak yang melekat selama pencipta tersebut masih hidup dan terus berlangsung hingga 70 tahun setelah meninggal dunia. Dengan demikian, terjadi asumsi yang salah jika menganggap sebuah lagu yang dirilis ke publik menjadi milik umum (*public domain*). Karena ini, banyak pencipta lagu tidak mendapatkan haknya. Berdasarkan uraian tersebut, tulisan ini akan membahas mengenai upaya perlindungan hak ekonomi pencipta lagu.

MEKANISME PENGELOLAAN HAK EKONOMI PENCIPTA LAGU

Indonesia merupakan negara yang kaya akan kekayaan intelektual. Pelindungan atas kekayaan intelektual diberikan dalam bentuk hak atas kekayaan intelektual (HKI). HKI pada dasarnya merupakan hak eksklusif yang diberikan negara kepada kreator, inventor, atau pencipta atas temuannya yang mempunyai nilai komersial baik langsung secara otomatis maupun melalui pendaftaran (Kurnianingrum, 2017, p.32). Rachmadi

Usman mendefinisikan HKI sebagai hak atas kepemilikan terhadap karya-karya yang timbul atau lahir karena adanya kemampuan intelektual manusia dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi. Karya tersebut merupakan kebendaan tidak berwujud sebagai hasil dari kemampuan intelektualitas seseorang atau manusia dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi melalui daya cipta, rasa, karsa, dan karyanya (Usman, 2003, p.2).

Di Indonesia, hak cipta menjadi salah satu basis penting bagi perkembangan ekonomi kreatif nasional. Pengaturan hak cipta telah mengalami beberapa kali perubahan. Hak cipta pertama kali diatur dengan UU No. 6 Tahun 1982 tentang Hak Cipta sebagaimana diubah dengan UU No. 7 Tahun 1987 tentang Hak Cipta yang kemudian kembali diubah dengan UU No. 12 Tahun 1997 tentang Hak Cipta. Selanjutnya, undang-undang tersebut dicabut dengan UU No. 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta dan terakhir diganti dengan UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta. Hadirnya UU Hak Cipta, dimaknai sebagai upaya pemerintah untuk melindungi hak ekonomi dan hak moral secara eksplisit bagi pencipta dan pemegang hak terkait sebagai unsur penting dalam pembangunan kreativitas nasional (Kurnianingrum, 2015, p. 94).

Lagu sebagai salah satu bentuk karya yang termasuk dalam HKI, dilindungi dengan Pasal 40 huruf d UU Hak Cipta, sehingga pencipta lagu berhak atas hak ekonomi atas hasil karya ciptaannya. Hak ekonomi merupakan hak khusus bagi pencipta untuk mendapatkan keuntungan atas ciptaannya. Pasal 8 UU Hak Cipta mengatur hak ekonomi diperlukan sebagai bentuk apresiasi atau nilai atas hasil kreativitas pencipta yang berupa lagu yang dapat dinikmati oleh masyarakat atau orang ketika mendengarkannya. Pelindungan hak ekonomi ini berkaitan dengan Pasal 9 ayat (1) UU Hak Cipta, yang memberikan hak eksklusif kepada pencipta lagu untuk menerbitkan, menggandakan, menerjemahkan, adaptasi, pertunjukan, mengumumkan, memperbanyak ciptaan atau memberikan izin kepada pihak lain untuk melakukan hak tersebut.

Penggunaan hak ekonomi dapat menimbulkan potensi keuntungan yang dapat diukur secara material, seperti dalam hal pendistribusian, pertunjukan ataupun penjualan produk ciptaan (Donandi, 2019, p.40). Komersialisasi karya orang lain terkait dengan aspek kekayaan intelektual memerlukan proteksi hukum dengan pengaturan yang jelas dan tegas. Oleh karena itu, setiap orang yang ingin menggunakan, melakukan atau memperbanyak karya ciptaan orang lain wajib izin kepada pemiliknya atau pencipta sebagai pemegang hak cipta melalui perjanjian lisensi yang terwujud dalam bentuk kontrak. Lisensi tersebut kemudian diberikan kepada pengguna hak cipta melalui lembaga yang berwenang, yakni LMK. Pasal 1 angka 22 UU Hak Cipta menyebutkan bahwa LMK merupakan institusi yang berbentuk badan hukum nirlaba yang diberi kuasa oleh pencipta, pemegang hak cipta, dan/atau pemilik hak terkait untuk mengelola hak ekonominya dalam bentuk menghimpun dan mendistribusikan royalti.

Royalti merupakan inti dari hak ekonomi pencipta dan pemegang hak yang diberikan sebagai bentuk penghargaan terhadap jerih payah dan talenta pencipta, sekaligus untuk memberikan gairah (motivasi) kepada pencipta untuk melahirkan karya atau ciptaan baru. Pengaturan kewajiban pembayaran royalti terhadap lagu diatur dalam Pasal 45 ayat (3) UU Hak Cipta, yang menyatakan penerima lisensi wajib memberikan atau membayar sejumlah royalti kepada pemegang hak cipta. Selanjutnya Pasal 45 ayat (4) UU Hak Cipta mengatur besaran jumlah royalti yang harus dibayarkan kepada pemegang hak cipta oleh penerima lisensi berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak. Untuk mendapatkan royalti, pencipta harus tergabung menjadi anggota dari salah satu manajemen kolektif sebagaimana ditentukan dalam Pasal 87 ayat (1) UU Hak Cipta. Hal ini dilakukan untuk memudahkan proses pencatatan dan pemungutan royalti. Penagihan jumlah royalti didasarkan pada data yang tercatat pada Sistem Informasi Lagu dan Musik (SILM) mengenai pendistribusian lagu sehingga penentuannya tidak sembarangan dan sesuai catatan yang ada pada

SILM tersebut. Setelah melakukan penghitungan, maka royalti akan dibagikan kepada para pencipta sesuai hak masing-masing dan peruntukannya (Harumma, 2022).

UPAYA PELINDUNGAN HAK EKONOMI PENCIPTA LAGU

Meskipun hak ekonomi sudah diatur secara rinci melalui UU Hak Cipta, kenyataannya perlindungan hak ekonomi pencipta lagu belum terealisasi dengan baik. Banyak pencipta lagu mengeluhkan sistem pengelolaan royalti yang membingungkan dan tidak transparan. Pencipta lagu tidak mengetahui besaran royalti yang diterima karena royalti yang dibayarkan oleh pengguna harus masuk ke dalam SILM dan melewati mekanisme potongan. Keluhan para pencipta muncul karena keberadaan SILM dianggap tidak membantu tata kelola industri musik dan merugikan para pencipta.

Pemberian kewenangan SILM kepada pihak ketiga berbentuk perusahaan atau lembaga privat oleh pemerintah menunjukkan pengabaian atau pengambilalihan terhadap perusahaan yang berfokus pada profit semata. Padahal Pasal 88 s.d. Pasal 89 UU Hak Cipta telah memberikan landasan hukum bagi pembentukan LMK yang berbentuk badan usaha nirlaba dan LMKN yang berbentuk lembaga bantu pemerintah sebagai lembaga penarik, penghimpun, dan pendistribusian royalti. Artinya, masalah royalti sebagai amanah pencipta harus diurus dan ditangani secara transparan oleh lembaga non-komersial. Akan tetapi, PP No. 56 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan/atau Musik (PP No. 56 Tahun 2021) dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. 9 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan/Atau Musik (Permenkumham No, 9 Tahun 2022) justru mengatur sebaliknya. Kedua aturan tersebut memperkenankan pihak ketiga berbentuk korporasi untuk masuk dalam pengelolaan royalti dan diberikan kewenangan yang lebih luas. Hal ini terlihat di dalam Pasal 20 PP No, 56 Tahun 2021 dan Pasal 39 ayat (3) Permenkumham No.9 Tahun 2022 yang menye-

butkan “dalam melakukan pembangunan dan pengembangan SILM, LMKN dapat melakukan kerja sama dengan pihak ketiga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Permasalahan muncul ketika penunjukkan perusahaan yang akan menjalankan SILM ternyata dilakukan tanpa proses yang transparan dan akuntabel. Hal ini terlihat pada klausul terkait pemotongan 20% dari royalti yang terkumpul di SILM. Kondisi ini mengakibatkan terjadi dua kali pemotongan pada SLIM yang dilakukan oleh LMK sebagaimana diatur dalam Pasal 91 ayat (1) UU Hak Cipta dan pemotongan oleh LMKN sebagaimana diatur dalam Pasal 19 PP No. 56 Tahun 2021 yang juga menyebutkan bahwa LMKN dapat melakukan pemotongan royalti maksimal 20% untuk biaya operasional. Adanya dua kali pemotongan tersebut dinilai merugikan pencipta karena tidak ada kejelasan dari awal.

Selain sosialisasi, dalam rangka mewujudkan optimalisasi perlindungan hak ekonomi bagi pencipta lagu, langkah yang perlu diambil adalah dengan *pertama*, melakukan penyelarasan atau harmonisasi UU Hak Cipta dan aturan turunannya. Penyelarasan perlu dilakukan karena adanya ketentuan PP No. 56 Tahun 2021 yang berbeda dengan norma di dalam UU Hak Cipta. Misalnya terkait keberadaan LMK dan LMKN. UU Hak Cipta menegaskan bahwa LMK merupakan badan hukum nirlaba yang diberikan kuasa untuk mengelola, menghimpun, dan mendistribusikan royalti kepada pencipta atau pemegang hak cipta. Dasar hukum keberadaan LMK diatur di dalam Pasal 87 dan Pasal 88 UU Hak Cipta. Kerancuan muncul ketika di Pasal 89 UU Hak Cipta justru menyebutkan keberadaan LMKN yang juga mempunyai tugas sama dengan LMK. Bahkan, keberadaan LMKN diperluas kewenangannya melalui PP No. 56 Tahun 2021 dan Permenkumham No. 9 Tahun 2022. Kondisi ini menunjukkan ada dua entitas yang mempunyai fungsi sama sehingga menimbulkan kebingungan dan kerancuan tentang fungsi dan peran keduanya dalam hal royalti. Ketentuan ini juga berlaku bagi pencipta lagu yang belum bergabung menjadi

anggota LMK. Pasal 12 ayat (2) jo Pasal 15 PP No. 56 Tahun 2021 menegaskan LMKN juga akan menarik royalti untuk pencipta, pemegang hak cipta, dan pemilik hak terkait yang belum menjadi anggota LMK. Ketentuan pasal tersebut dinilai melanggar konsep dasar perlindungan hak cipta sebagaimana diatur dalam UU Hak Cipta, yang menyatakan bahwa hak cipta pada dasarnya berupa hak milik yang bersifat eksklusif. PP No. 56 Tahun 2021 perlu disempurnakan dengan menambahkan pula rincian pembagian persentase dari royalti yang sudah ditarik dari pengguna. Misalnya berapa persen untuk pencipta, berapa bagian penyanyi, berapa bagian event organizer (EO) dan sebagainya.

Kedua, diperlukan aturan turunan terkait izin penggunaan lagu secara komersial di samping pemberian royalti. Hal ini dilakukan karena adanya perbedaan persepsi terkait hak ekonomi di dalam Pasal 9 ayat (2), Pasal 23 ayat (5), dan Pasal 87 ayat (4) UU Hak Cipta yang menimbulkan multitafsir sehingga merugikan pencipta lagu. Dalam Pasal 9 ayat (2) UU Hak Cipta, pada dasarnya negara telah mengatur hak pencipta atau pemegang hak cipta dalam mengelola hak ekonominya termasuk memberikan izin pada pihak tertentu untuk mengkomersilkan lagu/musik. Izin diperlukan sebagai bentuk penghormatan hak moral pencipta terhadap karya/ciptaannya. Akan tetapi, pada pasal berikutnya, yakni Pasal 23 ayat (5) UU Hak Cipta, izin justru tidak diperlukan sehingga pelaku pertunjukan komersial bisa melakukan pertunjukan tanpa meminta izin terlebih dahulu kepada pencipta dengan membayar imbalan kepada pencipta melalui LMK. Pasal ini kemudian diperkuat dengan Pasal 87 ayat (4) UU Hak Cipta, bahwa tidak dianggap sebagai bentuk pelanggaran UU, pemanfaatan ciptaan dan/atau produk hak terkait secara komersial oleh pengguna sepanjang melakukan dan memenuhi kewajiban sesuai perjanjian dengan LMK. Menjadi permasalahan karena tidak semua pencipta menerima royalti tersebut ketika lagunya dipergunakan oleh *performer* lainnya. Oleh karena itu, sebagai bentuk upaya perlindungan terhadap pencipta lagu, Dalam kaitan ini DJKI Kementerian Hukum dan HAM perlu membuat aturan terkait

mekanisme pemberian izin mengenai penggunaan lagu secara komersial, di samping adanya kewajiban pembayaran royalti. Hal ini perlu dilakukan karena sampai saat ini masih banyak pencipta lagu yang dirugikan secara ekonomi dan moral oleh *performer* yang telah memanfaatkan lagu dan musik tanpa izin.

Ketiga, untuk menciptakan kepastian hukum. UU Hak Cipta perlu direvisi. Misalnya dengan memperbaiki klausul Pasal 23 ayat (5) UU Hak Cipta, untuk tidak menyamaratakan aturan tersebut kepada seluruh pencipta lagu, mengingat pencipta lagu sendiri pada dasarnya ada yang *performer* (menciptakan lagu untuk diri sendiri atau *band-nya*) dan *non-performer* (yang memang murni menciptakan lagu untuk orang lain). Jika tidak ada pembedaan tersebut tentu akan merugikan pencipta lagu *performer*, seperti kasus Ahmad Dhani. Selain itu, dalam revisi diusulkan juga reposisi Pasal 23 ayat (5) UU Hak Cipta dan Pasal 87 ayat (4) UU Hak Cipta, dipindah ke Bab VI terkait pembatasan hak cipta. Hal ini dilakukan supaya ada kesinambungan dengan Pasal 9 ayat (2) UU Hak Cipta. Pasal 23 ayat (5) dan Pasal 87 ayat (4) UU Hak Cipta terkesan kontradiksi dengan pasal sebelumnya, karena "larangan" oleh pencipta dalam Pasal 9 ayat (2) UU Hak Cipta seperti terabaikan dengan keberadaan Pasal 23 ayat (5) dan Pasal 87 ayat (4) UU Hak Cipta. Di dalam UU Hak Cipta selain memberikan hak dan perlindungan kepada pencipta juga memberikan batasan tertentu misalnya tentang masa berlaku eksploitasi ekonomi ciptaan tertentu. Pembatasan-pembatasan tertentu sebuah ciptaan dimaksudkan agar terjadi kesinambungan antara kepentingan individu sebagai pemilik hak cipta dengan kepentingan masyarakat. Terlebih lagi dalam UU Hak Cipta dikenal istilah "*fair use*" yang dimaksudkan agar masyarakat dapat menggunakan karya cipta tanpa membayar atau bebas dari kewajiban meminta izin.

Keempat, dalam UU Hak Cipta diperlukan perluasan perlindungan terkait penyelesaian sengketa hak cipta, karena dalam berbagai *platform* berbasis digital banyak terjadi pelanggaran hak moral pencipta (*plagiarisme*). Pelanggaran tersebut tidak

hanya terkait musik, tetapi juga film, file digital, *e-book*, foto, dan sebagainya. Ada baiknya Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2020 tentang Pengesahan *Beijing Treaty on Audiovisual Performances* atau Traktat Beijing Mengenai Pertunjukan Audiovisual, diadopsi dalam UU Hak Cipta. Perpres tersebut dibuat untuk melindungi hak ekonomi dan hak moral pelaku pertunjukan di era digital. Diharapkan revisi UU Hak Cipta dapat memperbaharui sistem perlindungan karya audiovisual pelaku pertunjukan yang ditayangkan melalui media elektronik.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Untuk melindungi hak ekonomi pencipta lagu, Komisi I DPR RI dalam menjalankan fungsi legislasi perlu melakukan revisi terhadap UU Hak Cipta. Revisi ini diharapkan dapat menjadi solusi bagi permasalahan pencipta lagu dan menyesuaikan UU Hak Cipta dengan perkembangan zaman. Komisi I DPR RI juga perlu mendorong DJKI Kementerian Hukum dan HAM untuk segera merevisi aturan turunan UU Hak Cipta terkait pemanfaatan ekonomi lagu dan musik serta mendorong DJKI untuk melakukan sosialisasi UU Hak Cipta dan PP No. 56 Tahun 2021 secara intensif. Hal ini penting dilakukan karena peraturan tersebut menjadi payung hukum dalam perlindungan hak ekonomi pencipta lagu, namun belum tersosialisasikan secara luas sehingga belum banyak diketahui oleh pencipta lagu. Pencipta lagu perlu memahami hak dan kewajiban serta konsekuensi hukum yang timbul dari pemanfaatan hak ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

- Nurhaliza, S. (2023, April 18). Komposer bersatu akan buat forum diskusi bahas hak cipta dan royalti. *Antaraneews.com*, <https://www.antaraneews.com/berita/3495222/komposer-bersatu-akan-buat-forum-diskusi-bahas-hak-cipta-dan-royalti>
- Donandi, S. (2019). *Hukum hak kekayaan intelektual (Intellectual roperty rights law in Indonesia)*, Deepublish.
- Harumma, I. (2022, April 3). Royalti hak cipta lagu dan musik, *Kompas.com*, <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/03/01450021/royalti-hak-cipta-lagu-dan-musik>
- Kurnianingrum, T. P. (2015). Materi baru dalam UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, *Jurnal Negara Hukum*, 6 (1), 93-106, <https://doi.org/10.22212/jnh.v6i1.249>
- Kurnianingrum, T. P. (2017). Hak kekayaan intelektual sebagai jaminan kredit perbankan, *Jurnal Negara Hukum*, 8 (1), 31-54, <https://doi.org/10.22212/jnh.v8i1.936>
- Usman, R. (2003). Hukum hak atas kekayaan intelektual, Alumni.

PEDOMAN PENULISAN

- Kajian merupakan ringkasan kebijakan (*policy brief*) yang berisikan evaluasi kritis dan analisis prediktif terhadap isu strategis dan/atau aktual untuk mendukung pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas DPR RI.
- Naskah ditulis dengan huruf Cambria dengan font 12, spasi 1,15, dicetak pada kertas A4 dengan margin atas 2,54 cm, bawah 2,54 cm, kiri 3,17 cm, dan kanan 3,17 cm.
- Jumlah kata minimal 2.700 maksimal 3.000 jika tidak ada tabel/gambar/grafik. Apabila ada tabel/gambar/grafik, jumlah kata minimal 2.500 maksimal 2.700 dengan tabel/gambar maksimal 3. Jumlah kata dihitung mulai judul hingga daftar pustaka termasuk tabel, diagram, gambar, dan grafik yang merupakan data pendukung..
- Artikel ditulis dengan menggunakan bahasa Indonesia.
- Sistematika penulisan:
 1. Judul, nama, dan alamat e-mail penulis
 2. Ringkasan eksekutif
 3. Pendahuluan
 4. Pembahasan
 5. Rekomendasi kebijakan
 6. Daftar pustaka
- Judul ditulis dengan huruf kapital sebagai huruf pertama setiap kata kecuali kata depan dan kata sambung, tidak melebihi 12 kata
- Nama penulis, jabatan, bidang kepakaran, dan alamat e-mail dicantumkan pada halaman pertama setelah judul.
- Ringkasan eksekutif ditulis dalam bentuk pointer. Pointer pertama berisi kebijakan yang dianalisis, pointer kedua berisi masalah yang dianalisis, pointer ketiga berisi simpulan pembahasan, dan pointer keempat berisi rekomendasi. Jumlah kata dalam ringkasan eksekutif antara 130 s.d. 150 kata.
- Pendahuluan berisikan latar belakang dan permasalahan. Dalam latar belakang menyajikan fakta-fakta penting mengenai isu yang diangkat dan penjelasan mengenai urgensi atau signifikansi dari permasalahan yang mendorong rasa keingintahuan pembaca untuk membaca bagian selanjutnya dari *policy brief* yang ditulis. Permasalahan dituliskan dalam kalimat pernyataan..
- Pembahasan dituliskan dalam subjudul-subjudul sesuai dengan isu yang menjadi fokus tulisan. Pada bagian pembahasan ini diharapkan tidak terlalu teknis dan memuat pilihan kebijakan yang direkomendasikan dengan melihat keuntungan dan kelemahan dari masing-masing pilihan kebijakan.
- Rekomendasi kebijakan berisikan langkah-langkah yang tepat yang sebaiknya dilakukan DPR terhadap isu yang diangkat dalam *policy brief*.
- Pengutipan dan daftar pustaka mengikuti gaya American Psychological Association (APA) 7th edition.
- Daftar pustaka diurutkan secara alfabetis.



**Pusat Analisis Keparlemenan - Badan Keahlian
Sekretariat Jenderal DPR RI**
Gedung Nusantara 1, Lantai 2
Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan,
Jakarta Pusat, 10270