

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**  
Volume 9 Nomor 1, Juli 2021

**DAFTAR ISI**

<b>Daftar Isi</b> .....	i
<b>Pengantar Redaksi</b> .....	iii
<b>Lembar Abstrak</b> .....	v - xxiv
Analisis Yuridis Pengaturan Upaya Hukum terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Ditinjau dari Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	
<i>M. Nurfaik</i> .....	1-20
Tinjauan Yuridis Dasar Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Bermakna Konstitusional Bersyarat Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	
<i>Yudarana Sukarno Putra</i> .....	21-44
Dukungan optimalisasi layanan penyaluran delegasi masyarakat oleh Sekretariat Jenderal DPR RI dalam Pelaksanaan Tugas DPR RI berdasarkan Pasal 72 Huruf G Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah	
<i>Reny Amir</i> .....	45-64
Analisis Yuridis Perubahan Penggolongan Narkotika untuk Ganja dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 terhadap Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika	
<i>Nita Ariyulinda</i> .....	65-88
Analisis Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dalam Menangani Terorisme Siber di Indonesia	
<i>Muhammad Hasbi</i> .....	89-112
Peran Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat menurut Peraturan Perundang-undangan	
<i>Imron Razali</i> .....	113-134
Fungsi Pengawasan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu	
<i>R. Muhamad Ibnu Mazjah</i> .....	135-160
Penguatan Kewenangan dan Kelembagaan Lembaga-lembaga Pemerintahan yang Penting Diluar Konstitusi dalam Tataran Perundang-undangan	
<i>Muamar Syafrudin</i> .....	161-184
Tinjauan Kritis terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	
<i>Dahiri</i> .....	185-208

Tinjauan Yuridis Penjatuhan Sanksi Pelanggaran Etik Aparatur Sipil Negara oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum <i>Muhammad Reza Baihaki dan Muhammad Raziv Barokah</i> .....	209-232
Analisis Tanggung Jawab Hukum Pengangkut pada Kecelakaan Pesawat Terbang dari Perspektif Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan <i>Ryzzadharma Simatupang</i> .....	233-252
Panduan Penulisan Naskah .....	252-258

## **PENGANTAR REDAKSI**

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa atas berkat rahmat dan karuniaNya, sehingga Redaksi dapat menerbitkan Jurnal Perundang-undangan “Prodigy” Volume 9 Nomor 1, Juli 2021. Jurnal ini memuat topik bahasan di bidang hukum dan perundang-undangan yang merupakan hasil kajian lebih lanjut maupun elaborasi dari suatu naskah akademik dan rancangan undang-undang, analisis dari suatu peraturan perundang-undangan, kajian terhadap pelaksanaan per-aturan perundang-undangan, kajian atas peristiwa hukum yang terjadi, kajian dan teori dari konsepsi hukum, serta gagasan dan analisis terhadap fungsi legislasi.

Dalam penerbitan ini, setiap tulisan telah melalui proses pembahasan dan penyuntingan oleh Redaksi dan telah dilakukan tinjauan secara menyeluruh oleh pembaca ahli (mitra bestari). Keseluruhan tulisan yang disajikan memuat 11 (sebelas) tulisan yang substansinya mencakup permasalahan hukum dan perundang-undangan di bidang politik, hukum, kesejahteraan sosial, ekonomi, serta industri dan pembangunan.

Keseluruhan tulisan yang disajikan dalam jurnal ini meliputi 11 (sebelas) tulisan dengan berbagai tema sebagai berikut: Kesatu, Analisis yuridis pengaturan upaya hukum terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha ditinjau dari perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan; Kedua, Tinjauan Yuridis Dasar Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi bermakna konstitusional bersyarat pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; Ketiga, Dukungan optimalisasi layanan penyaluran delegasi masyarakat oleh Sekretariat Jenderal DPR RI dalam Pelaksanaan Tugas DPR RI berdasarkan Pasal 72 Huruf G Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Keempat, Analisis Yuridis Perubahan Penggolongan Narkotika untuk Ganja dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 terhadap Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika; Kelima, Analisis Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dalam Menangani Terorisme Siber di Indonesia; Keenam, Peran Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat menurut peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya Ketujuh, Fungsi Pengawasan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia dalam sistem peradilan pidana terpadu; Kedelapan, Penguatan

kewenangan dan kelembagaan lembaga-lembaga pemerintahan yang penting diluar konstitusi dalam tataran perundang-undangan; Kesembilan, Tinjauan Kritis terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Kesepuluh, Tinjauan Yuridis penjatuhan sanksi pelanggaran etik Aparatur Sipil Negara oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum; dan Kesebelas, Analisis tanggung jawab hukum pengangkut pada kecelakaan pesawat terbang dari perspektif Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Redaksi berharap dalam setiap penerbitan Jurnal Perundang-undangan “Prodigy” tulisan yang ditampilkan dapat semakin meningkat kualitasnya baik dari sisi teknik penulisan ilmiah maupun substansi. Tentu saja kelemahan dan kekurangan masih banyak ditemui, tetapi dengan upaya perbaikan yang secara terus-menerus dilakukan optimisme bagi peningkatan kualitas tulisan yang ditampilkan akan semakin lebih baik. Oleh karena itu, kritik dan saran konstruktif dari berbagai pihak sangat kami harapkan.

Jakarta, Juli 2021

Redaksi

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 9 NO. 1 JULI 2021**

**ISSN 2356-1105**

Kata Kunci yang dcantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**M. Nurfaik**

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI

**Analisis Yuridis Pengaturan Upaya Hukum Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Ditinjau Dari Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, halaman

UU tentang Cipta Kerja yang disusun dengan metode *omnibus law* banyak mengubah undang-undang termasuk UU tentang Persaingan Usaha. Salah satu substansi yang diubah dalam UU tentang Cipta Kerja yaitu mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU. Pengaturan mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU juga diatur dalam PP No. 44 Tahun 2021, PERMA No. 3 Tahun 2019 dan SEMA No. 1 Tahun 2021. Peraturan tersebut masih menimbulkan permasalahan terkait perbedaan pengaturan jangka waktu dalam upaya hukum terhadap Putusan KPPU. Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis akan mengkaji mengenai pengaturan upaya hukum terhadap Putusan KPPU serta legalitas pengaturannya ditinjau dari perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan. Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan mengkaji bahan hukum kepustakaan atau data sekunder. Pada saat ini, pengaturan mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU terdapat di beberapa peraturan yaitu UU tentang Cipta Kerja, PP No. 44 Tahun 2021, PERMA No. 3 Tahun 2019, dan SEMA No. 1 tahun 2021. Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU belum mencerminkan asas kejelasan rumusan dan asas ketertiban dan kepastian hukum. Oleh karena itu, pengaturan mengenai jangka waktu dalam upaya hukum terhadap Putusan KPPU perlu diperjelas rumusannya melalui revisi UU tentang Persaingan Usaha.

Kata kunci: upaya hukum, putusan kppu, pembentukan peraturan perundang-undangan

*Legal Analysis on The Legal Effort Arrangements against the Commission for The Supervision of Business Competition Decision Reviewed from the Perspective of Legislative Drafting*

*Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, page 1-20*

*Law on Job Creation which was formulated using the omnibus law method has changed many laws including Law on Business Competition. One of the substances amended in Law on Job Creation, that's regarding legal efforts against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision. The legal effort arrangements against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision are also regulated in Government Regulation Number 44 of 2021, Supreme Court Regulation Number 3 of 2019, and Supreme Court Circular Letter Number 1 of 2021. The regulation still raises problems related to the regulation of the period for legal efforts against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision. Based on these problems, the author will examine the legal effort arrangements against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision and the legality of the regulation reviewed from the perspective of legislative drafting. This paper uses normative legal research methods by examining the legal literature or secondary data. At this time, the legal effort arrangements against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision are contained in several regulations such as Law on Job Creation, Government Regulation Number 44 of 2021, Supreme Court Regulation Number 3 of 2019, and Supreme Court Circular Letter Number 1 of 2021. Laws and regulations governing the legal efforts against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision have not reflected the principles of clarity of formulation and the principles of order and legal certainty. Therefore, the regulation regarding the period of legal efforts against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision needs to be clarified through the revision of Law on Business Competition.*

*Keywords: legal effort, the commission for the supervision of business competition decision, legislative drafting*

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 9 NO. 1 JULI 2021**

**ISSN 2356-1105**

Kata Kunci yang dcantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Yudarana Sukarno Putra**

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI

**Tinjauan Yuridis Dasar Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Bermakna Konstitusional Bersyarat Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi**

Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, halaman

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 7 Tahun 2020), merupakan produk hukum yang terbaru dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 24 Tahun 2003). Sebagai undang-undang terbaru perubahan yang ada dalam undang-undang ini diharapkan dapat menyempurnakan kekurangan yang ada selama ini salah satunya yakni mengenai dasar hukum putusan Mahkamah Konstitusi yang bermakna konstitusional bersyarat. Selama ini belum ada dasar kewenangan bagi Mahkamah Konstitusi untuk menerbitkan putusan semacam itu, maka timbul permasalahan yakni bagaimanakah UU No. 7 Tahun 2020 dapat menjadi dasar hukum pengenaan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat, begitu juga bagaimanakah pelaksanaan selama ini, dan bagaimanakah solusi hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk kedepannya. Tujuan tulisan ini untuk mendapatkan jawaban dari sejumlah pertanyaan tersebut karena saat ini Mahkamah Konstitusi masih sering menerbitkan putusan konstitusional bersyarat. Metode penulisan ini adalah yuridis normatif. Penulis mencoba menjawab permasalahan yang ada dengan pendekatan studi kepustakaan. Berdasarkan pembahasan diketahui bahwa UU No. 7 Tahun 2020 masih belum memiliki dasar hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk menerbitkan putusan yang konstitusional bersyarat. Adapun bentuk putusan yang semacam ini pertama kali digunakan dalam Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Untuk solusi kedepannya karena Indonesia menganut sistim *civil law* maka diperlukan adanya perubahan undang-undang. Untuk itu disimpulkan bahwa karena UU No. 7 Tahun 2020 belum memberikan dasar hukum yang cukup maka perlu kedepannya ada perubahan keempat dari UU No. 24 Tahun 2003.

Kata kunci: dasar hukum, civil law, putusan konstitusional bersyarat

***Juridical Review a Legal Basis of the Conditional Constitutional of Constitutional Court Verdict Post Enactment of Law Number 7 Year 2020 about the Third Changes of Law Number 24 Year 2003 about the Constitutional Court***

*Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, page 21-44*

*Law Number 7 Year 2020 about the Third Amendment to Law Number 24 of 2003 about the Constitutional Court (Law No. 7 Year 2020), is the latest legal product of Law Number 24 of 2003 about the Constitutional Court (Law No. 24 Year 2003). As the latest law, the amendments to this law are expected to be able to improve the existing deficiencies, one of which is the legal basis for the Constitutional Court decisions which have a constitutional meaning. Since so far there has been no basis for authority for the Constitutional Court to issue such a decision, the problem arises, namely, what is Law No. 7 year 2020 can be the legal basis for the imposition of decisions that have constitutional meaning, as well as how has been the implementation so far, and what is the legal solution for the Constitutional Court in the future. The purpose of this paper is to obtain answers to a number of these questions because currently the Constitutional Court is still frequently issuing conditional constitutional decisions. This writing method is normative juridical. The author tries to answer the existing problems with a literature study approach. Based on the discussion it is known that Law no. 7 Year 2020 still does not have a legal basis for the Constitutional Court to issue decisions that are conditionally constitutional. This kind of decision was first used in the Constitutional Court Decision Number 058-059-060-063 / PUU-II / 2004 and 008 / PUU-III / 2005 regarding the review of Law Number 7 Year 2004 concerning Water Resources. For a solution in the future, because Indonesia adheres to a civil law system, it is necessary to change the law. For this reason, it is concluded that because of Law no. 7 Year 2020 has not provided a sufficient legal basis so it is necessary in the future there is a fourth amendment from Law no. 24 Year 2003.*

*Keywords: legal basis, civil law, conditional constitutional verdict*

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 9 NO. 1 JULI 2021**

**ISSN 2356-1105**

Kata Kunci yang dcantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Reny Amir**

Kepala Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat Biro Protokol  
Sekretariat Jenderal DPR RI

**Dukungan Optimalisasi Layanan Penyaluran Delegasi Masyarakat oleh Sekretariat Jenderal DPR RI dalam Pelaksanaan Tugas DPR RI Berdasarkan Pasal 72 Huruf G Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, halaman

Mekanisme pembentukan undang-undang harus dilakukan secara transparan agar masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan dalam suatu permasalahan. Salah satu fungsi DPR RI yaitu fungsi legislasi, membentuk UU. Materi muatan UU yang ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas tentu harus membuka masuknya aspirasi masyarakat agar menghasilkan suatu UU yang demokratis, aspiratif, dan partisipatif. Setjen DPR RI sebagai *supporting system* berfungsi memberikan dukungan pelaksanaan tugas DPR RI dalam menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 72 huruf g UU tentang MD3. Penulisan ini mengangkat permasalahan bagaimana penyerapan aspirasi atau partisipasi masyarakat dalam bidang legislasi di DPR RI dan bagaimana upaya Setjen DPR RI sebagai *supporting system* mendukung DPR RI melaksanakan tugas menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 72 huruf g UU tentang MD3. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui penyerapan aspirasi atau partisipasi masyarakat dalam bidang legislasi di DPR RI dan upaya Setjen DPR RI mendukung DPR RI melaksanakan tugas menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 72 huruf g UU tentang MD3. Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Penyerapan aspirasi/partisipasi masyarakat dalam bidang legislasi di DPR RI dapat dilakukan pada tiga tahap pembentukan UU, yaitu pada tahap penyusunan, pembahasan, dan tahap pelaksanaan UU. Dukungan yang dilakukan Setjen DPR RI dalam pelaksanaan tugas DPR RI sesuai Pasal 72 huruf g UU tentang MD3 yaitu dengan mengoptimalkan layanan penyaluran delegasi masyarakat agar menjadi lebih efektif dan efisien dengan menghadirkan SILUGAS, yaitu program optimalisasi layanan penyaluran delegasi masyarakat berbasis elektronik.

Kata kunci: aspirasi masyarakat, legislasi, Sekretariat Jenderal DPR RI

***Support of the Optimization of Community Delegation Distribution Services by the Secretariat General of the DPR RI In Implementing the Duties of the DPR RI Based on Article 72 Letters G MD3 Law***

*Jurnal Prodigy* Vol. 9 No. 1, Juli 2021, page 45-64

The mechanism for the formation of laws must be carried out in a transparent manner so that the public can participate. One of the functions of the DPR RI is the legislative function. The contents of the law which are aimed at the interests of the wider community must certainly open the entry of people's aspirations in order to produce a law that is democratic, aspirational and participatory. The Secretariat General of the DPR RI as a supporting system functions to provide support for the DPR RI's duties in absorbing, gathering, accommodating and following up people's aspirations as regulated in Article 72 letter g of the Law on MD3. This writing raises the issue of how to absorb people's aspirations or participation in legislation in the DPR RI and how the efforts of the Secretariat General to support the DPR RI in carrying out its task as regulated in Article 72 letter g of the Law on MD3. This paper aims to determine the absorption of people's aspirations or participation in the legislation and the efforts of the the Secretariat General to support the DPR RI in carrying out the task of absorbing, gathering, accommodating and following up on people's aspirations. This writing uses a normative juridical method with a statutory approach. The absorption of public aspirations/participation in the legislation can be carried out at three stages of law formation, namely at the drafting, deliberation, and implementation of the law. Meanwhile, the efforts made by the Secretariat General in optimizing the distribution of community delegation services to be more effective and efficient by presenting SILUGAS, which is an electronic-based community delegation service optimization program.

Keywords: people's aspirations, legislation, the Secretariat General of the DPR RI

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 9 NO. 1 JULI 2021**

**ISSN 2356-1105**

Kata Kunci yang dcantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Nita Ariyulinda**

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI

**Analisis Yuridis Perubahan Penggolongan Narkotika Untuk Ganja Dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 Terhadap Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika**

Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, halaman

Saat ini Komisi PBB untuk Narkotika telah mengambil keputusan mengeluarkan ganja dari golongan IV menjadi golongan 1 dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 sehingga dapat dimanfaatkan untuk kepentingan medis. Di Indonesia, UU tentang Narkotika ganja masuk dalam golongan 1 yang artinya ganja hanya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan penelitian dan tidak dapat digunakan untuk terapi. Dengan adanya perubahan penggolongan narkotika dalam konvensi tersebut maka bagaimana dengan posisi ganja yang diatur dalam UU tentang Narkotika. Permasalahan dalam penulisan ini yaitu bagaimana perubahan penggolongan narkotika khususnya untuk ganja dari golongan IV ke golongan I dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 memengaruhi posisi ganja dalam UU tentang Narkotika dan apakah dengan perubahan tersebut UU tentang Narkotika masih sesuai atau tidak dengan kebutuhan hukum dan perkembangan zaman. Tujuan penulisan yaitu untuk mengetahui bagaimana perubahan penggolongan narkotika untuk ganja dalam Konvensi Tunggal Narkotika memengaruhi terhadap penggolongan ganja dalam UU tentang Narkotika dan apakah dengan perubahan penggolongan Narkotika tersebut UU tentang Narkotika masih sesuai atau tidak dengan kebutuhan hukum dan perkembangan zaman. Metode penulisan ini menggunakan metode penulisan yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan kajian pustaka atau literatur sebagai bahan sekunder. UU tentang Narkotika mengatur bahwa perubahan penggolongan narkotika berdasarkan pada kesepakatan internasional dan kepentingan nasional. Kepentingan nasional artinya mempertimbangkan aspek filosofis, sosiologis, yuridis dan karakteristik masyarakat Indonesia. Perubahan penggolongan narkotika dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 tidak serta merta memengaruhi penggolongan narkotika untuk ganja dalam UU tentang Narkotika karena harus mempertimbangkan juga dari aspek kepentingan nasional. Jika dilihat dari aspek kepentingan nasional maka UU tentang Narkotika masih sesuai dengan kebutuhan hukum dan perkembangan zaman.

Kata kunci: Narkotika, Ganja, Konvensi, UU tentang Narkotika

*The Changes Of The Classification Of Narcotics For Marijuana In The Single Convention Of Narcotics 1961 On Law Number 35 Year 2009 Regarding Narcotics*  
*Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, page 65-88*

*Currently, the United Nations Commission on Narcotics has decided to issue marijuana from group IV to group I in the 1961 Single Convention on Narcotics so that it can be used for medical purposes. In Indonesia, the Law on Narcotics marijuana is included in group 1, which means that marijuana can only be used for research purposes and cannot be used for therapy. With the change in the classification of narcotics in the convention, what about the position of marijuana as regulated in the Law on Narcotics. The problem in this paper is how the change in the classification of narcotics, especially for marijuana from group IV to group I in the 1961 Single Convention on Narcotics affects the position of marijuana in the Law on Narcotics and whether with these changes the Law on Narcotics is still in accordance with the legal needs and developments of the times. The purpose of writing is to find out how changes in the classification of narcotics for marijuana in the Single Convention on Narcotics affect the classification of marijuana in the Law on Narcotics and whether with the change in the classification of Narcotics, the Law on Narcotics is still in accordance with the legal needs and developments of the times. This writing method uses a normative juridical writing method with an approach to legislation and literature review or literature as secondary material. The Law on Narcotics stipulates that changes in the classification of narcotics are based on international agreements and national interests. National interest means considering the philosophical, sociological, juridical and characteristic aspects of Indonesian society. Changes in the classification of narcotics in the Single Convention on Narcotics 1961 do not necessarily affect the classification of narcotics for marijuana in the Law on Narcotics because they must also consider aspects of the national interest. When viewed from the aspect of national interest, the Law on Narcotics is still in accordance with legal needs and the times.*

*Keywords: Narcotics, Marijuana, Convention, Law on Narcotics*

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 9 NO. 1 JULI 2021**

**ISSN 2356-1105**

Kata Kunci yang dcantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Muhammad Hasbi**

Staf Ahli Anggota DPR RI

**Analisis Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dalam Menangani Terorisme Siber di Indonesia**

Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, halaman

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik pada saat ini masih dipergunakan untuk menangani semua persoalan hukum di dunia siber. Perkembangan dunia informasi melalui internet semakin hari semakin canggih termasuk potensi bahaya yang ditimbulkan. Salah satu bahaya yang perlu diwaspadai yakni mengenai adanya potensi terorisme siber. Terkait dengan permasalahan tersebut, tulisan ini menganalisis kegunaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dalam menangani terorisme siber. Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Dalam pembahasan akan diketahui bahwa ternyata begitu luas tantangan ke depan dalam dunia siber ini. Adapun mengenai Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, sebetulnya sudah terdapat sejumlah norma yang dapat digunakan untuk manangani terorisme siber. Hal yang lebih baik adalah bahkan dibentuk undang-undang khusus untuk itu. Pada akhirnya disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik untuk saat ini dengan sejumlah norma yang ada masih mampu untuk menangani terorisme siber. Saran dari tulisan ini yakni perlu ada penguatan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik untuk dapat lebih khusus menangani terorisme siber termasuk juga kalau dimungkinkan maka perlu dibentuk undang-undang khusus

Kata kunci: terorisme siber, teknologi informasi, transaksi elektronik

***Analysis of the Law Number 11 Year 2008 Concerning Information and Electronic Transaction in Countering Cyber Terrorism in Indonesia***

*Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, page 89-112*

*Law Number 11 Year 2008 concerning Information And Electronic Transaction at the moment there are used for handle all legal problem in the cyber world. The rise of the information via the internet like we know is getting sophisticated including the potential danger incurred. One danger to be aware of the potential cyber terrorism. Relating to these problems, this writing analyze uses of the Act Number 11 Year 2008 for Information And Electronic Transaction can be used to counter cyber terrorism. The purpose of this writing is to analyse whether the Act Number 11 Year 2008 for Information And Electronic Transaction can be used to counter cyber terrorism. This paper uses the normative legal research. In the discussion we will know that it was so extensively challenges ahead in this cyber world. But in the the Act Number 11 Year 2008 for Information And Electronic Transaction, were actually there are some norm that can be used to counter cyber terrorism. What is best is even formed a special act therefore. In end concluded that the the Act Number 11 Year 2008 for Information And Electronic Transaction for now with a norm still be able to counter cyber terrorism. The advice of this writing should be strengthening the Act Number 11 Year 2008 for Information And Electronic Transaction to be more specific countering cyber terrorism including if possible needs to be formed in a special act.*

*Keywords: cyberterrorism, information technology, electronic transaction*

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 9 NO. 1 JULI 2021**

**ISSN 2356-1105**

Kata Kunci yang dcantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Imron Razali**

Tenaga Ahli Anggota DPD RI

**Peran Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Menurut Peraturan Perundang-Undangan**

Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, halaman

Fraksi merupakan perpanjangan tangan partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat. Kondisi ini menjadi persoalan yang mengemuka hingga saat ini karena seharusnya Dewan Perwakilan Rakyat adalah wakil rakyat dan bukan wakil partai. Partai politik saat ini mendapatkan penilaian yang buruk hal ini berimbas juga ke penilaian lembaga Dewan Perwakilan Rakyat yang berisi partai poltik. Karena fraksi wajib ada di Dewan Perwakilan Rakyat maka perlu ada analisis bagaimana sebetulnya peran fraksi selama ini di Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan analisis misalnya dalam hal legislasi fraksi memiliki peran memberikan usulan dalam penyusunan prolegna dan, menyampaikan pendapat mini pada akhir pembicaraan tingkat I pembahasan rancangan undanh-undang, Membahas fraksi memang tidak dapat dipisahkan dengan partai politik namun harus ada batasan yang tegas untuk kedepannya. Dapat dilakukan sebagai solusi yakni fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat tidak hanya diisi oleh 1 partai saja namun dapat juga diisi oleh beberapa partai. Hal ini akan berdampak kepada lebih mudahnya pengambilan keputusan karena jumlah fraksi yang cenderung sedikit.

Kata kunci: fraksi, peraturan perundang-undangan, Dewan Perwakilan Rakyat

### *The Role of Faction in the House of Representatives in the Statutory Regulations*

*Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, page 113-134*

*Faction Is the extension of political party in The House of Representatives. This condition become a trouble that leak because The House of Representatives it supposed to be the representatives of the people not for the political party. Nowadays, political party get a bad persception by the people and that also react to the persception of The House of Representatives that containing political party. Because facsion is mandatory to The House of Representatives, therefore we must analyze the role so far in the house of representatives. An example analysis of faction in legislation process is like faction have an important role in the preparation of Law Agenda and provide a suggestions, faction also must have make an simple political party opinion in the discussion of making the law. Therefore when we discuss the faction we cannot separate it to the political party but must make a limitation for the future. We can make a solution like faction its not contain just one politcaly party, but it can be contain by two or more political party. That rule can make an affect in decision-making of The House of Representatives. It will make the decision-making job become easier because the number of faction is small.*

*Keywords: faction, statutory regulations, The House Of Representatives*

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 9 NO. 1 JULI 2021**

**ISSN 2356-1105**

Kata Kunci yang dcantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**R. Muhamad Ibnu Mazjah**

Komisioner Komisi Kejaksaan Republik Indonesia

**Fungsi Pengawasan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu**

Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, halaman

Tugas dan fungsi pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap perilaku dan kinerja jaksa dan/atau pegawai kejaksaan oleh Komisi Kejaksaan Republik Indonesia (KKRI) hakekatnya merupakan mandat peraturan perundang-undangan yang tak terpisahkan dengan tujuan dari sistem peradilan pidana terpadu yang bertumpu kepada cita hukum ideal berdasarkan asas negara hukum dan asas negara demokrasi. Meski demikian, di dalam praktik perangkat norma tentang pengawasan terhadap perilaku dan kinerja jaksa di dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 memuat aturan yang menimbulkan tafsir yang tidak koheren dengan cita hukum ideal dimaksud. Hal ini pada akhirnya berdampak terhadap efektivitas pelaksanaan tugas KKRI. Untuk itu, penelitian ini mengajukan sebuah konsep tentang dimensi perilaku dan kinerja sebagai suatu diskursus di dalam pengembangan tugas KKRI. Perilaku digambarkan sebagai reaksi atau respons yang timbul akibat interaksi seseorang dengan lingkungannya baik dalam konteks pelaksanaan tugas maupun di luar tugas. Perilaku memiliki tiga domain yakni kognitif, afektif, dan psikomotor yang membentuk pengetahuan, sikap dan tindakan seseorang dengan intensitas dan tingkatannya yang berbeda-beda. Adapun kinerja merupakan wujud nyata daripada perilaku dalam lingkup pelaksanaan tugas yang dibebankan atas dasar kecakapan, pengalaman, kesungguhan, dan tanggung jawab sesuai mekanisme hukum dan kode etik. Diskursus tentang dimensi perilaku dan kinerja ini disajikan dengan harapan memberi penguatan terhadap pengembangan tugas KKRI sebagai pelaksana fungsi penyeimbang atas pelaksanaan kewenangan negara oleh kejaksaan, sehingga tercipta suatu proses penegakan hukum yang menjunjung tinggi etika, kebenaran, dan hak asasi manusia. Penulisan ilmiah ini menggunakan metode penelitian normatif guna memberikan gagasan yang bersifat preskriptif atau sesuatu yang bersifat seyogianya melalui pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual.

Kata kunci : pengawasan, Komisi Kejaksaan, sistem peradilan pidana terpadu, perilaku, kinerja

***Oversight Functions of the Commission of Prosecution of the Republic of Indonesia in the Integrated Criminal Justice System***

*Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, page 135-160*

Oversight by the Commission of Prosecution of The Republic of Indonesia (hereinafter referred to as the Commission) is essentially a statutory mandate that is inseparable from the objectives of the integrated criminal justice system within the framework of the rule of law. However, in practice, Presidential Regulation Number 18 of 2011 contains rules that create interpretations that are not coherent with the ideal legal ideals, so that it affects the effectiveness of the Commission's duties. For this reason, this study proposes a concept about the dimensions of behavior and performance as a discourse in carrying out the task of the Commission. Behavior that is described as a reaction or response that arises as a result of a person's interaction with his environment both in the context of carrying out tasks and outside the task. Behavior has three domains, namely cognitive, affective and psychomotor which shape a person's knowledge, attitudes and actions with different intensities and levels. The performance is a tangible manifestation of behavior in carrying out tasks that are imposed on the initial experience, experience, and responsibility according to legal mechanisms and codes of ethics. The discourse on the dimensions of behavior and performance is presented with the hope of providing reinforcement to the implementation of the Commission's duties as the executor of the balancing function, so as to create a law enforcement process that upholds ethics, truth and human right. This scientific writing uses a normative research method through a law approach and a conceptual approach.

Keywords: oversight, The Commission of Prosecution, Integrated Criminal Justice System, Behavior, Performance

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 9 NO. 1 JULI 2021**

**ISSN 2356-1105**

Kata Kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Muamar Syafrudin**  
Staf Ombudsman RI

**Penguatan Kewenangan dan Kelembagaan Lembaga-lembaga Pemerintahan yang Penting Diluar Konstitusi dalam Tataran Perundang-undangan**

Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, halaman

Kekuasaan negara haruslah diawasi untuk itu lahir lembaga-lembaga pemerintahan yang memiliki fungsi penting dalam pemerintahan. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan sebelum reformasi ditandai dengan praktik maladministrasi termasuk korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), sehingga mutlak diperlukan reformasi birokrasi pemerintah. Dalam rangka reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan di Indonesia, didirikan lembaga baru yang tidak pernah ada pada masa pemerintahan orde lama dan orde baru yang berkuasa sebelumnya. Salah satu lembaga baru adalah Ombudsman Republik Indonesia (ORI), sehingga dalam praktik ketatanegaraan Indonesia saat ini, terdapat 4 (empat) pilar kekuasaan yang berkedudukan setara, yaitu Eksekutif, Legislatif, Yudisial dan Lembaga Negara Khusus yang terdiri dari BPK, Ombudsman, Komnas HAM dan KPK. Dengan metode penelitian normatif dan pendekatan konseptual dengan menjadikan Ombudsman sebagai obyek penelitian didapat temuan bahwa BPK, Ombudsman, Komnas HAM dan KPK yang termasuk dalam lembaga negara khusus diposisikan sejajar dengan Legislatif, Eksekutif dan Yudisial. Walaupun pengaturannya hanya didasarkan pada undang-undang. Lembaga pemerintahan yang ada saat ini peran dan fungsinya masih terbatas karena keterbatasan pengaturan yang ada saat ini dalam undang-undang untuk itu perlu ada penguatan dalam tataran undang-undang agar lembaga-lembaga ini dapat lebih berperan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kata kunci: struktur ketatanegaraan, konstitusi, demokrasi, lembaga pemerintahan

***Strengthening the Authority and Institutional of the Important Government Agencies Outside the Constitution by the Regulations)***

*Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, page 161-184*

*The powers of the state has to watched by the state organ, these organ was born and have an essential function in the government The administration of the state and government before the reforms was marked by the practice of maladministration including corruption, collusion and nepotism (KKN), so that it was absolutely necessary to reform the government bureaucracy. In the framework of reforming the implementation of the state and government in Indonesia, some new institutions were established which had never existed during the reign of the old order and the new order that had been in power before. One of the new institutions is the Ombudsman of the Republic of Indonesia (ORI), so that in the current Indonesian constitutional practice, there are 4 (four) pillars of equal position, namely Executive, Legislative, Judicial and Special State Institutions consisting of BPK, Ombudsman, Komnas HAM and KPK. With normative research methods and conceptual approaches by taking the Ombudsman as the object of research obtained findings that the BPK, the Ombudsman, the National Human Rights Commission and the Corruption Eradication Commission included in the special state institutions are positioned parallel to the Legislative, Executive and Judicial. Although the settings are only based on the Act. Government agencies that exists when the role and functions of the remains limited because current in law therefore there should be a reinforcement in law to give this one institutions more of a role in the national and state life.*

*Keywords: constitutional structure, constitution, democracy, government agencies*

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 9 NO. 1 JULI 2021**

**ISSN 2356-1105**

Kata Kunci yang dcantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Dahiri**

Analisis APBN Pusat Kajian Anggaran

Badan Keahlian DPR RI

**Tinjauan Kritis Terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang  
Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, halaman

Terbitnya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU tentang PLP2B) bertujuan untuk melindungi lahan-lahan pertanian khususnya lahan pangan pokok dari alih fungsi ke lahan nonpertanian. Meskipun UU tentang PLP2B telah cukup komprehensif mengatur tentang alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan berikut aturan turunannya, tetapi alih fungsi lahan masih tetap terjadi dengan laju alih fungsi lahan sebesar 96.512 hektar per tahun. Hal ini menunjukkan sinyalemen negatif terhadap pelaksanaan UU tentang PLP2B. Tujuan dalam penulisan ini yaitu untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan UU tentang PLP2B dan upaya meningkatkan peran UU tentang PLP2B untuk mengatasi alih fungsi lahan. Tulisan ini disusun dengan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor yang mempengaruhi adalah insentif bagi pemerintah daerah tidak ada, insentif bagi petani tumpang tindih, dan belum ada kelembagaan dan besaran pembiayaan dalam kegiatan pengembangan ekstensifikasi. Untuk meningkatkan peran UU tentang PLP2B, maka upaya yang perlu dilakukan yaitu pertama, pemberian insentif bagi pemerintah daerah dengan dana alokasi khusus bidang pertanian. Kedua, insentif bagi petani PL2B dengan pemberian bantuan alat mesin pertanian prapanen dan pascapanen dan menjamin stabilitas harga dengan menyerap hasil hasil produksi petani. Ketiga, membentuk kelembagaan dalam kegiatan ekstensifikasi dan perhitungan besaran biaya ekstensifikasi menggunakan indeks kemahalan konstruksi.

Kata kunci: alih fungsi lahan, pertanian, insentif, ekstensifikasi.

***Critical Review Of The Implementation Of Law Number 41 Of 2009 About Land Protection Sustainable Food Agriculture***

*Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, page 185-208*

*The Establishment of Law Number 41 Year 2009 about land protection sustainable food agriculture (Law on land protection) have purpose protect agricultural lands, especially staple food lands, from conversion to non-agricultural land. Although the Law on land protection has been quite comprehensive in regulating the conversion of land functions for sustainable food agriculture and its derivative regulations, land conversion is still occurring with a land conversion rate of 96.512 hectares per year. This shows a negative signal towards the implementation of the Law on land protection. The purpose of this is to analyze the factors that influence the implementation of the Law on land protection and efforts to increase the role of the Law on land protection to address the land conversion. This paper is prepared using a normative and empirical juridical approach. The results showed that the influencing factors were the absence of incentives for local governments, overlapping incentives for farmers, and there was no institutional and amount of financing in extensification development activities. To increase the role of the Law on land protection, efforts that need to be made are first, providing incentives for local governments with special allocation funds in agriculture. Second, incentives for land protection sustainable food agriculture farmers by providing pre-harvest and post-harvest agricultural machine tools and ensuring price stability by absorbing farmers' products. Third, forming an institution for extensification activities and calculating the amount of the extensification fee using the Construction Expensive Index.*

*Keyword: land use change, agricultural, incentives, extensification.*

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 9 NO. 1 JULI 2021**

**ISSN 2356-1105**

Kata Kunci yang dcantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Ryzzadharma Simatupang**

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Nasional

**Analisis Tanggung Jawab Hukum Pengangkut pada Kecelakaan Pesawat Terbang dari Perspektif Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan**

Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, halaman

Pesawat terbang merupakan alat transportasi yang umum digunakan pada saat ini karena dianggap cepat dan aman. Adapun dasar hukum dari tingkatan undang-undang yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Selain memberikan kemudahan, ternyata transportasi udara masih memiliki kekurangan yakni terjadinya kecelakaan pesawat terbang. Permasalahan yang timbul dari kecelakaan pesawat terbang yakni terkait tanggung jawab hukum pengangkut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Tujuan penulisan ini yakni untuk mengetahui tanggung jawab hukum pengangkut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Metode penulisan yang digunakan adalah yuridis normatif yakni dengan pendekatan kepustakaan untuk mendalami isu mengenai hukum penerbangan ini. Hasil yang didapatkan yakni pengangkut memiliki tanggung jawab untuk memberikan ganti kerugian kepada korban/ahli waris korban. Kesimpulannya yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan memiliki dasar hukum yang mengatur tanggung jawab pengangkut dalam hal terjadi kecelakaan pesawat terbang.

Kata kunci: tanggung jawab hukum pengangkut, kecelakaan pesawat terbang, undang-undang tentang penerbangan

***An Analysis Of Carrier's Legal Responsibility On A Airplane Accident From The Perspective Of The Law Number 1 Of 2009 About Aviation***

*Jurnal Prodigy Vol. 9 No. 1, Juli 2021, page 233-252*

*Airplanes are a common transportation that being used today because they are considered the fastest and safest. The legal basis of law about this is The Law Number 1 of 2009 about Aviation. Even though providing convenience, it turns out that air transportation still has a drawback such as the airplane accidents. The Problems that arise from airplane accidents are related to the carrier's legal responsibility in The Law Number 1 of 2009 about Aviation. The purpose of this paper is to determine the carrier's legal responsibility in Law Number 1 of 2009 about Aviation. The writing method used is normative juridical, namely with a library approach to explore this issue of aviation law. The results obtained are that the carrier has the responsibility to provide compensation for the victim or victim's heir. The Law Number 1 of 2009 about Aviation has a legal basis that regulates the carrier's responsibility in an airplane accident.*

*Keywords: carrier's legal responsibility, airplane accident, law about aviation*

**ANALISIS YURIDIS PENGATURAN UPAYA HUKUM TERHADAP  
PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA DITINJAU DARI  
PERSPEKTIF PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
*(LEGAL ANALYSIS ON THE LEGAL EFFORT ARRANGEMENTS AGAINST  
THE COMMISSION FOR THE SUPERVISION OF BUSINESS COMPETITION  
DECISION REVIEWED FROM THE PERSPECTIVE OF LEGISLATIVE  
DRAFTING)***

**M. Nurfaik**

Perancang Peraturan Perundang-undangan Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Pembangunan  
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI

\*Korespondensi: faik.dpr@gmail.com

**Abstrak**

UU tentang Cipta Kerja yang disusun dengan metode *omnibus law* banyak mengubah undang-undang termasuk UU tentang Persaingan Usaha. Salah satu substansi yang diubah dalam UU tentang Cipta Kerja yaitu mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU. Pengaturan mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU juga diatur dalam PP No. 44 Tahun 2021, PERMA No. 3 Tahun 2019 dan SEMA No. 1 Tahun 2021. Peraturan tersebut masih menimbulkan permasalahan terkait perbedaan pengaturan jangka waktu dalam upaya hukum terhadap Putusan KPPU. Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis akan mengkaji mengenai pengaturan upaya hukum terhadap Putusan KPPU serta legalitas pengaturannya ditinjau dari perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan. Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan mengkaji bahan hukum kepustakaan atau data sekunder. Pada saat ini, pengaturan mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU terdapat di beberapa peraturan yaitu UU tentang Cipta Kerja, PP No. 44 Tahun 2021, PERMA No. 3 Tahun 2019, dan SEMA No. 1 tahun 2021. Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU belum mencerminkan asas kejelasan rumusan dan asas ketertiban dan kepastian hukum. Oleh karena itu, pengaturan mengenai jangka waktu dalam upaya hukum terhadap Putusan KPPU perlu diperjelas rumusannya melalui revisi UU tentang Persaingan Usaha.

Kata kunci: upaya hukum, putusan kppu, pembentukan peraturan perundang-undangan

***Abstract***

*Law on Job Creation which was formulated using the omnibus law method has changed many laws including Law on Business Competition. One of the substances amended in Law on Job Creation, that's regarding legal efforts against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision. The legal effort arrangements against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision are also regulated in Government Regulation Number 44 of 2021, Supreme Court Regulation Number 3 of 2019, and Supreme*

Court Circular Letter Number 1 of 2021. The regulation still raises problems related to the regulation of the period for legal efforts against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision. Based on these problems, the author will examine the legal effort arrangements against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision and the legality of the regulation reviewed from the perspective of legislative drafting. This paper uses normative legal research methods by examining the legal literature or secondary data. At this time, the legal effort arrangements against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision are contained in several regulations such as Law on Job Creation, Government Regulation Number 44 of 2021, Supreme Court Regulation Number 3 of 2019, and Supreme Court Circular Letter Number 1 of 2021. Laws and regulations governing the legal efforts against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision have not reflected the principles of clarity of formulation and the principles of order and legal certainty. Therefore, the regulation regarding the period of legal efforts against The Commission for The Supervision of Business Competition Decision needs to be clarified through the revision of Law on Business Competition.

Keywords: legal effort, the commission for the supervision of business competition decision, legislative drafting

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Indonesia telah menegaskan dalam konstitusinya sebagai negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Konsep negara hukum terkait dengan istilah *nomocratie* atau kedaulatan hukum yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.<sup>1</sup>

Maksud dari negara hukum yaitu bahwa tidak ada satu pun yang berada di atas hukum dan hukumlah yang berkuasa. Penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan harus didasarkan atas hukum, bukan titah kepala negara. Negara dan lembaga-lembaga lain dalam bertindak apapun harus dilandasi oleh hukum dan dapat dipertanggung jawabkan secara hukum. Kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hal 152.

bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum.<sup>2</sup>

Salah satu unsur negara hukum yang dianut oleh Indonesia yakni pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan mengandung makna bahwa segala aspek kehidupan dalam kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus sesuai dengan sistem hukum nasional dan nilai-nilai Pancasila.<sup>3</sup> Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan mengandung makna bahwa dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan harus dijalankan berdasarkan undang-undang yang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden.<sup>4</sup>

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1)

<sup>2</sup>M. Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bogor: Kencana, 2003, hal. 30.

<sup>3</sup>Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hal 152.

<sup>4</sup>Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2017, hal. 8.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) yang terdiri atas UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain itu, dalam Pasal 8 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur jenis peraturan perundang-undangan lain yang mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Sehubungan dengan itu, salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja). UU Cipta Kerja terdiri dari 15 (lima belas) bab dan 186 (seratus delapan puluh enam) pasal. UU tentang Cipta Kerja ini menggunakan metode *omnibus law* sehingga undang-undang tersebut mengubah banyak undang-undang termasuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan

Usaha Tidak Sehat (UU tentang Persaingan Usaha). Salah satu substansi yang diubah dalam UU tentang Cipta Kerja yaitu mengenai upaya hukum terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Putusan KPPU) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 118 UU tentang Cipta Kerja yang telah mengubah Pasal 44 dan Pasal 45 UU tentang Persaingan Usaha.

Pengaturan mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (PP No. 44 Tahun 2021). PP No. 44 Tahun 2021 merupakan peraturan pelaksanaan dari UU tentang Cipta Kerja. Selain itu, Mahkamah Agung juga telah mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2021 tentang Peralihan Pemeriksaan Keberatan terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha ke Pengadilan Niaga (SEMA No. 1 Tahun 2021) untuk merespon UU tentang Cipta Kerja perihal upaya hukum keberatan terhadap Putusan KPPU. SEMA No. 1 Tahun 2021 ini dikeluarkan karena masih menunggu perubahan atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (PERMA No. 3 Tahun 2019).

Adapun pengaturan upaya hukum terhadap Putusan KPPU yang terdapat dalam beberapa peraturan tersebut masih menimbulkan permasalahan terkait perbedaan pengaturan jangka waktu. Pengaturan tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum serta terjadi permasalahan dalam implementasi terkait pengaturan mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU. Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis akan mengkaji mengenai pengaturan upaya hukum

terhadap Putusan KPPU saat ini serta legalitas pengaturannya ditinjau dari perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan upaya hukum terhadap Putusan KPPU saat ini?
2. Bagaimana legalitas pengaturan upaya hukum terhadap Putusan KPPU ditinjau dari perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan?

## C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui mengenai:

1. Pengaturan upaya hukum terhadap Putusan KPPU saat ini.
2. Legalitas pengaturan upaya hukum terhadap Putusan KPPU ditinjau dari perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan.

## D. Metode Penulisan

Untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif (doktriner) atau penelitian hukum kepustakaan. Dinamakan penelitian hukum doktriner dikarenakan penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis yaitu meneliti bahan hukum pustaka atau data sekunder belaka untuk mengetahui dan mengkaji perihal peraturan-peraturan terkait upaya hukum terhadap Putusan KPPU.<sup>5</sup>

<sup>5</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006, hal. 13-14.

Tulisan ini akan mengkaji perihal pengaturan mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU yang terdapat dalam UU tentang Cipta Kerja, PP No. 44 Tahun 2021, PERMA No. 3 Tahun 2019, dan SEMA No. 1 Tahun 2021 yang ditinjau dari perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan baik dari aspek pembentukannya ataupun penerapannya.<sup>6</sup>

Bahan hukum yang digunakan untuk menganalisis tulisan ini yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer diartikan sebagai bahan hukum yang mengikat seperti norma atau kaidah dasar, bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.<sup>7</sup> Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.<sup>8</sup>

Bahan hukum primer dalam tulisan ini terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan upaya hukum terhadap Putusan KPPU. Sementara itu, bahan hukum sekunder dalam tulisan ini merupakan bahan hukum yang menganalisis bahan hukum primer, seperti karya-karya penelitian ilmiah para ahli hukum. Bahan hukum terakhir yaitu bahan hukum tersier yang terdiri dari bahan-bahan yang memberi informasi terkait bahan hukum primer dan sekunder, antara lain kamus, jurnal, internet, dan lain-lain.

<sup>6</sup>Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011, hal. 66.

<sup>7</sup>*Ibid.*, hal. 118-119.

<sup>8</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, hal. 13-14.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Penegakan Hukum Persaingan Usaha

##### a. Kedudukan dan Fungsi Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>9</sup> KPPU merupakan salah satu lembaga negara penunjang yang bersifat independen, yang dalam melaksanakan tugasnya, terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain.<sup>10</sup>

Para ahli hukum tata negara Indonesia belum memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini, ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen, dan lembaga negara mandiri.<sup>11</sup> Pembentukan lembaga tersebut dikarenakan adanya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu negara yang dinilai tidak dapat dicapai hanya dengan lembaga utama saja (*main state's organ*). Oleh karena itu, dibentuklah lembaga-lembaga pembantu (*auxiliary state's organ*), yang mempunyai fungsi melayani.<sup>12</sup>

<sup>9</sup>Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>10</sup>Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>11</sup>Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Masalah-Masalah Hukum, Vol. 43 No. 1, Januari 2014, hal. 2.

<sup>12</sup>Eki Furqon, *Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 3 No. 1, Juni 2020, hal. 80.

Berkaitan dengan lembaga negara independen yang memiliki fungsi pada cabang kekuasaan eksekutif dan yudikatif, UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan ruang bagi terciptanya badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman (yudikatif) sepanjang diatur dalam undang-undang.<sup>13</sup> Ketentuan tersebut memberikan legalitas pada lembaga-lembaga negara baru yang bersifat penunjang untuk dapat memiliki sebagian wewenang dari cabang kekuasaan yudikatif.<sup>14</sup>

KPPU sebagai lembaga independen yang dibentuk dengan tujuan untuk melakukan pengawasan terhadap UU tentang Persaingan Usaha juga memiliki fungsi lain yang berkaitan dengan penegakan hukum persaingan usaha. Berdasarkan posisi kelembagaannya yang menempatkan KPPU sebagai lembaga negara penunjang atau independen yang berarti berada di luar lembaga negara pokok, KPPU menjiwai beberapa cabang kekuasaan negara yaitu eksekutif dan yudikatif. Oleh karenanya KPPU memiliki wewenang untuk mengadili perkara pelanggaran persaingan usaha. Berdasarkan kedudukannya sebagai lembaga negara independen dan sekaligus memiliki wewenang untuk mengadili perkara pelanggaran persaingan usaha, maka dapat dikatakan bahwa KPPU merupakan salah satu lembaga negara independen berfungsi sebagai quasi peradilan.<sup>15</sup>

<sup>13</sup>Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>14</sup>Eki Furqon, *Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, hal. 81.

<sup>15</sup>Jimly Asshiddiqie, *Fungsi Campuran KPPU Sebagai Lembaga Quasi-Peradilan*, dimuat dalam [http://www.jimly.com/makalah/namafile/61/Makalah\\_KPPU\\_Koreksian.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/61/Makalah_KPPU_Koreksian.pdf), diakses tanggal 31 Maret 2021.

UU tentang Persaingan Usaha sama sekali tidak menyebut KPPU sebagai lembaga pengadilan. Tugas dan kewenangannya juga tidak dikaitkan dengan tugas mengadili seperti halnya badan-badan peradilan yang resmi. Meskipun demikian, KPPU secara teoritis pada hakikatnya tetap merupakan lembaga semiyudisial atau quasi-yudisial. Jika dikaitkan dengan teori '*trias politica*' Montesquieu, KPPU itu lebih tepat dapat dipandang sebagai lembaga yang berfungsi campuran, tidak hanya eksekutif, tetapi juga yudikatif.<sup>16</sup>

Beberapa hal yang menegaskan kedudukannya sebagai lembaga peradilan dalam arti luas misalnya dapat dilihat dalam kaitannya dengan tugas dan kewenangannya untuk memeriksa, memberikan penilaian, memutuskan dan menetapkan kerugian, dan memberikan sanksi berupa tindakan administrasi (*administrative treatment*) dalam proses pembuktian kasus-kasus dugaan pelanggaran hukum persaingan usaha.<sup>17</sup>

#### b. Upaya Hukum

Upaya hukum merupakan upaya yang diberikan oleh undang-undang dalam hal tertentu untuk melawan putusan hakim bagi para pihak, baik itu seseorang atau pun badan hukum yang merasa tidak puas serta dianggap tidak sesuai dengan apa yang diinginkan. Dalam pelaksanaannya upaya hukum dapat dibedakan antara upaya hukum biasa terdiri dari banding dan kasasi. Dan upaya hukum luar biasa terdiri dari kasasi dan peninjauan kembali.

Hakim sebagai salah satu aparat penegak hukum mempunyai tugas sebagai salah satu penentu keputusan perkara. Putusan yang dihasilkan oleh hakim di pengadilan idealnya tidak

menimbulkan masalah-masalah baru di lingkungan masyarakat. Artinya kualitas putusan hakim berpengaruh penting pada lingkungan masyarakat dan berpengaruh pada kewibawaan dan kredibilitas lembaga pengadilan itu sendiri. Hakim dalam mengambil keputusan hanya terikat pada peristiwa atau fakta-fakta yang relevan dan kaidah-kaidah hukum yang menjadi atau dijadikan landasan yuridis.<sup>18</sup>

Sebagai penegak hukum dan keadilan di masyarakat, hakim dituntut mempunyai kejelasan dan kekuatan moral yang tinggi. Hakim sebagai salah satu aparat yang menyelenggarakan peradilan, harus konsisten menjaga moral yang baik. Hanya dengan moral yang baik tersebut, maka setiap putusan perkara di peradilan lebih mendekati pada keadilan dan kepastian hukum, serta kemanfaatan dengan memahami kenyataan-kenyataan yang terjadi.<sup>19</sup>

Dalam konteks hukum persaingan usaha, keberatan merupakan upaya hukum yang dapat diajukan oleh pelaku usaha sebagai terlapor terhadap Putusan KPPU. Jadi, upaya hukum keberatan merupakan upaya hukum bagi pelaku usaha yang dinyatakan melanggar UU tentang Persaingan Usaha oleh KPPU, kemudian pelaku usaha tidak menerima dan merasa keberatan terhadap putusan KPPU.

Keberatan terhadap Putusan KPPU tersebut dapat diajukan ke pengadilan niaga dari yang sebelumnya ke pengadilan negeri. Pengaturan tersebut terdapat dalam Pasal 118 UU tentang Cipta Kerja yang mengubah ketentuan dalam

<sup>18</sup>Fence M. Wantu, *Idee Des Recht Kepastian Hukum, Keadilan, dan Kemanfaatan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hal. 10.

<sup>19</sup>Fence M. Wantu, *Hukum Acara Pidana Dalam Teori dan Praktek*, Yogyakarta: Reviva Cendekia, 2011, hal. 92.

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup>*Ibid.*

Pasal 44 ayat (2) UU tentang Persaingan Usaha yang menyatakan bahwa pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan niaga selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima putusan tersebut. Selanjutnya, terhadap putusan pengadilan niaga juga dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam waktu 14 (empat belas hari) sebagaimana diatur dalam Pasal 118 UU tentang Cipta Kerja yang mengubah ketentuan dalam Pasal 45 ayat (2) UU tentang Persaingan Usaha.

## 2. Teori Peraturan Perundang-Undangan

### a. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Secara teoretik dalam khazanah ilmu hukum, terdapat beberapa definisi istilah mengenai “perundang-undangan” atau kata “peraturan perundang-undangan”, jika menggunakan bahasa baku yang merujuk di dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka terminologi perundang-undangan lazim disebut juga *wetgeving*, *gesetgebung* ataupun *legislation*. Istilah perundang-undangan (*legislation*, *wetgeving* atau *gesetgebung*) dalam beberapa kepustakaan memiliki dua pengertian yang berbeda, dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuat undang-undang. Istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang keseluruhan daripada undang-undang negara. Sedangkan istilah *gesetgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.<sup>20</sup>

<sup>20</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hal. 3.

Maria Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa secara teoritik, istilah “perundang-undangan” (*legislation*), *wetgeving* atau *gesetgebung* mempunyai dua pengertian yaitu: *pertama*, perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; *kedua*, perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>21</sup>

Selain itu, H. Soehino juga memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut: *pertama*, proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan; *kedua*, keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.<sup>22</sup>

Dalam hukum positif Indonesia, peraturan perundang-undangan diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup> Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan diartikan sebagai pembuatan peraturan per-

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup>Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007, hal. 5.

<sup>23</sup>Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

undang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.<sup>24</sup>

#### **b. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:<sup>25</sup>

1. Asas Kejelasan Tujuan, asas ini mengartikan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat, asas ini mengartikan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
3. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan, asas ini mengartikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memper-

<sup>24</sup>Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>25</sup>Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

hatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;

4. Asas Dapat Dilaksanakan, asas ini mengartikan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
5. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan, asas ini mengartikan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
6. Asas Kejelasan Rumusan, asas ini mengartikan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah di mengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
7. Asas Keterbukaan, asas ini mengartikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain asas diatas, materi muatan yang terdapat dalam suatu

peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas yang meliputi:<sup>26</sup>

1. Asas Pengayoman, asas ini mengartikan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
2. Asas Kemanusiaan, asas ini mengartikan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Asas Kebangsaan, asas ini mengartikan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Asas Kekeluargaan, asas ini mengartikan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
5. Asas Kenusantaraan, asas ini mengartikan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan setiap materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
6. Asas Bhinneka Tunggal Ika, asas ini mengartikan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
7. Asas Keadilan, asas ini mengartikan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, keadilan yang sesuai dengan norma dasar bangsa;
8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan, asas ini mengartikan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum, asas ini mengartikan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian; dan
10. Asas Keseimbangan dan Keserasian, asas ini mengartikan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan dan keserasian antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.

<sup>26</sup>Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Selain asas-asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

### c. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Dalam ilmu hukum perundang-undangan dikenal adanya hierarki norma hukum atau jenjang-jenjang norma hukum. Teori mengenai jenjang norma hukum tersebut dikaitkan pada ajaran Hans Kelsen tentang *stufentheorie* yang mengatakan bahwa suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma tersebut juga bersumber dan berdasar pada norma yang lebih atas lagi dan seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yang sifatnya hipotetis atau fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*). Jenjang-jenjang ini memberikan arti bahwa suatu aturan bersumber dari aturan di atasnya sehingga ia tidak boleh bertentangan dengan aturan di atasnya.<sup>27</sup>

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkel dengan menggunakan teori *das doppelte rech stanilitz*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah. Adapun pengertiannya yaitu bahwa norma hukum itu ke atas, bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya serta norma hukum ke bawah, juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang di bawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang di atasnya. Sehingga, apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus maka

norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus juga.<sup>28</sup>

Teori dari Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky, yang merupakan salah seorang murid Hans Kelsen. Hans Nawiasky mengemukakan teori jenjang norma dalam suatu negara (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*). Hans Nawiasky berpendapat bahwa selain norma yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok sebagaimana dipisahkan dalam 4 (empat) kelompok besar berikut ini:<sup>29</sup>

- 1) Kelompok I (*staatsfundamentalnorn* atau norma fundamental negara), merupakan norma dasar bagi pembentukan konstitusi dan undang-undang dari suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Ia terlebih dahulu ada sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.
- 2) Kelompok II (*staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara atau aturan pokok negara), merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal.
- 3) Kelompok III (*formell gesetz* atau undang-undang formal), merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma-norma hukum dalam Undang-Undang ini tidak saja norma hukum yang

<sup>28</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (Proses dan Teknik Penyusunan)*, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hal. 25.

<sup>29</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, hal. 41.

<sup>27</sup>Sukardi dan E. Prajwalita Widiati, *Pendelegasian Pengaturan oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang Lebih Rendah dan Akibat Hukumnya*, Yuridika, Vol. 27 No. 2, Mei 2012, hal. 143.

bersifat tunggal, tetapi norma-norma hukum itu dapat merupakan norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder di samping norma hukum primernya. Di dalam undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana atau sanksi pemaksa.

- 4) Kelompok IV (*verordnung* dan *autonome satzung* atau aturan pelaksana dan aturan otonom), merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Atribusi kewenangan merupakan pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *grondwet* (undang-undang dasar) atau *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan. Sementara delegasi kewenangan merupakan pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun jumlah norma hukum yang berbeda dalam setiap kelompoknya. Teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky ini

mengilhami bagaimana pengaturan norma hukum di Indonesia.<sup>30</sup>

Dalam Pasal 7 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur juga mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas UUD NRI Tahun 1945, ketetapan majelis permusyawaratan rakyat, undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki di mana penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain itu, terdapat juga jenis peraturan perundang-undangan lain seperti peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau

<sup>30</sup>Retno Saraswati, *Problematika Hukum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, Yustisia, Vol. 2 No. 3, September-Desember 2013, hal. 98-99.

dibentuk berdasarkan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## B. Analisis

### 1. Pengaturan Upaya Hukum Terhadap Putusan KPPU Saat Ini

Pada tanggal 2 November 2020, UU tentang Cipta Kerja resmi diundangkan dan berlaku di Indonesia. UU tentang Cipta Kerja ini terdiri atas 15 Bab dan 186 Pasal. Undang-undang yang disusun dengan metode *omnibus law* ini mengubah banyak undang-undang termasuk UU tentang Persaingan Usaha. Salah satu substansi yang diubah dalam UU tentang Cipta Kerja yaitu mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU.

UU tentang Cipta Kerja tidak mengatur secara detail mengenai proses beracara yang berlaku untuk melakukan pengajuan keberatan. UU tentang Cipta Kerja hanya mengatur hal sebagai berikut:

- a. Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan niaga selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima Putusan KPPU.<sup>31</sup> Pengaturan ini mengubah ketentuan sebelumnya, yang mana keberatan atas Putusan KPPU diajukan ke pengadilan negeri.
- b. Pengadilan niaga harus memeriksa keberatan pelaku usaha dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keberatan tersebut.<sup>32</sup>

<sup>31</sup>Pasal 118 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah ketentuan dalam Pasal 44 UU tentang Persaingan Usaha.

<sup>32</sup>Pasal 118 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah

- c. Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan niaga, dalam waktu 14 (empat belas) hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.<sup>33</sup>

Adapun untuk pengaturan yang lebih detail mengenai tata cara pemeriksaan di pengadilan niaga dan Mahkamah Agung Republik Indonesia dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>34</sup>

Selanjutnya, pengaturan mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU juga diatur dalam PP No. 44 Tahun 2021. Peraturan pemerintah ini merupakan peraturan pelaksanaan dari UU tentang Cipta Kerja. Dalam Bab IV PP No. 44 Tahun 2021 diatur tentang pemeriksaan keberatan dan kasasi atas Putusan KPPU. Pasal 19 PP No. 44 Tahun 2021 menyebutkan bahwa pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan niaga sesuai domisili pelaku usaha selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan KPPU. Pemeriksaan keberatan di pengadilan niaga tersebut dilakukan baik menyangkut aspek formil maupun materiil atas fakta yang menjadi dasar putusan KPPU. Pemeriksaan dilakukan dalam jangka waktu paling cepat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan. Adapun pengaturan mengenai tata cara pemeriksaan keberatan di pengadilan niaga dilakukan sesuai dengan hukum acara perdata kecuali yang ditentukan lain dalam PP No. 44 Tahun 2021 ini.

Tekait upaya hukum kasasi, Pasal 20 PP No. 44 Tahun 2021 mengatur bahwa pihak yang keberatan dengan putusan pengadilan niaga

ketentuan dalam Pasal 45 UU tentang Persaingan Usaha.

<sup>33</sup>*Ibid.*

<sup>34</sup>*Ibid.*

dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan Pengadilan Niaga. Kemudian untuk pemeriksaan kasasi di Mahkamah Agung Republik Indonesia tersebut, dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain UU tentang Cipta Kerja dan PP No. 44 Tahun 2021, pengaturan mengenai upaya hukum terhadap Keputusan KPPU juga terdapat dalam PERMA No. 3 Tahun 2019. PERMA No. 3 Tahun 2019 mengatur lebih detail mengenai tata cara pengajuan keberatan, panjar biaya perkara, tata cara pemeriksaan keberatan, putusan, dan pelaksanaan putusan.

Dalam Pasal 4 ayat (1) PERMA No. 3 Tahun 2019 dijelaskan bahwa keberatan diajukan paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung setelah tanggal pembacaan Putusan KPPU jika terlapor hadir atau setelah tanggal pemberitahuan Putusan KPPU jika terlapor tidak hadir dalam sidang pembacaan putusan. Selanjutnya terkait putusan, Pasal 13 ayat (1) PERMA No. 3 tahun 2019 mengatur bahwa majelis hakim membacakan putusan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan.

Dalam upaya hukum terhadap putusan KPPU tidak dimungkinkan untuk dilakukan peninjauan kembali. Hal itu semakin dipertegas di dalam Pasal 15 PERMA No. 3 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa terhadap putusan keberatan, terlapor dalam hal ini pelaku usaha dan/atau KPPU hanya dapat mengajukan upaya hukum kasasi kepada mahkamah agung sebagai upaya hukum terakhir. Larangan peninjauan kembali dalam perkara sengketa persaingan usaha ini dimaksudkan untuk efisiensi dan kepastian hukum. Sehingga diharapkan perkara

persaingan usaha dapat berjalan lebih cepat dan tidak berlarut-larut penyelesaiannya.

Adapun sebagai tindak lanjut atas diundangkannya UU tentang Cipta Kerja, khususnya mengenai pengaturan upaya hukum terhadap Putusan KPPU, Mahkamah Agung juga telah mengeluarkan SEMA No. 1 Tahun 2021. SEMA No. 1 Tahun 2021 ini dikeluarkan karena masih menunggu perubahan atas PERMA No. 3 Tahun 2019. SEMA No. 1 Tahun 2021 menetapkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pengadilan negeri untuk tidak lagi menerima keberatan terhadap Putusan KPPU terhitung tanggal 2 Februari 2021.
2. Pengadilan negeri yang telah menerima keberatan terhadap Putusan KPPU sebelum tanggal 2 Februari 2021, tetap menyelesaikan pemeriksaan dan mengadili perkara tersebut.
3. Pengadilan niaga sesuai kewenangan yang diberikan undang-undang untuk menerima, memeriksa, dan mengadili perkara keberatan terhadap Putusan KPPU terhitung tanggal 2 Februari 2021.
4. Kecuali ditentukan lain oleh UU tentang Cipta Kerja, tata cara penerimaan keberatan terhadap putusan KPPU oleh pengadilan niaga dilaksanakan sesuai PERMA No. 3 Tahun 2019 dan petunjuk pelaksanaannya.

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa upaya hukum terhadap putusan KPPU tersebar di beberapa peraturan yaitu UU tentang Cipta Kerja, PP No. 44 Tahun 2021, PERMA No. 3 Tahun 2019, dan SEMA No. 1 tahun 2021.

## 2. Legalitas Pengaturan Upaya Hukum Terhadap Putusan KPPU Ditinjau Dari Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia merupakan sumber hukum utama dalam penyelenggaraan negara.<sup>35</sup> Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia yakni UUD NRI Tahun 1945, undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota.<sup>36</sup> Selain itu, terdapat juga jenis peraturan perundang-undangan lain yang salah satunya yaitu Peraturan Mahkamah Agung. Jenis peraturan perundang-undangan lain ini diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>37</sup>

Pada saat ini, terdapat beberapa pengaturan mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU yaitu UU tentang Cipta Kerja, PP No. 44 Tahun 2021, PERMA No. 3 Tahun 2019, dan SEMA No. 1 Tahun 2021. Berdasarkan ketentuan di

<sup>35</sup>Pipin Syarifin dan Daedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, Bandung: CV. Pustaka Setia, 2012, hal 47.

<sup>36</sup>Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>37</sup>Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

atas maka dari beberapa pengaturan mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU tersebut yang termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan adalah UU tentang Cipta Kerja, PP No. 44 Tahun 2021, dan PERMA No. 3 Tahun 2019.

Adapun SEMA No. 1 Tahun 2021 tidak termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan. Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) memang berperan penting dalam mengatasi lambannya produksi hukum positif di Indonesia. Pada dasarnya SEMA memang diciptakan dengan itikad baik yaitu untuk mengatasi kekosongan hukum yang ada dalam lembaga yudikatif. Salah satu contohnya adalah SEMA No. 1 Tahun 2021 yang dikeluarkan karena masih menunggu perubahan atas PERMA No. 3 Tahun 2019 sebagai konsekuensi diundangkannya UU tentang Cipta Kerja.

Maria Farida Indrati mengingatkan bahwa surat edaran tidak termasuk kategori peraturan perundang-undangan. Meskipun muncul kesan sebagai peraturan, sifatnya hanya untuk kalangan internal. Jika ditinjau dari segi materi muatan, surat edaran menjelaskan atau membuat prosedur untuk mempermudah, atau memperjelas peraturan yang mesti dilaksanakan karena sifatnya hanya memperjelas, surat edaran tidak boleh bertentangan apalagi menegaskan peraturan perundang-undangan.<sup>38</sup>

Produk hukum MA yang dapat diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan kewenangan ini adalah Peraturan Mahkamah Agung

<sup>38</sup>Hukumonline, *Surat Edaran Bukan Peraturan Perundang-Undangan*, dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18765/surat-edaranbukanperaturan-perundangundangan/>, diakses tanggal 2 April 2021.

(PERMA) bukannya SEMA. Jimly Asshiddiqie memasukkan PERMA sebagai peraturan yang bersifat khusus sehingga tunduk pada prinsip *lex specialis derogat legi generalis*. Jimly mengkritik bentuk surat edaran yang materinya bersifat pengaturan. Jika materinya berisi peraturan, sebaiknya bentuk produk hukumnya adalah peraturan.<sup>39</sup>

Pada dasarnya SEMA dapat diklasifikasikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) karena SEMA adalah surat edaran yang dikeluarkan oleh pimpinan mahkamah agung yang ditujukan kepada hakim dan jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan yang lebih bersifat administrasi dan mengatur ke dalam. Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan pemerintahan, karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan.<sup>40</sup>

Pengaturan yang terdapat dalam SEMA No. 1 Tahun 2021 bertentangan dengan fungsi sebuah surat edaran yaitu menjelaskan atau membuat prosedur untuk mempermudah atau memperjelas peraturan yang harus dilaksanakan. Selain itu, SEMA No. 1 Tahun 2021 yang berisi pengaturan yang mengubah sebagian materi muatan dalam PERMA No. 3 Tahun 2019 tidak dapat dibenarkan karena SEMA tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi PERMA.

<sup>39</sup>Hukumonline, *Kekuatan Hukum Produk-Produk Hukum MA (Perma, SEMA, Fatwa, SK KMA)*, dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl6102/kekuatan-hukum-produk-produk-hukum-ma-perma-sema-fatwa-sk-kma>, diakses tanggal 2 April 2021.

<sup>40</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi Cet. VII*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011, hal. 175.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU harus memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pengaturan terkait asas pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 5 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjelaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selanjutnya, materi muatan yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU juga harus mencerminkan asas-asas meliputi: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>41</sup>

Dalam rangka mengetahui apakah peraturan perundang-undangan mengenai upaya hukum

<sup>41</sup>Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

terhadap Putusan KPPU telah mencerminkan asas-asas di atas maka perlu memaparkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UU tentang Cipta Kerja, PP No. 44 Tahun 2021, dan PERMA No. 3 Tahun 2019, yaitu sebagai berikut:

a. Pasal 118 UU tentang Cipta Kerja yang mengubah Pasal 44 ayat (2) UU tentang Persaingan Usaha, “Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Niaga selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut.”. Selanjutnya, Pasal 118 UU tentang Cipta Kerja yang mengubah Pasal 45 UU tentang Persaingan Usaha,

- (1) “Pengadilan Niaga harus memeriksa keberatan pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2) dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keberatan tersebut.
- (2) Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Niaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu 14 (empat belas) hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara pemeriksaan di Pengadilan Niaga dan Mahkamah Agung Republik Indonesia dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

b. Pasal 19 ayat (1) PP No. 44 Tahun 2021,

- (1) “Pelaku Usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Niaga sesuai domisili Pelaku Usaha selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan Komisi.
- (2) Pemeriksaan keberatan di Pengadilan Niaga sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) dilakukan baik menyangkut aspek formil maupun materil atas fakta yang menjadi dasar putusan Komisi.

- (3) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam jangka waktu paling cepat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan.
- (4) Kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Pemerintah ini, tata cara pemeriksaan keberatan di pengadilan Niaga dilakukan sesuai dengan hukum acara perdata.”

Selanjutnya, Pasal 20 PP No. 44 Tahun 2021,

- (1) “Pihak yang keberatan dengan putusan pengadilan Niaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dapat mengajukan permohonan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan Pengadilan Niaga.
- (2) Pemeriksaan kasasi di Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

c. Pasal 4 ayat (1) PERMA No. 3 Tahun 2019, “Keberatan diajukan paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung setelah tanggal pembacaan Putusan KPPU jika terlapor hadir atau setelah tanggal pemberitahuan Putusan KPPU jika terlapor tidak hadir dalam sidang pembacaan putusan.” Selanjutnya, Pasal 13 ayat (1) PERMA No. 3 tahun 2019, “majelis hakim membacakan putusan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan.”

Berdasarkan pemaparan tersebut, dapat dilihat bahwa terdapat pengaturan yang berbeda terkait jangka waktu di UU tentang Cipta Kerja, PP No. 1 Tahun 2021, dan PERMA No. 3 Tahun 2019. Perbedaan tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

Upaya Hukum	UU tentang Cipta Kerja	PP No. 44 Tahun 2021	PERMA No. 1 Tahun 2019
<b>Pengajuan Keberatan</b>	14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan	14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan	14 (empat belas) hari terhitung setelah tanggal pembacaan Putusan KPPU jika terlapor hadir atau setelah tanggal pemberitahuan Putusan KPPU jika terlapor tidak hadir dalam sidang pembacaan putusan
<b>Pemeriksaan Keberatan</b>		paling cepat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan	putusan keberatan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan
<b>Pengajuan Kasasi</b>	14 (empat belas) hari	14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan	

Dari tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan pengaturan jangka waktu dalam pengajuan keberatan, pemeriksaan keberatan, dan pengajuan kasasi. *Pertama*, jangka waktu pengajuan keberatan. Pengaturan jangka waktu pengajuan keberatan dalam UU tentang Cipta Kerja adalah 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan KPPU. Kata “hari” dalam pengaturan tersebut dapat dimaknai sebagai hari kalender. Hal itu karena kata “hari” tersebut diawali dengan huruf kecil, yang berarti tidak merujuk pada ketentuan umum, Pasal 1 angka 12 UU tentang Cipta Kerja yang berbunyi “*Hari adalah hari kerja sesuai dengan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.*” Ketentuan tersebut sesuai dengan Lampiran II angka 108

UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjelaskan bahwa penulisan huruf awal tiap kata atau istilah yang

sudah didefinisikan atau diberi batasan pengertian dalam ketentuan umum ditulis dengan huruf kapital baik digunakan dalam norma yang diatur, penjelasan maupun dalam lampiran. Pengaturan tersebut berbeda dengan pengaturan jangka waktu pengajuan keberatan dalam PP No. 44 Tahun 2021 yang menyebutkan 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan. Pengaturan berbeda juga terdapat dalam PERMA No. 3 Tahun 2019 yang menjelaskan bahwa jangka waktu pengajuan keberatan adalah 14 (empat belas) hari terhitung setelah tanggal pembacaan Putusan KPPU jika terlapor hadir atau setelah tanggal pemberitahuan Putusan KPPU jika terlapor tidak hadir dalam sidang pembacaan putusan. Pengertian “hari” tersebut tidak jelas apakah merujuk pada hari kalender atau hari kerja. Selain itu, PERMA No. 3 tahun 2019 juga mengatur bahwa jangka waktu tersebut terhitung

setelah tanggal pembacaan Putusan KPPU jika terlapor hadir atau setelah tanggal pemberitahuan Putusan KPPU jika terlapor tidak hadir dalam sidang pembacaan putusan. Hal itu berbeda dengan Pengaturan dalam UU tentang Cipta Kerja dan PP No. 44 Tahun 2021, bahwa jangka waktu tersebut terhitung setelah menerima pemberitahuan putusan.

*Kedua*, jangka waktu pemeriksaan keberatan. Jangka waktu pemeriksaan keberatan yang diatur dalam PP No. 44 Tahun 2021 adalah paling cepat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan sedangkan PERMA No. 3 Tahun 2019 mengatur bahwa putusan keberatan harus sudah dibacakan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan.

*Ketiga*, Jangka waktu pengajuan kasasi. Jangka waktu pengajuan kasasi yang diatur dalam UU tentang Cipta Kerja adalah 14 (empat belas) hari, yang dapat dimaknai sebagai hari kalender dan tidak jelas jangka waktu tersebut terhitung sejak kapan. Sedangkan pengaturan jangka waktu pengajuan kasasi dalam PP No. 44 tahun 2021 adalah 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan.

Berdasarkan uraian di atas, disimpulkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mengenai upaya hukum terhadap putusan KPPU belum mencerminkan salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu asas kejelasan rumusan. rumusan dalam peraturan perundang-undangan mengenai upaya hukum terhadap putusan KPPU terkait jangka waktu pengajuan keberatan, pemeriksaan keberatan, dan pengajuan kasasi tidak memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti.

Rumusan yang demikian dapat menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Selain itu, materi muatan dalam peraturan perundang-undangan mengenai upaya hukum terhadap putusan KPPU juga belum mencerminkan asas ketertiban dan kepastian hukum karena terdapat ketentuan yang mengatur berbeda untuk hal yang sama yaitu terkait jangka waktu pengajuan keberatan, pemeriksaan keberatan, dan pengajuan kasasi. Hal itu dapat menimbulkan tidak terwujudnya ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Berdasarkan uraian di atas maka penulis memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Pada saat ini, pengaturan upaya hukum terhadap putusan KPPU terdapat di beberapa peraturan yaitu UU tentang Cipta Kerja, PP No. 44 Tahun 2021, PERMA No. 3 Tahun 2019, dan SEMA No. 1 tahun 2021.
2. Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai upaya hukum terhadap Putusan KPPU belum mencerminkan salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu asas kejelasan rumusan karena rumusannya dapat menimbulkan berbagai macam interpretasi. Selain itu, materi muatannya juga belum mencerminkan asas ketertiban dan kepastian hukum karena terdapat perbedaan pengaturan jangka waktu terkait pengajuan keberatan, pemeriksaan keberatan, dan pengajuan kasasi.

## B. Saran

Pengaturan mengenai jangka waktu pengajuan keberatan, pemeriksaan keeratan, dan pengajuan kasasi dalam upaya hukum terhadap Putusan KPPU perlu diperjelas rumusannya melalui revisi UU tentang Persaingan Usaha, agar tidak terdapat berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya serta terwujud ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

### Buku

- Amiruddin dan H. Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Azhary, M. Tahir. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Bogor: Kencana, 2003.
- HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*. Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2017.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi. Cet. VII*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011.

Kurniawan, Mahendra, dkk. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.

Simatupang, Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

\_\_\_\_\_. *Ilmu Perundang-Undangan (Proses an Teknik Penyusunan)*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Syarifin, Pipin dan Daedah Jubaedah. *Ilmu Perundang-Undangan*. Bandung: CV. Pustaka Setia, 2012.

Wantu, Fence M. *Idee Des Recht Kepastian Hukum, Keadilan, dan kemanfaatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

\_\_\_\_\_. *Hukum Acara Pidana Dalam Teori dan Praktek*. Yogyakarta: Reviva Cendekia, 2011.

## Jurnal

Basarah, Ahmad. *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State`s Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Masalah-Masalah Hukum, Vol. 43 No. 1, Januari 2014.

Furqon, Eki. *Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 3 No. 1, Juni 2020.

Saraswati, Retno. *Problematika Hukum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Yustisia, Vol. 2 No. 3, September-Desember 2013.

Sukardi dan E. Prajwalita Widiati. *Pendelegasian Pengaturan oleh Undang-Undang Kepada Peraturan yang Lebih Rendah dan Akibat*

*Hukumnya*. Yuridika, Vol. 27 No. 2, Mei 2012.

## Bahan yang Tidak Diterbitkan

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2021 tentang Peralihan Pemeriksaan Keberatan terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha ke Pengadilan Niaga.

## Laman

Asshiddiqie, Jimly. *Fungsi Campuran KPPU Sebagai Lembaga Quasi-Peradilan*. Dimuat dalam [http://www.jimly.com/makalah/namafile/61/Makalah\\_KPPU\\_Koreksian.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/61/Makalah_KPPU_Koreksian.pdf), diakses tanggal 31 Maret 2021.

Hukumonline. *Surat Edaran Bukan Peraturan Perundang-undangan*. Dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18765/surat-edaran-bukan-peraturan-perundang-undangan/>, diakses tanggal 2 April 2021.

Hukumonline. *Kekuatan Hukum Produk-Produk Hukum MA (Perma, SEMA, Fatwa, SK KMA)*. Dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl6102/kekuatan-hukum-produk-produk-hukum-ma-perma-sema-fatwa-sk-kma>, diakses tanggal 2 April 2021.

TINJAUAN YURIDIS DASAR HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH  
KONSTITUSI BERMAKNA KONSTITUSIONAL BERSYARAT PASCA  
BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2020 TENTANG  
PERUBAHAN KETIGA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2003  
TENTANG MAHKAMAH KONSTITUSI

*JURIDICAL REVIEW A LEGAL BASIS OF THE CONDITIONAL  
CONSTITUTIONAL OF CONSTITUTIONAL COURT VERDICT POST  
ENACTMENT OF LAW NUMBER 7 YEAR 2020 ABOUT THE THIRD  
CHANGES OF LAW NUMBER 24 YEAR 2003 ABOUT THE  
CONSTITUTIONAL COURT*

Yudarana Sukarno Putra

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI

\*Korespondensi: yudakarnos@gmail.com

**Abstrak**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 7 Tahun 2020), merupakan produk hukum yang terbaru dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 24 Tahun 2003). Sebagai undang-undang terbaru perubahan yang ada dalam undang-undang ini diharapkan dapat menyempurnakan kekurangan yang ada selama ini salah satunya yakni mengenai dasar hukum putusan Mahkamah Konstitusi yang bermakna konstitusional bersyarat. Selama ini belum ada dasar kewenangan bagi Mahkamah Konstitusi untuk menerbitkan putusan semacam itu, maka timbul permasalahan yakni bagaimanakah UU No. 7 Tahun 2020 dapat menjadi dasar hukum pengenaan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat, begitu juga bagaimanakah pelaksanaan selama ini, dan bagaimanakah solusi hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk kedepannya. Tujuan tulisan ini untuk mendapatkan jawaban dari sejumlah pertanyaan tersebut karena saat ini Mahkamah Konstitusi masih sering menerbitkan putusan konstitusional bersyarat. Metode penulisan ini adalah yuridis normatif. Penulis mencoba menjawab permasalahan yang ada dengan pendekatan studi kepustakaan. Berdasarkan pembahasan diketahui bahwa UU No. 7 Tahun 2020 masih belum memiliki dasar hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk menerbitkan putusan yang konstitusional bersyarat. Adapun bentuk putusan yang semacam ini pertama kali digunakan dalam Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Untuk solusi kedepannya karena Indonesia menganut sistim *civil law* maka diperlukan adanya perubahan undang-undang. Untuk itu

disimpulkan bahwa karena UU No. 7 Tahun 2020 belum memberikan dasar hukum yang cukup maka perlu kedepannya ada perubahan keempat dari UU No. 24 Tahun 2003.

Kata kunci: dasar hukum, civil law, putusan konstitusional bersyarat

### *Abstract*

*Law Number 7 Year 2020 about the Third Amendment to Law Number 24 of 2003 about the Constitutional Court (Law No. 7 Year 2020), is the latest legal product of Law Number 24 of 2003 about the Constitutional Court (Law No. 24 Year 2003). As the latest law, the amendments to this law are expected to be able to improve the existing deficiencies, one of which is the legal basis for the Constitutional Court decisions which have a constitutional meaning. Since so far there has been no basis for authority for the Constitutional Court to issue such a decision, the problem arises, namely, what is Law No. 7 year 2020 can be the legal basis for the imposition of decisions that have constitutional meaning, as well as how has been the implementation so far, and what is the legal solution for the Constitutional Court in the future. The purpose of this paper is to obtain answers to a number of these questions because currently the Constitutional Court is still frequently issuing conditional constitutional decisions. This writing method is normative juridical. The author tries to answer the existing problems with a literature study approach. Based on the discussion it is known that Law no. 7 Year 2020 still does not have a legal basis for the Constitutional Court to issue decisions that are conditionally constitutional. This kind of decision was first used in the Constitutional Court Decision Number 058-059-060-063 / PUU-II / 2004 and 008 / PUU-III / 2005 regarding the review of Law Number 7 Year 2004 concerning Water Resources. For a solution in the future, because Indonesia adheres to a civil law system, it is necessary to change the law. For this reason, it is concluded that because of Law no. 7 Year 2020 has not provided a sufficient legal basis so it is necessary in the future there is a fourth amendment from Law no. 24 Year 2003.*

*Keywords: legal basis, civil law, conditional constitutional verdict*

## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Pada tanggal 28 September 2020 telah diundangkan UU No. 7 Tahun 2020. Perubahan undang-undang ini terasa begitu penting karena Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan satu-satunya penafsir undang-undang yang telah diamanatkan dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...”.

Negara telah mempersiapkan MK sebagai bentuk adanya *check and balances* dalam kehidupan bernegara yang juga salah satu prasyarat dari demokrasi. Dalam menjaga demokrasi, MK memposisikan dirinya sebagai lembaga pengontrol bagi kekuasaan legislatif dalam hal terdapat kekeliruan baik formal maupun substansial dalam proses legislasi dapat ditelusuri dalam sejumlah putusannya.<sup>1</sup> Hal ini merupakan

<sup>1</sup>Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Mohammad Mahrus Ali, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan

salah satu fungsi MK yakni dalam rangka menjaga konstitusi. Fungsi pengujian undang-undang ini tidak dapat lagi dihindari penerapannya sebab UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa anutan sistem bukan lagi supremasi parlemen melainkan supremasi konstitusi.<sup>2</sup>

Adapun salah satu kewenangan yang dimiliki MK adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana yang telah diatur dalam ketentuan Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 8 Tahun 2011). Selain perubahan terakhirnya yakni UU No. 7 Tahun 2020, sebenarnya terdapat satu lagi perubahan UU No. 24 Tahun 2003 yakni Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang (UU No. 4 Tahun 2014), namun dasar hukum tersebut sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh MK melalui Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014. Dalam amar putusan itu juga MK menyatakan bahwa dengan dicabutnya UU No. 4 Tahun 2014 maka UU No. 8 Tahun 2011 berlaku kembali.

Melalui keberlakuan sejumlah undang-undang yang mengatur mengenai MK terutama

dalam Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 jo. UU No. 8 Tahun 2011 maka seharusnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden (Pemerintah) selalu berupaya agar berhati-hati dalam membentuk suatu undang-undang. Adapun tujuan dari kehati-hatian dalam membentuk undang-undang yakni agar tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan selalu menjaga hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh konstitusi.<sup>3</sup>

Hadirnya MK dipengaruhi oleh perkembangan prinsip negara hukum, prinsip konstitusionalisme, sistem pemerintahan yang demokratis dan pemisahan kekuasaan, serta jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Dengan kata lain, keberadaan institusi MK dimaksudkan untuk melakukan pengembangan terhadap prinsip-prinsip tersebut dan memberikan jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.<sup>4</sup> Untuk itu, maka dalam rangka menjaga dan melindungi hak asasi setiap rakyat Indonesia hadirnya kewenangan MK untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Berbagai putusan MK telah memberikan dampak yang luas dan berarti bagi kemajuan hukum dan perundang-undangan.

Adapun MK berperan untuk menilai konstitusionalitas produk legislasi yang dihasilkan oleh para pembentuk undang-undang. Lembaga seperti MK menurut Friedman merupakan salah satu contoh lembaga-lembaga atau institusi-institusi hukum yang baik dan dapat berfungsi untuk merangkai struktur, jejaring,

dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013, hal. 4.

<sup>2</sup>Janedjri M. Gaffar, *Kedudukan, Fungsi Dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Mahkamah Konstitusi, Vol. 6, No. 1, Maret 2009, hal.1.

<sup>3</sup>Saldi Isra, *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol.11, No 3, September 2014, hal. 420-421.

<sup>4</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal.10.

atau bangunan dimana substansi hukum dapat bekerja.<sup>5</sup>

Sebagaimana lembaga peradilan pada umumnya, maka MK pun lebih banyak “berbicara” melalui putusannya. Adapun terkait dengan putusan MK, telah terdapat batasan putusan yang dapat dikeluarkan oleh MK dalam UU No. 24 Tahun 2003 jo. UU No. 8 Tahun 2011. Walaupun terdapat batasan tersebut, seringkali juga ditemukan bahwa terdapat putusan-putusan MK yang berbeda yakni memiliki pemaknaan secara konstitusional bersyarat. Hal tersebut biasa dikenal dengan istilah putusan *conditionally constitutional* (konstitusional bersyarat). Hal ini menimbulkan diskursus tersendiri, karena ada batasan jenis putusan MK dalam undang-undang baik itu UU No. 24 Tahun 2003 maupun UU No. 8 Tahun 2011, namun hingga saat ini jenis putusan bermakna konstitusional bersyarat ini masih sering digunakan oleh MK. Perlu diketahui bahwa jenis putusan bersyarat ini sebenarnya secara yuridis formil tidak dikenal baik dalam UU No. 24 Tahun 2003 maupun dalam perubahan terakhir saat ini yaitu UU No. 7 Tahun 2020. Putusan MK terkait dengan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 pada saat ini hanya mengenal norma yang menyatakan pasal-pasal yang diujikan bertentangan (menyatakan permohonan dikabulkan) atau tidak bertentangan (menyatakan permohonan ditolak), serta menyatakan permohonan tidak dapat diterima.<sup>6</sup> Meskipun memang MK berwenang pula untuk membentuk peraturan yang menutup kekosongan hukum

dari undang-undang dalam bentuk Peraturan MK. Hal ini dijamin juga dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun peraturan MK tersebut yakni Peraturan MK Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Penulis menilai tidak adanya dasar hukum bagi MK dalam menerbitkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat layak untuk dikaji dan dianalisis dalam bentuk tulisan karena jelas berkaitan dengan asas kepastian hukum. Asas kepastian hukum ini dalam hukum pidana erat kaitannya dengan asas legalitas. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), asas legalitas dipahami sebagai tiada suatu perbuatan dapat dipidana apabila belum ada aturan pidana yang mengaturnya terlebih dahulu.

Lebih lanjut, dalam peradilan tata Negara yang dipraktekkan MK, ketika MK menafsirkan suatu frasa atau ayat atau pasal yang dinilai bertentangan prinsip atau nilai-nilai HAM, kebenaran, keadilan dan hierarki norma, maka konstruksi UU No. 24 Tahun 2003 maupun UU No. 8 Tahun 2011 yang belum mengakomodir ataupun memiliki dasar hukum untuk menerbitkan putusan bersyarat merupakan suatu problem tersendiri. Problem ini menarik untuk dikaji karena di satu sisi MK juga memiliki kewenangan sebagai *the final interpreter of the constitution* dalam kerangka menjalankan fungsi sebagai *the guardian of the constitution, protector of citizen's constitutional rights dan protector of human right*. Bahkan hal yang terpenting yang perlu diingat yakni putusan lembaga peradilan adalah mengikat (*Res judicata pro veritate habetur*). Oleh karena itu, maka dalam hal ini Penulis mencoba

<sup>5</sup>Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Cetakan Keempat, Bandung: Nusamedia, 2011, hal. 21.

<sup>6</sup>Pasal 56 dan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

menjadikan problematika hukum ini sebagai tema dalam tulisan ini.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka pokok permasalahan dalam tulisan ini yaitu:

1. Bagaimanakah dasar hukum bagi MK dalam UU No. 7 Tahun 2020 untuk mengenakan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat?
2. Bagaimanakah pelaksanaan putusan MK bermakna konstitusional bersyarat?
3. Bagaimanakah solusi hukum bagi MK agar dapat menerbitkan putusan MK yang bermakna konstitusional bersyarat?

## C. Tujuan

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan penulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Dasar hukum bagi MK dalam UU No. 7 Tahun 2020 untuk mengenakan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat.
2. Pelaksanaan putusan MK bermakna konstitusional bersyarat.
3. Solusi hukum bagi MK agar dapat menerbitkan putusan MK yang bermakna konstitusional bersyarat.

## D. Metode Penulisan

Tulisan ini menggunakan metode yuridis normatif yang berdasarkan dari studi kepustakaan. Metode penulisan yuridis normatif juga merupakan metode penulisan hukum doktrinal yaitu suatu penelitian hukum yang mempergunakan data sekunder. Penulisan semacam ini juga merupakan jenis studi kepustakaan karena data sekunder yang diteliti

meliputi surat-surat pribadi, bukubuku, sampai pada dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah.<sup>7</sup>

Dalam tulisan ini, Penulis mencoba melakukan pendekatan normatif yang dititikberatkan pada permasalahan mengenai putusan MK yang bermakna konstitusional bersyarat. Penulis menggunakan sejumlah literatur baik itu buku-buku tentang MK, undang-undang MK, maupun putusan-putusan MK. Penulis dalam tulisan ini juga mendalami dan menganalisis beberapa contoh putusan MK yang bermakna konstitusional bersyarat.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Penafsiran Hukum

Montesqieu memiliki pandangan klasik bahwa hakim dalam menerapkan undang-undang terhadap peristiwa hukum sesungguhnya tidak menjalankan peranannya secara mandiri. Hakim hanyalah penyambung lidah atau corong undang-undang, sehingga tidak dapat mengubah kekuatan hukum undang-undang, tidak dapat menambah dan tidak dapat pula mengurangnya. Ini sebabnya menurut Montesqieu, undang-undang adalah satu-satunya sumber hukum positif.<sup>8</sup>

Adapun dalam praktiknya tidak selamanya hukum dapat menjadi jawaban atas seluruh permasalahan, untuk itu muncul metode penafsiran hukum. Penafsiran hukum merupakan sebuah pendekatan dalam penemuan

<sup>7</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cetakan kedelapan, Jakarta: Sinar Grafika, 2004, hal. 24.

<sup>8</sup>Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2009, hal. 40.

hukum bilamana dalam hal peraturannya ada namun tidak jelas untuk diterapkan pada persituasinya.<sup>9</sup> Hakim dalam hal ini dihadapkan pada kekosongan aturan dalam peraturan sedangkan hakim tidak boleh menolak memeriksa maupun mengadili perkara dengan alasan tidak ada aturannya.

Adanya penafsiran hukum ini juga muncul karena ketentuan undang-undang tidak selamanya selalu dapat diterapkan secara langsung begitu saja dalam setiap peristiwa. Agar mampu menerapkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku umum dan abstrak sifatnya pada peristiwa konkrit dan khusus, maka suatu ketentuan harus diberi arti, dijelaskan, atau ditafsirkan sesuai dengan persituasinya.<sup>10</sup>

Penafsiran hukum dapat berfungsi sebagai metode perubahan peraturan dalam arti menambah, mengurangi, atau memperbaiki makna yang terdapat dalam suatu teks peraturan. Seperti yang dikemukakan oleh K.C. Wheare, undang-undang dapat diubah melalui *formal amendment*, *judicial interpretation*, dan *constitutional usage and conventions*.<sup>11</sup> Menafsirkan pada intinya adalah kegiatan mengerti atau memahami hakikat hukum yang dilakukan terhadap teks secara holistic dalam bingkai keterkaitan antara teks, konteks, dan kontekstualisasi.<sup>12</sup>

<sup>9</sup>Afif Khalid, *Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia*, Jurnal Al' Adl, Volume VI, Nomor 11, Januari-Juni 2014, hal. 10.

<sup>10</sup>Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Yogyakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 1993, hal. 12.

<sup>11</sup>Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hal. 23.

<sup>12</sup>*Ibid.*, hal. 86.

## 2. Prinsip Putusan Peradilan

Salah satu asas hukum yang kita ketahui bersama yakni *res judicata pro veritate habetur*, yang berarti apa yang diputus hakim harus dianggap benar.<sup>13</sup> Hal ini merupakan prinsip utama dari putusan lembaga peradilan, karena putusan pengadilan haruslah dianggap benar. Putusan merupakan hakikat peradilan sebagai inti dan tujuan dari segala kegiatan atau proses peradilan yang memuat penyelesaian perkara yang sejak proses bermula telah membebani pihak-pihak. Dari rangkaian proses peradilan tidak satupun di luar putusan peradilan yang dapat menentukan hak suatu pihak dan beban kewajiban pada pihak lain, sah tidaknya suatu tindakan menurut hukum dan meletakkan kewajiban untuk dilaksanakan oleh pihak yang diwajibkan dalam perkara. Di antara proses peradilan hanya putusan yang menimbulkan konsekuensi krusial kepada para pihak.<sup>14</sup>

Bambang Sutioso berpendapat bahwa dalam menyelesaikan suatu perkara, bagi hakim yang penting bukanlah hukumnya karena hakim dianggap tahu hukum (*ius coria novit*). Akan tetapi, hakim harus mengetahui secara objektif perkata yang sebenarnya sebagai dasar pengambilan keputusan untuk dapat menghadirkan putusan dalam suatu perkara. Fakta atau peristiwa sebagai duduk perkara akan dapat diketahui hakim dari alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa. Setelah dianggap cukup, hakim harus me-

<sup>13</sup>Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, hal. 9.

<sup>14</sup>Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: PT. Alumni, 2004, hal. 73.

menemukan peraturan hukum yang sesuai dengan kondisi aktual yang dipersoalkan.<sup>15</sup>

Putusan peradilan merupakan suatu landasan pijakan hukum yang harus dihormati, sekalipun hakim dianggap tidak sempurna dalam memutuskannya. Hukum tidak dapat memuaskan semua pihak apalagi hakim sebagai perwakilan Tuhan di muka bumi.<sup>16</sup> Hakim menjalankan konkretisasi hukum dan keadilan dan hal ini berlaku dalam keseluruhan lembaga peradilan. Untuk itu maka seorang hakim diwajibkan untuk menegakkan hukum dan keadilan dengan tidak memihak. Hakim dalam memberikan suatu keadilan harus menelaah terlebih dahulu tentang kebenaran peristiwa yang diajukan kepadanya kemudian memberi penilaian terhadap peristiwa tersebut dan menghubungkannya dengan hukum yang berlaku.

### 3. Kepastian Hukum

Dalam upaya mewujudkan keadilan maka kepastian hukum merupakan salah satu tujuan hukum yang harus dicapai. Kepastian hukum memiliki bentuk nyata dalam pelaksanaan dan penegakan hukum tanpa memandang siapa yang melakukan. Adanya kepastian merupakan salah satu ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk hukum yang tertulis. Tanpa adanya kepastian maka hukum akan kehilangan makna dan karenanya tidak dapat

dipergunakan sebagai pedoman perilaku untuk banyak orang.<sup>17</sup>

Terkait dengan kepastian hukum, Gustav Radbruch juga menggolongkannya sebagai salah satu dari 3 (tiga) nilai dasar yang menjadi tujuan hukum. Adapun ketiga nilai dasar menurut Gustav Radbruch yakni keadilan hukum, kemanfaatan hukum, dan kepastian hukum.<sup>18</sup> Ketiganya mungkin terkadang saling bertentangan, namun pada akhirnya ketiganya tetap harus menjadi prasyarat mutlak dari hukum itu sendiri.<sup>19</sup>

Adanya kepastian dalam hukum adalah sangat diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi. Kesamaan perlakuan dihadapan hukum juga merupakan wujud dari demokrasi karena dengan demikian maka terwujud jaminan rakyat yang berdaulat.<sup>20</sup> Lebih lanjut lagi, kepastian hukum juga sejalan dengan asas kebenaran, dimana asas tersebut berkaitan dengan sesuatu yang sifatnya pasti dan koheren secara legal-formal. Dengan logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat men-

<sup>17</sup>Cst Kansil, *Kamus istilah Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 2009, hal. 385.

<sup>18</sup>Gustav Radbruch dalam Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2012, hal.123.

<sup>19</sup>*Ibid.*

<sup>20</sup>Salman Maggalatung dan Nur Rohim Yunus, *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara (Aktualisasi dalam Teori negara Indonesia)*, Bandung: Fajar Media, 2013, hal. 219.

<sup>15</sup>Joko Widarto, *Penerapan Asas Putusan Hakim Harus Dianggap Benar (studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013)*, Lex Journalica, Volume 13, Nomor 1, April 2016, hal. 69.

<sup>16</sup>Al Wisnu Broto, *Hakim dan Peradilan Di Indonesia (Dalam Beberapa Aspek Kajian)*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, 1997, hal. 2.

jadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.<sup>21</sup>

Kepastian hukum terwujud melalui pemberlakuan hukum yang jelas, tepat, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.<sup>22</sup> Hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Kepastian hukum tersebut akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Untuk itu maka kepastian hukum dibutuhkan dalam menegakkan konstitusi. Adapun konstitusi dapat diartikan sebagai suatu pernyataan tentang bentuk dan susunan suatu negara, yang dipersiapkan sebelum maupun sesudah berdirinya negara yang bersangkutan.<sup>23</sup> Untuk itu maka kepastian hukum pun menjadi hal yang tidak bisa ditawar kembali.

### Judicial Review

Pemisahan kekuasaan melahirkan prinsip “*checks and balances*”, yang merupakan salah satu dasar lahirnya *judicial review*. Diujinya produk-produk hukum yang dibuat oleh legislatif dan

eksekutif merupakan bentuk nyata dari dianutnya prinsip *check and balances*. Penggunaan kewenangan hakim untuk melakukan pengujian terhadap produk hukum dinamakan *judicial review*, yakni apabila merujuk pada praktik di Indonesia salah satunya adalah pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh MK. *Judicial review* adalah suatu mekanisme pengawasan norma melalui pengadilan, khususnya norma dalam sebuah undang-undang yang telah disahkan dan telah diundangkan secara resmi.<sup>24</sup>

Tugas MK dalam sistem hukum Indonesia adalah menguji konstitusionalitas norma undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Tugas MK ini untuk melakukan pengujian undang-undang lahir dalam sistem hukum Indonesia pasca amandemen ketiga dari UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dilatar belakangi oleh kenyataan bahwa dalam sistem hukum Indonesia sebelum amandemen ketiga, tidak dikenal mekanisme dalam menjamin konsistensi antara undang-undang dan UUD NRI Tahun 1945. Sebelum adanya MK, mekanisme pengujian yang dikenal dengan sebutan *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA).<sup>25</sup> Namun, *Judicial review* yang dilakukan oleh MA hanya meliputi pengujian terhadap peraturan di bawah undang-undang.

Setelah Amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan kehakiman di Indonesia terdiri dari MA dan MK. Bertambahnya kekuasaan kehakiman sebagaimana disebut di

<sup>21</sup>Sidharta Arief, *Mewissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama, 2007, hal. 8.

<sup>22</sup>Nur Agus Susanto, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus “ST” Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014, hal. 23.

<sup>23</sup>M. Agus Santoso, *Perkembangan Konstitusi di Indonesia*, Jurna Yustisia, Vol 2, No. 3, September-Desember, 2013, hal. 120.

<sup>24</sup>Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal. 7.

<sup>25</sup>Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.

atas memiliki dampak pada munculnya mekanisme konstitusional *review* selain mekanisme *judicial review*. Kewenangan MK dalam melakukan konstitusional *review* diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Menurut Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD.<sup>26</sup> Ketentuan yang terdapat dalam konstitusi di atas selanjutnya dipertegas melalui Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Peradilan Umum dan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## B. Analisis

### 1. Dasar Hukum Bagi MK dalam UU No. 7 Tahun 2020 untuk Menerbitkan Putusan yang Bermakna Konstitusional Bersyarat

Dalam UU No. 7 Tahun 2020 hanya terdapat 15 (lima belas) angka perubahan.<sup>27</sup> Perubahan-perubahan tersebut yakni terkait dengan masa jabatan hakim MK, pengaturan ketua dan wakil ketua MK untuk dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama, dan tata cara mengenai pemilihan ketua dan wakil ketua MK. Selain itu terdapat ketentuan mengenai kepaniteraan MK baik masa usia pensiunnya maupun tugas teknis administratifnya. Syarat hakim MK yang harus berijazah doktor dan berlatar belakang pendidikan di bidang hukum, batas usia paling rendah berusia 55 (lima puluh

lima) tahun, dan mempunyai pekerjaan di bidang hukum paling sedikit 15 (lima belas) tahun.

Dalam perubahan juga terdapat sub-tansi pengaturan mengenai proses pemilihan hakim MK yang harus secara objektif, akuntabel, transparan, dan terbuka. Perubahan juga mencakup penambahan bagian pemberhentian hakim MK dan memperkuat pengaturan mengenai penegakan etik sebagai bentuk menjaga integritas hakim konstitusi. Ada juga hal yang menarik dalam perubahan tersebut yakni penghapusan Pasal 59 ayat (2) mengenai perubahan undang-undang yang telah diuji DPR dan Presiden segera menindaklanjuti sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut sebelumnya diatur dalam UU No. 8 Tahun 2011, namun dalam UU No. 7 Tahun 2020 ini pasal tersebut dihapuskan sehingga tidak ada keharusan bagi pembentuk undang-undang (baik DPR maupun Presiden) untuk segera menindaklanjuti dengan perubahan undang-undang jika ada putusan MK.

Sebagai sebuah produk hukum yang terbaru tentunya UU No. 7 Tahun 2020 mem-bawa harapan besar bagi segenap rakyat Indonesia. Hal ini dikarenakan peran MK yang begitu vital sebagai satu-satunya lembaga yang dapat menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Adanya perubahan undang-undang MK ini selayaknya “angin segar” bagi rakyat karena satu-satunya jalur yang konstitusional untuk menguji undang-undang yang dihasilkan, sekaligus sebagai bentuk fungsi kontrol publik terhadap negara.

Adapun hal yang masih belum ataupun kurang menurut Penulis yakni belum adanya dasar hukum bagi MK dalam UU No. 7 Tahun

<sup>26</sup>Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>27</sup>Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

2020 untuk menerbitkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat. Belum adanya dasar hukum bagi MK untuk menerbitkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat tentunya sangat disayangkan. Hal ini dikarenakan dalam implementasinya putusan jenis ini sudah dilakukan sejak tanggal 19 Juli 2005 dalam Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU tentang Sumber Daya Air).

Jika menggunakan *benchmarking* di negara-negara lain, sebenarnya penggunaan model putusan yang bersifat bersyarat ini juga terdapat di sejumlah negara. Negara-negara tersebut misalnya Korea Selatan dan Italia.<sup>28</sup> Adapun untuk konteks MK Korea Selatan, mulai tahun 1990-an telah dikenal model putusan-putusan disana disebut *limited unconstitutionality/constitutionality*, yang mana MK Korea Selatan menggunakan istilah “*unconstitutional as interpreted*” dan “*constitutional as interpreted*”. Jenis putusan ini digunakan dalam hal terdapat bahasa dalam suatu undang-undang yang tidak jelas (apakah itu konstitusional atau tidak), sehingga MK harus memberikan interpretasi sehingga norma yang diuji tidak dinyatakan inkonstitusional.<sup>29</sup> Italia juga menggunakan jenis putusan yang sejenis dengan putusan bersyarat, yang dinamakan *sentenza di monito*. Putusan

jenis ini memuat saran atau paduan berupa tafsir untuk menyelesaikan permasalahan legislatif (berkaitan dengan tafsir konstitusional terhadap norma yang diuji), sehingga sesuai dengan konstitusi.<sup>30</sup> Putusan jenis ini dikatakan juga sebagai peringatan kepada legislative dalam konteks perumusan norma.

Dengan adanya studi komparatif di sejumlah negara-negara lain maka wajar sebetulnya MK di Indonesia pun menerapkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat. Kekurangannya adalah sejak UU No. 24 Tahun 2003 beserta perubahannya dalam UU No. 8 Tahun 2011, UU No. 4 Tahun 2014 (yang sudah dicabut keberlakuannya), dan terakhir UU No. 7 Tahun 2020, belum ada landasan hukum bagi MK untuk menerbitkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat. Hal ini sesuai Pasal 57 UU No. 24 Tahun 2003 yang hanya menegaskan bahwa putusan MK hanya menyatakan tidak mengikat jikalau dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, begitupula sebaliknya jika tidak terbukti bertentangan maka tetap mengikat sebagaimana biasanya. Dengan demikian maka sebenarnya tidak terdapat ruang bagi MK untuk berinovasi dalam putusannya seperti halnya menerbitkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat.

Penulis juga telah menganalisis Peraturan MK Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, untuk mengetahui lebih lanjut mengenai peraturan teknis beracara terkait pengujian undang-undang. Sebagaimana diketahui MK berwenang pula untuk membentuk peraturan untuk menutup kekosongan hukum

<sup>28</sup>Jibong Lim, *Korean Constitutional Court Standing at the Crossroads: Focusing on Real Cases and Variational Types of Decisions*, Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review, Volume 24, Tahun 2002, hal. 342-343. Lihat juga *The Constitutional Court of Korea, The First Ten Years of the Korean Constitutional Court (1988-1998)*, Republic of Korea: the Constitutional Court of Korea, 2001, hal. 90

<sup>29</sup>*Ibid.*

<sup>30</sup>Corte Costituzionale, *La Corte Costituzionale (The Italian Constitutional Court)*, Roma: Segreteria Generale - Corte Costituzionale, 2012, hal. 36

dari undang-undang dalam bentuk Peraturan MK yang dijamin dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun demikian, Penulis tetap tidak menemukan landasan hukum bagi MK untuk menerbitkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat. Bahkan dalam Pasal 36 Peraturan MK tersebut, justru lebih ditegaskan batasan putusan MK yakni jikalau dikabulkan permohonan Pemohon maka harus secara tegas menyatakan bahwa ayat, pasal, dan/atau bagian dari UU dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam hal ini tidak ada ketentuan tambahan yang memungkinkan variasi putusan bersyarat. Oleh karenanya, adalah sangat disayangkan revisi UU No. 24 Tahun 2003 yang terakhir yakni UU No. 7 Tahun 2020, tidak berupaya melengkapi dasar hukum yang belum ada hingga kini, yakni dasar hukum bagi MK untuk menerbitkan Putusan MK yang Bermakna Konstitusional Bersyarat.

## 2. Pelaksanaan Putusan MK yang Bermakna Konstitusional Bersyarat

Sebagaimana Penulis sampaikan di atas, putusan pertama kali yang bermakna konstitusional bersyarat yakni pada Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 tentang Pengujian atas UU tentang Sumber Daya Air. Apabila dilihat lebih lanjut dalam pertimbangan hukumnya membuka peluang terhadap UU tentang Sumber Daya Air untuk dilakukan pengujian kembali apabila dalam pelaksanaannya ditafsirkan lain dari maksud yang termuat dalam pertimbangan hukum, atau yang disebut oleh MK pada waktu

itu sebagai *conditionally constitutional*.<sup>31</sup> Setelah putusan yang bermakna konstitusional bersyarat pada pengujian UU tentang Sumber Daya Air tersebut, MK dalam menerbitkan putusan yang bermakna bersyarat, tidak hanya mencantumkan klausul bersyarat dalam pertimbangan hukumnya, melainkan juga mencantumkannya dalam amar putusan.

Penulis menganalisis bahwa pada umumnya MK mencoba menjawab pengujian undang-undang dengan cara menggunakan klausula bersyarat ketika ditemukan rumusan undang-undang yang normanya sangat umum. Hal yang biasanya terjadi adalah bilamana terdapat suatu pasal dalam undang-undang yang memiliki rumusan umum tersebut tidak dapat diketahui langsung apakah dalam pelaksanaannya mengandung ada atau tidaknya per-tentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.<sup>32</sup> Terkait dengan hal tersebut, hakim konstitusi Harjono berpendapat sebagai berikut:<sup>33</sup>

Oleh karena itu, kita mengkreasi dengan mengajukan sebuah persyaratan: jika sebuah ketentuan yang rumusannya bersifat umum di kemudian hari dilaksanakan dalam bentuk A, maka pelaksanaan A itu tidak bertentangan dengan Konstitusi.

<sup>31</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 19 Juli 2005, hal. 495.

<sup>32</sup>Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L., Wakil Ketua MK*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hal. 178.

<sup>33</sup>Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hal.142.

Akan tetapi, jika berangkat dari perumusan yang umum tersebut kemudian bentuk pelaksanaannya kemudian B, maka B akan bertentangan dengan Konstitusi. Dengan demikian, ia bisa diuji kembali.

Dengan menggunakan pandangan dari hakim konstitusi Harjono di atas, dapat diketahui bahwa norma tersebut yang dilakukan pengujian terhadapnya tetap dinyatakan konstitusional, namun mengenai konstitusionalitas norma tersebut terdapat persyaratan tertentu. Adapun persyaratan tersebut merupakan sesuatu yang harus dipenuhi oleh subjek hukum tertentu yang ditujukan oleh suatu peraturan perundang-undangan menurut putusan tersebut. Dengan demikian, maka norma tersebut dapat diuji kembali bilamana dalam pelaksanaannya terdapat ketidaksesuaian dengan tafsir yang telah diberikan oleh MK dalam putusan tersebut. Hal semacam ini dapat ditemukan contohnya dalam Putusan Nomor 19/PUU-VIII/2010 yakni mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Dalam pertimbangan hukum putusan tersebut di poin [3.15.8] dinyatakan bahwa:<sup>34</sup>

Mahkamah juga menyatakan bahwa apabila suatu norma yang dimohonkan untuk diuji ternyata dapat ditafsirkan secara berbeda dan perbedaan tafsir tersebut menyebabkan ketidakpastian hukum yang menyebabkan dilanggarnya hak konstitusi warga negara, maka Mahkamah memberi putusan *conditionally constitutional* yaitu dengan memberi

penafsiran tertentu supaya tidak menimbulkan ketidakpastian hukum atau terlanggarnya hak-hak warga negara.

Untuk lebih memahami putusan MK yang bermakna konstitusional bersyarat, berikut ini terdapat 5 (lima) karakteristik yang menjadi ciri khasnya:<sup>35</sup>

1. Terdapat tafsir atau persyaratan tertentu, sehingga suatu norma yang diuji tetap konstitusional sepanjang dilaksanakan sesuai dengan tafsir atau syarat yang ditentukan;
2. Didasarkan pada amar putusan yang menyatakan permohonan ditolak;
3. Klausul bersyarat dapat ditemukan dalam pertimbangan hukum saja, atau pada pertimbangan hukum dan amar putusan;
4. Mensyaratkan adanya pengujian kembali apabila dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan syarat-syarat konstitusionalitas yang ditentukan dalam putusan sebelumnya; dan
5. Baik secara eksplisit maupun implisit mendorong adanya *legislative review* oleh pembentuk Undang-Undang.

Jika dilihat secara seksama dari kelima karakteristik di atas, maka dapat diketahui bahwa karakteristik pertama, kedua, dan ketiga merupakan karakteristik yang berkaitan dengan adanya penafsiran atau persyaratan yang diberikan, didasarkan pada amar putusan yang menolak permohonan, dan tentang letak klausul bersyarat. Hal ini jelas berbeda dengan karakteristik keempat dan kelima yang menurut pandangan

<sup>34</sup>Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1 November 2011, hal. 137.

<sup>35</sup>Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, *Eksistensi dan Karakteristik Putusan Bersyarat Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 2, Juni 2016, hal. 361-363.

Penulis merupakan hal yang ingin dicapai ketika MK menerbitkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat.<sup>36</sup>

Adapun selain jenis putusan MK yang memiliki pemaknaan secara konstitusional bersyarat, sebenarnya ada jenis lainnya putusan MK inkonstitusional bersyarat. Penulis menilai bawa MK terkadang menggunakan cara semacam ini dikarenakan putusan MK yang memiliki pemaknaan konstitusional bersyarat terkadang tidak pas digunakan ketika terdapat kesalahan subjek hukum tertentu yang ditujukan oleh suatu peraturan perundang-undangan menurut putusan tersebut.<sup>37</sup> Adapun contohnya dimuat dalam pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 54/PUU-VI/2008 di poin [3.23] yakni sebagai berikut:<sup>38</sup>

Mahkamah berpendapat bahwa kedudukan pasal *a quo* pada saat sekarang adalah inkonstitusional dan akan menjadi konstitusional apabila syarat sebagaimana dimaksud di atas dipenuhi. Konstitusionalitas pasal *a quo* akan berakibat langsung terhadap alokasi APBN, karena

pemenuhan syarat sebagaimana ditetapkan oleh Mahkamah harus dialokasikan dalam APBN. Namun demikian, oleh karena APBN Tahun 2009 sedang berjalan dan apabila diberlakukan langsung akan menimbulkan ketidakpastian hukum, maka Mahkamah menetapkan agar pengalokasian dana hasil cukai tembakau untuk provinsi penghasil tembakau dalam APBN dipenuhi paling lambat mulai Tahun Anggaran 2010.

Putusan MK yang bermakna inkonstitusional bersyarat ini merupakan kebalikan dari putusan konstitusional bersyarat, sehingga norma yang diujikan dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 apabila tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh MK dalam putusannya.

Lebih lanjut, jika kita kembali ke topik utama yakni terkait dengan putusan MK yang bermakna konstitusional bersyarat, sebenarnya jenis putusan MK yang semacam ini telah menjadi dinamika tersendiri dalam kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 di MK. Adapun untuk lebih memahami putusan MK yang bermakna konstitusional bersyarat, Penulis akan mencoba membahas 2 (dua) putusan MK terbaru terkait yang memiliki pemaknaan konstitusional bersyarat didalam putusannya. Kedua putusan yang akan coba dibahas yakni Putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019 dan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVIII/2020.

Pertama, Putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019 adalah putusan MK berkaitan

<sup>36</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 19 Juli 2005, hal. 495.

<sup>37</sup>Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Mohammad Mahrus Ali, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, hal. 687.

<sup>38</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-VI/2008 Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 14 April 2009, hal. 61.

dengan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU tentang KPK). Dalam pokok perkara, pasal-pasal yang diujimateriilkan dalam UU tentang KPK ini yakni Pasal 1 angka 3, Pasal 3, Pasal 12B, Pasal 24, Pasal 37B ayat (1) huruf b, Pasal 40, Pasal 45A ayat (3) huruf a, dan Pasal 47 ayat (1) UU tentang KPK. Adapun selain pengujian dari segi materi pasal-pasalnya (uji materiil), dalam perkara ini juga dilakukan pengujian formil yakni suatu kewenangan untuk menilai apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya telah terjelma melalui cara-cara/prosedur sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.<sup>39</sup>

Untuk pengujian secara formil para Pemohon menginginkan agar MK menyatakan pembentukan UU tentang KPK tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 (cacat formil) sehingga keseluruhan undang-undang dapat tidak berlaku lagi. Adapun secara materiil, para Pemohon memohonkan agar Pasal 1 angka 3, Pasal 3, Pasal 12B, Pasal 24, Pasal 37B ayat (1) huruf b, Pasal 40, Pasal 45A ayat (3) huruf a, dan Pasal 47 ayat (1) UU tentang KPK dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.<sup>40</sup>

<sup>39</sup>Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hal. 92.

<sup>40</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019 tentang Pengujian Undang-Undang

Terkait pengujian secara materiil untuk Pasal 1 angka 3, Pasal 3, Pasal 12B, Pasal 24, Pasal 37B ayat (1) huruf b, Pasal 40, Pasal 45A ayat (3) huruf a, dan Pasal 47 ayat (1) UU tentang KPK, para Pemohon beralasan bahwa sejumlah norma tersebut pada pokoknya dapat menyebabkan KPK tidak akan dapat menjalankan fungsinya secara optimal dan independen sebagaimana tujuan pembentukannya yakni sebagai lembaga negara yang independen. Hal ini karena pasal-pasal tersebut telah menempatkan KPK berada di bawah bayang-bayang eksekutif, memberikan kewenangan yang sangat besar kepada dewan pengawas yang seharusnya tidak masuk dalam ranah "*pro justitia*", menimbulkan loyalitas ganda pegawai KPK, dan menimbulkan ketidakpastian hukum.<sup>41</sup>

Lebih lanjut, dalam putusannya MK menolak permohonan bagi para Pemohon terkait dengan pengujian formil, namun MK mengabulkan sebagian pengujian materiil para Pemohon. Adapun untuk melihat secara jelas amar putusan MK untuk masing-masing pasal yang dikabulkan oleh MK, Penulis mencoba menyajikannya dalam bentuk tabel yakni sebagai berikut:

Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hal. 45.

<sup>41</sup>*Ibid.*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019, hal. 19.

No.	Pasal UU tentang KPK	Amar Putusan
1.	Pasal 1 angka 3	<p><u>Konstitusional bersyarat</u></p> <p>Pasal 1 angka 3 semula berbunyi “Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesuai dengan Undang-Undang ini”, bertentangan dengan UUD NRI Tahun Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat <b>secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai</b>, “Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”.</p>
2.	Pasal 12B, Pasal 37B ayat (1) huruf b, dan Pasal 47 ayat (2)	<p><u>Tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat</u></p> <p>Bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.</p>
3.	frasa “dipertanggungjawabkan kepada Dewan Pengawas” dalam Pasal 12C ayat (2)	<p><u>Konstitusional bersyarat</u></p> <p>frasa “dipertanggungjawabkan kepada Dewan Pengawas” bertentangan dengan UUD NRI Tahun Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat <b>secara bersyarat</b> sepanjang tidak dimaknai “diberitahukan kepada Dewan Pengawas”. Adapun norma selengkapannya dari Pasal 12 ayat (1) yang baru yakni “Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) yang telah selesai dilaksanakan harus dipertanggungjawabkan kepada Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dan diberitahukan kepada Dewan Pengawas paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak Penyadapan selesai dilaksanakan”.</p>
4.	frasa “tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun” dalam Pasal 40 ayat (1)	<p><u>Konstitusional bersyarat</u></p> <p>Frasa “tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun” bertentangan dengan UUD NRI Tahun Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat <b>secara bersyarat</b> sepanjang tidak dimaknai “tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak diterbitkannya Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP)”.</p> <p>Adapun norma selengkapannya dari Pasal 40 ayat (1) yang baru yakni “Komisi Pemberantasan Korupsi dapat menghentikan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara Tindak Pidana Korupsi yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak diterbitkannya Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP).”</p>
5.	frasa “harus dilaporkan kepada Dewan Pengawas paling lambat 1 (satu) minggu” dalam Pasal 40 ayat (2)	<p><u>Konstitusional bersyarat</u></p> <p>Frasa “harus dilaporkan kepada Dewan Pengawas paling lambat 1 (satu) minggu” bertentangan dengan UUD NRI Tahun Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat <b>secara bersyarat</b> sepanjang tidak dimaknai “diberitahukan kepada Dewan Pengawas paling lambat 14 (empat belas) hari kerja”.</p> <p>Adapun norma selengkapannya dari Pasal 40 ayat (2) yang baru yakni “Penghentian penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan kepada Dewan Pengawas paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak dikeluarkannya surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan”.</p>

6.	frasa “ <i>atas izin tertulis dari Dewan Pengawas</i> ” dalam Pasal 47 ayat (1)	<p><u>Konstitusional bersyarat</u></p> <p>Frasa “<i>atas izin tertulis dari Dewan Pengawas</i>” bertentangan dengan UUD NRI Tahun Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat <b>secara bersyarat</b> sepanjang tidak dimaknai “<i>dengan memberitahukan kepada Dewan Pengawas</i>”.</p> <p>Adapun norma selengkapnya dari Pasal 47 ayat (1) yang baru yakni “<i>Dalam proses penyidikan, penyidik dapat melakukan penggeledahan dan penyitaan dengan memberitahukan kepada Dewan Pengawas</i>”.</p>
----	---	---

Dampak sejumlah norma diputuskan oleh MK harus dimaknai secara bersyarat tersebut yakni diharapkan pemberantasan korupsi di Indonesia tidak terganggu dan tetap dapat berjalan sebagaimana seharusnya. Untuk itu norma semula dalam UU tentang KPK baik di Pasal 12C ayat (2), Pasal 40 ayat (1), Pasal 40 ayat (2), dan Pasal 47 ayat (1) yang masih umum menurut MK, maka diberikan penafsiran lain agar lebih tepat sasaran.

Penulis juga menganalisis bahwa pola konstitusional bersyarat ini merupakan “metode” yang digunakan MK untuk mensolusikan kewenangannya yang terbatas di negatif legislator karena menunggu perubahan undang-undang dari pembentuk undang-undang cukup memakan waktu. Begitu juga agar penafsiran dari MK dapat langsung diwujudkan dalam bentuk norma yang tidak salah ditafsirkan nantinya oleh DPR dan Pemerintah ketika membentuk perubahan dari UU tentang KPK tersebut, maka MK langsung mengeksekusinya dengan cara ini.

Kedua, Putusan MK Nomor 55 PUU-XVIII/2020 terkait dengan pengujian materiil untuk Pasal 173 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU tentang Pemilu). Dalam petitumnya Pemohon mengujikan norma Pasal 173 ayat (1) UU tentang Pemilu dan berharap agar secara bersyarat dinyatakan bertentangan dan tidak

mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai Partai yang telah lulus verifikasi Pemilu 2019 tidak diverifikasi kembali untuk Pemilu selanjutnya.<sup>42</sup>

Menurut Pemohon, Pasal 173 ayat (1) UU tentang Pemilu yang substansinya menekan kepada kewajiban menjalankan verifikasi faktual bagi seluruh partai politik untuk dapat diikutsertakan sebagai partai politik peserta pemilihan umum (Pemilu) adalah sangat memberatkan. Pemohon menjelaskan bahwa proses verifikasi faktual yang telah dilalui oleh Pemohon di Pemilu 2019 yang lalu membutuhkan biaya yang amat besar. Biaya tersebut cukup besar karena diantaranya terdapat keharusan untuk menghadirkan setidaknya 1000 anggota Pemohon atau 1/1000 dari jumlah penduduk di 75% Kabupaten/Kota dari seluruh Provinsi. Proses tersebut juga amat melelahkan karena tidaklah mudah mengatur jadwal 1000 orang tersebut agar bisa hadir ketika Komisi Pemilihan Umum (KPU) beserta jajarannya melakukan proses verifikasi faktual tersebut.

Syarat-syarat yang terdapat dalam Pasal 173 ayat (2) UU tentang Pemilu memang sebagian besar merupakan syarat umum pendirian partai

<sup>42</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55 PUU-XVIII/2020 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, hal. 21.

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Namun demikian, secara aplikasi di lapangan untuk dapat membuktikan kepengurus-an partai politik di setiap jenjang adalah sangat menyulitkan.

Pasal 173 ayat (1) UU tentang Pemilu juga mewajibkan adanya verifikasi faktual agar suatu partai politik dapat menjadi peserta Pemilu, maka menurut pandangan Pemohon hal ini berpotensi besar menimbulkan kerugian karena dengan demikian terdapat keharusan untuk mengikuti kembali proses verifikasi yang sangat melelahkan dan berbiaya besar jika ingin kembali mengikuti Pemilu di masa yang akan datang. Kalau saja Pemohon gagal memenuhi syarat verifikasi tersebut antara lain meng-hadirkan 1000 anggota atau menghadirkan seluruh pengurus maka Pemohon akan dinyatakan tidak lulus verifikasi dan tidak bisa mengikuti Pemilu setelah Pemilu 2019.

Atas sejumlah potensi hambatan berkaitan keberlakuan Pasal 173 ayat (1) UU tentang Pemilu ini, maka Pemohon meminta agar MK dapat menyatakan Pasal 173 ayat (1) UU tentang Pemilu tetap konstitusional sepanjang dimaknai jika hasil verifikasi tersebut berlaku untuk Pemilu 2019 dan seterusnya. Dengan demikian maka Pemohon akan terhindar dari kerugian konstitusional yaitu keharusan untuk mengikuti kembali proses verifikasi factual jika ingin kembali mengikuti Pemilu di masa yang akan datang dengan resiko gagal memenuhi syarat verifikasi.<sup>43</sup>

<sup>43</sup>*Ibid.*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55 PUU-XVIII/2020, hal. 7.

Adapun dalam putusannya, MK memberikan Putusan yang bermakna konstitusi-onal bersyarat dimana Pasal 173 ayat (1) UU tentang Pemilu bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:<sup>44</sup>

Partai Politik yang telah lulus verifikasi Pemilu 2019 dan lolos/memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold pada Pemilu 2019 tetap diverifikasi secara administrasi namun tidak diverifikasi secara faktual, adapun partai politik yang tidak lolos/tidak memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold, partai politik yang hanya memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan partai politik yang tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, diharuskan dilakukan verifikasi kembali secara administrasi dan secara faktual, hal tersebut sama dengan ketentuan yang berlaku terhadap partai politik baru.

Adanya persyaratan agar Pasal 173 ayat (1) UU tentang Pemilu tetap dianggap konstitusional ini tentunya merupakan suatu bentuk terobosan hukum yang dilakukan oleh MK. Meskipun jika melihat kepada petitum yang dimohonkan oleh Pemohon sebenarnya bukanlah hal ini yang dimintakan oleh Pemohon dan tujuan yang ingin dicapai yakni tidak perlu verifikasi faktual bagi partai yang sudah lolos pada verifikasi faktual untuk Pemilu 2019 menjadi tidak tercapai.

Dampak dari putusan ini, jelas partai yang tidak lolos ambang batas parlemen Pemilu 2019 seperti contohnya Partai Garuda tetap

<sup>44</sup>*Ibid.*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55 PUU-XVIII/2020, hal. 64.

melakukan verifikasi faktual untuk Pemilu berikutnya. Namun jika kita coba kesampingkan sejenak tujuan Pemohon yang tidak tercapai, ataupun MK yang ultra petita karena melampaui apa yang dimintakan oleh Pemohon, dapat kita kaji juga dari sisi jenis putusan yang konstitusional bersyarat.

Jika kita analisis dengan rumus yang telah kita ketahui sebelumnya yakni bahwa putusan MK yang bermakna konstitusional bersyarat muncul pada norma yang bersifat umum. Adapun perlu diketahui bentuk akhir dari Pasal 173 ayat (1) UU tentang Pemilu adalah berbunyi “Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang telah lulus verifikasi oleh KPU”. Hal ini jelas berbeda dengan norma aslinya yang berbunyi “Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang telah ditetapkan/lulus verifikasi oleh KPU”. Adapun frasa “ditetapkan/” telah dibatalkan keberlakuannya oleh MK dalam Putusan MK Nomor 105/PUU-XIV/2016. Oleh karenanya Pemohon menguji kembali norma Pasal 173 ayat (1) UU tentang Pemilu ini karena telah terdampak dengan Putusan MK Nomor 105/PUU-XIV/2016 sehingga semua partai politik harus melalui verifikasi faktual.

Penulis menilai MK bukan hanya tidak konsisten dengan putusan sebelumnya di Putusan MK Nomor 105/PUU-XIV/2016 yang secara tegas menyatakan semua partai harus diverifikasi, sedangkan di Putusan MK Nomor 55 PUU-XVIII/2020 ini verifikasi faktual hanya untuk partai yang tidak lolos ambang batas DPR. Tentunya banyak pertimbangan yang diperhitungkan oleh MK baik itu realitas verifikasi faktual selama ini yang senyatanya hanya dilakukan secara sampling. Sebagai salah satu upaya penghematan anggaran Pemilu. Begitu juga termasuk sebagai wujud penguatan sistem

presidensial dimana dengan demikian partai politik yang berkandah di pentas nasional jumlahnya akan semakin ramping menyesuaikan dengan kebutuhan sistem presidensial.

Adapun Penulis juga memberikan catatan bahwa amar putusan konstitusional bersyarat ini juga dapat dipandang merupakan cara bagi MK untuk secara tidak langsung membuat norma baru. Adanya norma baru tidak dapat dipungkiri karena MK dalam hal ini telah memaknai suatu undang-undang dan kedepannya setiap orang harus memperhatikan penafsiran MK atas konstitusionalitas ketentuan materiil undang-undang yang sudah diuji tersebut.<sup>45</sup>

Seharusnya MK berada dalam ranah yakni sebagai *negative legislator*. Posisi positif legislator berada di pembentuk undang-undang yakni DPR dan Pemerintah. Namun demikian, ketika melihat amar Putusan MK Nomor 55 PUU-XVIII/2020 dimana MK mewajibkan norma Pasal 173 ayat (1) dipandang dengan cara pandang baru sesuai yang MK persyaratkan di dalam amar putusnya, maka hal ini serupa dengan MK membuat norma baru.

MK menggunakan terobosan mewujudkan norma baru ini karena baik ada atau tidak ada dasar hukum dari jenis putusan yang konstitusional bersyarat, MK menggunakan sifat putusnya yang *declaratoir* dan *constitutief* terutama dalam pengujian undang-undang.<sup>46</sup> Untuk itu maka pernyataan terhadap suatu pasal yang

<sup>45</sup>Mohammad Mahrus Ali, *et al.*, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru*, Jurnal Konstitusi, Vol. 12, No. 3, September, 2015, hal. 634.

<sup>46</sup>Asmaeny Azis, *Constitutional Complaint dan Constitutional Question dalam Negara Hukum*, Jakarta: Kencana, 2018, hal. 76.

dinyatakan bertentangan atau tidak dengan UUD NRI Tahun 1945 (*declaratoir*), dan pernyataan terhadap menciptakan atau meniadakan suatu keadaan hukum baru dan membentuk hukum baru (*constitutief*), terlihat dari amar putusannya. Akan tetapi karena kita merupakan negara hukum perundang-undangan maka selayaknya ada dasar hukum yang tegas mengatur mengenai hal ini. Oleh karenanya, berdasarkan 2 (dua) contoh putusan MK yang konstitusional bersyarat di atas, Penulis semakin berpandangan perlu memang adanya solusi hukum bagi MK agar dapat menerbitkan putusan MK yang bermakna konstitusional bersyarat. Hal ini penting karena ketika dasar MK membuat putusan yang demikian tidak memiliki landasan hukum kewenangan MK yang jelas, maka tentunya tercederai kekuatannya, meskipun dibungkus dengan asumsi mutlak bahwa Putusan MK bersifat final dan mengikat.

### 3. Solusi Hukum Bagi MK Dalam Menerbitkan Putusan Konstitusional Bersyarat

Sebagai negara yang berprinsip *civil law* maka pendekatan undang-undang yang tertulis tidak dapat diabaikan karena berbeda dengan *common law* yang justru mengedepankan putusan pengadilan. Dalam UU No. 24 Tahun 2003, UU No. 8 Tahun 2011, dan UU No. 7 Tahun 2020 saat ini belum sama sekali memberikan landasan hukum yang dapat membenarkan MK untuk menerbitkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat. Ketidakadaan dasar hukum ini sangatlah berbahaya karena dengan demikian secara kepastian hukum dari sisi asas legalitas pun putusan MK yang bermakna konstitusional bersyarat ini dapat dipertanyakan.

Dalam konteks pelaksanaan kewenangan-pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi pada prinsipnya mengejawantahkan fungsi-fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the Constitution*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the Constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of citizen's constitutional rights*), serta sebagai pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).<sup>47</sup>

Hal tersebut salah satunya didasarkan pada konsekuensi pengaturan dan pembatasan hak-hak masyarakat dalam wadah undang-undang, yang secara konseptual berlaku bagi seluruh masyarakat Indonesia. Ditambah lagi, terdapat asas hukum yang menyatakan bahwa melalui pengundangan dalam lembaran negara, setiap orang dianggap tahu akan undang-undang, dan ketidaktahuan akan undang-undang bukan-lah merupakan alasan pemaaf.<sup>48</sup> Dengan demikian, eksistensi Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan melakukan pengujian undang-undang menjadi penting dalam konteks melindungi hak-hak masyarakat yang secara hukum dilindungi oleh UUD NRI Tahun 1945, akan tetapi berpotensi terlanggar oleh keberlakuan suatu undang-undang.

Untuk itu satu-satunya solusi yang dapat dilakukan adalah dengan memberikan dasar hukum yang tertulis melalui perubahan keempat dari UU No. 23 Tahun 2004. Perubahan keempat dapat memuat substansi pengaturan yang

<sup>47</sup>Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, hal. 10.

<sup>48</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2005, hal. 88

memperluas kewenangan MK untuk memberikan putusan yang salah satunya bermakna konstitusional bersyarat disamping putusan yang telah diatur sebelumnya. Hal ini penting untuk dapat segera diwujudkan karena dalam perjalanannya MK seringkali menerbitkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat.

Tidak adanya pengaturan seperti saat ini maka akan berpengaruh kepada kepastian hukum dari putusan MK itu sendiri karena memutuskan hal yang diluar dari kewenangannya. Adapun dalam perubahan keempat dari UU No. 23 Tahun 2004, guna menampung kewenangan agar MK dapat menerbitkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat, Penulis mengusulkan suatu norma yakni sebagai berikut:

#### **Penyisipan ayat 1a dalam Pasal 57 dan Pasal 57A**

##### **Pasal 57**

- (1) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

**(1a) Dalam hal ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) masih dapat dipandang konstitusional maka dapat diberlakukan persyaratan tertentu.**

- (2) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- (3) Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.

##### **Pasal 57A**

- (1) **Putusan Mahkamah Konstitusi dengan persyaratan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (1a) dapat berbentuk:**
  - a. konstitusional bersyarat; dan
  - b. inkonstitusional bersyarat.
- (2) **Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disebabkan karena suatu norma diujikan masih bersifat umum dan berpotensi multitafsir.**

Dengan demikian Penulis memandang penting bagi pembentuk undang-undang agar segera merevisi kembali UU No. 23 Tahun 2004 karena kehadiran UU No. 7 Tahun 2020 ternyata belum menyelesaikan problematika tidak adanya dasar hukum bagi MK untuk menerbitkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat.

### III. Penutup

Berdasarkan uraian tulisan yang telah Penulis jabarkan di atas, maka berikut ini simpulan dan saran yang dapat Penulis berikan:

#### A. Simpulan

1. Dalam UU No. 7 Tahun 2020 yang merupakan perubahan terakhir dari UU No. 23 Tahun 2004, masih belum terdapat ketentuan yang adapat menjadi dasar hukum bagi MK untuk menerbitkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat. UU No. 7 Tahun 2020 hanya berisi hal-hal diluar dari sifat putusan MK yakni mengenai masa jabatan hakim MK, pengaturan ketua dan wakil ketua MK untuk dapat dipilih kembali intuk jabatan yang sama, dan tata cara mengenai pemilihan ketua dan wakil ketua MK. Selain itu terdapat ketentuan mengenai kepaniteraan MK baik masa usia pensiunnya maupun tugas teknis administratifnya. Syarat hakim MK yang harus berijazah doktor dan berlatar belakang pendidikan di bidang hukum, batas usia paling rendah berusia 55 (lima puluh lima) tahun, dan mempunyai pekerjaan di bidang hukum paling sedikit 15 (lima belas) tahun. UU No. 7 Tahun 2020 juga mengatur penambahan bagian pemberhentian hakim MK dan memperkuat pengaturan mengenai penegakan etik sebagai bentuk menjaga integritas hakim konstitusi. Perubahan undang-undang yang seharusnya segera dilakukan sebagaimana diatur dalam Pasal 59 ayat (2) juga dihapuskan melalui UU No. 7 Tahun 2020.
2. Pelaksanaan putusan MK bermakna konstitusional bersyarat pertama kali dilakukan pada Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 tentang Pengujian atas UU tentang Sumber Daya Air. Terobosan hukum dari MK ini umumnya dilakukan untuk menjawab pengujian undang-undang ketika ditemukan rumusan undang-undang yang normanya sangat umum. Hal yang biasanya terjadi adalah bilamana terdapat suatu pasal dalam undang-undang yang memiliki rumusan umum tersebut tidak dapat diketahui langsung apakah dalam pelaksanaannya mengandung ada atau tidaknya pertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan contoh Putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019 dan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVIII/2020, Penulis memandang bahwa hal ini merupakan upaya dari MK terlihat untuk secara tidak langsung membuat norma baru. Dalam posisi MK berada dalam ranah yakni sebagai *negative legislator* dan posisi positif legislator berada di pembentuk undang-undang yakni DPR dan Pemerintah maka satu-satunya cara yang MK dapat upayakan yakni melalui klausula konstitusional bersyarat.
3. Solusi hukum bagi MK agar dapat menerbitkan putusan MK yang bermakna konstitusional bersyarat maka pembentuk undang-undang seharusnya segera menormakan ketentuan tersebut dalam perubahan keempat dari UU No. 23 Tahun 2004. Hal ini juga sesuai dengan prinsip hukum *civil law* yang dianut oleh Indonesia dimana pendekatan undang-undang yang tertulis tidak dapat diabaikan. Hal ini berbeda dengan *common law* yang justru mengedepankan putusan pengadilan.

## B. Saran

1. Penulis menyarankan agar segera dibentuk Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Keempat atas UU No. 24 Tahun 2003 yang mengakomodasi pengaturan mengenai kewenangan MK untuk menerbitkan Putusan yang bermakna konstitusional bersyarat.
2. Adapun usulan rumusan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Keempat atas UU No. 24 Tahun 2003 dilakukan pada Pasal 57 dengan menyisipkan ayat (1a) dan menambahkan Pasal 57A.
3. Penulis menyarankan agar MK tidak menerbitkan putusan yang bermakna konstitusional bersyarat sebelum adanya revisi UU No. 24 Tahun 2003 yang mengakomodir pengaturan mengenai kewenangan MK untuk menerbitkan Putusan yang bermakna konstitusional bersyarat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

### Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 perihal pengujian Undang-

- Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-VI/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55 PUU-XVIII/2020 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Buku**
- Asy'ari, Syukri et. al. *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013.
- Asshiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- . *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Arief, Sidharta. *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama, 2007.
- Azis, Asmaeny. *Constitutional Complaint dan Constitutional Question dalam Negara Hukum*. Jakarta: Kencana, 2018.
- Broto, Al Wisnu. *Hakim dan Peradilan Di Indonesia (Dalam Beberapa Aspek Kajian)*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, 1997.
- Corte Costituzionale. *La Corte Costituzionale (The Italian Constitutional Court)*, Roma: Segreteria Generale - Corte Costituzionale, 2012.
- Erwin, Muhammad. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo, 2012.
- Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: PT. Alumni, 2004.
- Harjono. *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L., Wakil Ketua MK*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Hamidi, Jazim. *Hermeneutika Hukum*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Kansil, Cst. *Kamus istilah Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka, 2009.
- M. Friedman, Lawrence. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Cetakan Keempat. Bandung: Nusamedia, 2011.

- Mertokusumo, Sudikno. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Yogyakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- ..... Mengenal Hukum: Suatu Pengantar. Yogyakarta: Liberty, 2005.
- ..... Penemuan Hukum Sebuah Pengantar. Yogyakarta: Liberty, 2009.
- Maggalatung, Salman dan Nur Rohim Yunus. *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara (Aktualisasi dalam Teori negara Indonesia)*. Bandung: Fajar Media, 2013.
- The Constitutional Court of Korea. *The First Ten Years of the Korean Constitutional Court (1988-1998)*, Republic of Korea: the Constitutional Court of Korea, 2001.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cetakan kedelapan. Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Jurnal**
- Agus Susanto, Nur. *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*. Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014.
- Agus Santoso, M. *Perkembangan Konstitusi di Indonesia*, Jurnal Yustisia, Vol 2, No. 3, September-Desember, 2013.
- Isra, Saldi. *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Jurnal Konstitusi, Vol.11, No 3, September 2014.
- Gaffar, Janedjri M. *Kedudukan, Fungsi Dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jurnal Mahkamah Konstitusi, Vol. 6, No. 1, Maret 2009.
- Khalid, Afif. *Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia*. Jurnal Al' Adl, Volume VI, Nomor 11, Januari-Juni 2014.
- Lim, Jibong. *Korean Constitutional Court Standing at the Crossroads: Focusing on Real Cases and Variational Types of Decisions*, Loyola of Los Angeles Internasional and Comparative Law Review, Volume 24, Tahun 2002.
- Mahrus Ali, Mohammad *et.al. Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru*. Jurnal Konstitusi, Vol. 12, No. 3, September, 2015.
- Rahman, Faiz dan Dian Agung Wicaksono. *Eksistensi dan Karakteristik Putusan Bersyarat Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 2, Juni 2016.
- Widarto, Joko. *Penerapan Asas Putusan Hakim Harus DIanggap Benar (studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013)*. Lex Jurnalica, Volume 13, Nomor 1, April 2016.

DUKUNGAN OPTIMALISASI LAYANAN PENYALURAN DELEGASI MASYARAKAT  
OLEH SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI DALAM PELAKSANAAN TUGAS DPR RI  
BERDASARKAN PASAL 72 HURUF G UNDANG-UNDANG TENTANG MAJELIS  
PERMUSYAWARATAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN  
PERWAKILAN DAERAH, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

*(SUPPORT OF THE OPTIMIZATION OF COMMUNITY DELEGATION DISTRIBUTION  
SERVICES BY THE SECRETARIAT GENERAL OF THE DPR RI IN IMPLEMENTING THE  
DUTIES OF THE DPR RI BASED ON ARTICLE 72 LETTERS G MD3 LAW)*

**Reny Amir**

Kepala Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat Biro Protokol  
Sekretariat Jenderal DPR RI

\*Korespondensi: renyamir3@gmail.com

**Abstrak**

Mekanisme pembentukan undang-undang harus dilakukan secara transparan agar masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan dalam suatu permasalahan. Salah satu fungsi DPR RI yaitu fungsi legislasi, membentuk UU. Materi muatan UU yang ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas tentu harus membuka masuknya aspirasi masyarakat agar menghasilkan suatu UU yang demokratis, aspiratif, dan partisipatif. Setjen DPR RI sebagai *supporting system* berfungsi memberikan dukungan pelaksanaan tugas DPR RI dalam menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 72 huruf g UU tentang MD3. Penulisan ini mengangkat permasalahan bagaimana penyerapan aspirasi atau partisipasi masyarakat dalam bidang legislasi di DPR RI dan bagaimana upaya Setjen DPR RI sebagai *supporting system* mendukung DPR RI melaksanakan tugas menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 72 huruf g UU tentang MD3. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui penyerapan aspirasi atau partisipasi masyarakat dalam bidang legislasi di DPR RI dan upaya Setjen DPR RI mendukung DPR RI melaksanakan tugas menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 72 huruf g UU tentang MD3. Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Penyerapan aspirasi/partisipasi masyarakat dalam bidang legislasi di DPR RI dapat dilakukan pada tiga tahap pembentukan UU, yaitu pada tahap penyusunan, pembahasan, dan tahap pelaksanaan UU. Dukungan yang dilakukan Setjen DPR RI dalam pelaksanaan tugas DPR RI sesuai Pasal 72 huruf g UU tentang MD3 yaitu dengan mengoptimalkan layanan penyaluran delegasi masyarakat agar menjadi lebih efektif dan efisien dengan menghadirkan SILUGAS, yaitu program optimalisasi layanan penyaluran delegasi masyarakat berbasis elektronik.

Kata kunci: aspirasi masyarakat, legislasi, Sekretariat Jenderal DPR RI

### *Abstract*

*The mechanism for the formation of laws must be carried out in a transparent manner so that the public can participate. One of the functions of the DPR RI is the legislative function. The contents of the law which are aimed at the interests of the wider community must certainly open the entry of people's aspirations in order to produce a law that is democratic, aspirational and participatory. The Secretariat General of the DPR RI as a supporting system functions to provide support for the DPR RI's duties in absorbing, gathering, accommodating and following up people's aspirations as regulated in Article 72 letter g of the Law on MD3. This writing raises the issue of how to absorb people's aspirations or participation in legislation in the DPR RI and how the efforts of the Secretariat General to support the DPR RI in carrying out its task as regulated in Article 72 letter g of the Law on MD3. This paper aims to determine the absorption of people's aspirations or participation in the legislation and the efforts of the the Secretariat General to support the DPR RI in carrying out the task of absorbing, gathering, accommodating and following up on people's aspirations. This writing uses a normative juridical method with a statutory approach. The absorption of public aspirations/participation in the legislation can be carried out at three stages of law formation, namely at the drafting, deliberation, and implementation of the law. Meanwhile, the efforts made by the Secretariat General in optimizing the distribution of community delegation services to be more effective and efficient by presenting SILUGAS, which is an electronic-based community delegation service optimization program.*

*Keywords: people's aspirations, legislation, the Secretariat General of the DPR RI*

## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Pada pertengahan tahun 2020, sejumlah pihak melakukan aksi unjuk rasa atau demonstrasi di depan Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) untuk menolak Rancangan Undang-Undang tentang Haluan Ideologi Pancasila (RUU HIP) yang telah disahkan sebagai RUU inisiatif DPR dalam rapat paripurna yang diselenggarakan pada 12 Mei 2020 karena menilai RUU tersebut akan mengganggu ideologi Pancasila. Meskipun di tengah pandemi Covid 19, sejumlah pihak yang menolak RUU HIP tetap melakukan aksi di tengah guyuran hujan dan sebanyak 12 orang

perwakilan massa diterima oleh Wakil Ketua DPR RI, Bapak Sufmi Dasco Ahmad untuk membicarakan tuntutanannya.<sup>1</sup>

Kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum adalah hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia (DUHAM). Dalam Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa

---

<sup>1</sup>Nursita Sari, *Demo di Depan DPR, Massa Sebut RUU HIP Akan Ganggu Pancasila*, dimuat dalam <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/06/24/17225621/demo-di-depan-dpr-massa-sebut-ruu-hip-akan-ganggu-pancasila?page=all>. diakses tanggal 5 Juli 2020.

“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang”, dan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.” Ketentuan ini menggambarkan bahwa kemerdekaan setiap warga negara untuk menyampaikan pendapat di muka umum merupakan perwujudan demokrasi dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Hal ini juga sejalan dengan Pasal 19 DUHAM yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat, dan dalam hak ini termasuk kebebasan mempunyai pendapat dengan tidak mendapat gangguan dan untuk mencari, menerima, dan menyampaikan keterangan dan pendapat dengan cara apa pun juga dan dengan tidak memandang batas-batas”. Namun demikian, meskipun telah dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945 dan sejalan dengan DUHAM, kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum tetap harus dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan termasuk DPR RI. Perubahan dimaksud bertujuan mewujudkan parlemen atau lembaga perwakilan yang lebih demokratis, efektif, dan akuntabel. Namun, sebagian masyarakat masih menilai bahwa DPR RI sebagai pembentuk undang-undang kurang aspiratif

dalam beberapa penyusunan Undang-Undang. Padahal mekanisme dalam Undang-Undang harus dilakukan secara transparan agar masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan dalam mengatur suatu permasalahan.

Materi muatan Undang-Undang yang ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas tentu harus membuka masuknya aspirasi masyarakat agar dapat menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis, aspiratif, partisipatif, dan berkarakter *responsif/populistik* karena watak atau karakter Undang-Undang sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada saat Undang-Undang tersebut disusun. Hal ini dapat terjadi karena pemahaman bahwa lahirnya suatu Undang-Undang adalah untuk kesejahteraan rakyat sehingga secara langsung akan membawa konsekuensi dalam materi muatannya.<sup>2</sup>

DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat sudah sepatutnya mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal tersebut merupakan fungsi representasi DPR RI dalam menghimpun aspirasi rakyat dan memberikan pertanggungjawaban secara moral maupun politik kepada konstituen di daerah pemilihannya. Hal ini sesuai dengan tugas DPR RI dalam Pasal 72 huruf g yang menyebutkan bahwa DPR RI bertugas menyerap, menghimpun, menampung

---

<sup>2</sup>Mahfud, MD. *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Raja Grafindo, 2020, hal 15.

dan menindaklanjuti aspirasi rakyat. Pelaksanaan tugas tersebut sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja lembaga perwakilan berdasarkan prinsip saling mengimbangi *checks and balances*, yang dilandasi prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta sekaligus meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat.<sup>3</sup>

Dalam mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPR RI tersebut, berdasarkan Pasal 413 sampai dengan Pasal 415 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU tentang MD3) dibentuk Sekretariat Jenderal DPR (Setjen DPR RI), yang susunan organisasi dan tata kerjanya diatur dengan peraturan Presiden atas usul lembaga DPR. Setjen DPR RI sebagai unsur pendukung (*Supporting System*) DPR RI berfungsi memberikan dukungan pelaksanaan tugas dan fungsi konstitusional DPR RI tersebut.

Hal ini sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Perpres No. 26 Tahun 2020) yang menyatakan bahwa Setjen DPR RI mempunyai tugas mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas DPR RI di bidang persidangan, administrasi, dan keahlian.

---

<sup>3</sup>Lihat Penjelasan Umum dan Pasal 72 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sebagai *supporting system*, Setjen DPR RI harus terus berupaya untuk meningkatkan perannya agar fungsi representasi DPR RI dalam menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat dapat dilakukan dengan efektif dan efisien.

Berkembangnya peradaban, majunya teknologi komunikasi dan informasi serta terjadinya perubahan sosial yang cepat, sangat berpengaruh terhadap kondisi jiwa masyarakat khususnya pada tingkat ketegangan dan emosional masyarakat.<sup>4</sup> Oleh karena itu, dukungan Setjen DPR RI dalam meningkatkan kualitas pelayanan khususnya kepada masyarakat (delegasi masyarakat) dalam menyampaikan aspirasinya guna menciptakan citra positif DPR RI di masyarakat menjadi sangat penting untuk dilakukan.

Berdasarkan uraian sebelumnya tersebut, penting untuk dikaji keterkaitan antara penyampaian aspirasi masyarakat sebagaimana dijamin konstitusi dan dukungan Setjen DPR RI dalam mendukung tugas DPR RI sebagaimana termaktub dalam Pasal 72 huruf g UU tentang MD3 khususnya di bidang legislasi melalui pemanfaatan teknologi yang berbasis elektronik demi peningkatan kualitas pelayanan kedewanan.

## B. Permasalahan

Berdasarkan pemaparan mengenai latar belakang yang diuraikan sebelumnya maka per-

---

<sup>4</sup>H. Sadjijono, *Hukum Antara Sollen dan Sein (Dalam Perspektif Praktek Hukum di Indonesia)*, Ubhara Press, Surabaya, 2017, hal. 80.

masalah yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini yaitu:

1. bagaimana penyerapan aspirasi atau partisipasi masyarakat dalam bidang legislasi di DPR RI?
2. bagaimana upaya Setjen DPR RI sebagai *supporting system* mendukung DPR RI melaksanakan tugas menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 72 huruf g UU tentang MD3.

Hal ini sangat penting untuk dilakukan mengingat masih kurangnya sosialisasi mengenai upaya penyerapan aspirasi yang datang secara langsung ke DPR RI.

### C. Tujuan Penulisan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. penyerapan aspirasi atau partisipasi masyarakat dalam bidang legislasi di DPR RI; dan
2. upaya Setjen DPR RI sebagai *supporting system* mendukung DPR RI melaksanakan tugas menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 72 huruf g UU tentang MD3.

### D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah

mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).<sup>5</sup>

Berkaitan dengan permasalahan dalam tulisan ini maka pengkajian dilakukan dengan menganalisis Pasal 72 huruf g UU MD 3, Keputusan Sekretariat Jenderal DPR RI, dan Pedoman Penyaluran Delegasi Masyarakat di Sekretariat Jenderal DPR RI. Penulisan ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan atau data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier.<sup>6</sup> Adapun kajian bahan hukum primer dalam penulisan ini terdiri dari peraturan perundang-undangan serta buku yang terkait dengan hukum, penyampaian pendapat di muka umum, dan penyampaian aspirasi masyarakat lainnya.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Undang-Undang

Penyelenggaraan negara yang baik memegang peran penting bagi pencapaian cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.<sup>7</sup> Berdasarkan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, DPR RI memegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang. Sedangkan

---

<sup>5</sup> Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hal. 34.

<sup>6</sup>H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, Cetakan Ke-3, hal. 23-24.

<sup>7</sup> Bambang Waluyo, *Penegakan Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hal.92.

berdasarkan Pasal 5 UUD NRI, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR RI.<sup>8</sup> Undang-undang merupakan hukum dalam bentuk tertulis yang dibentuk berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh pembentuk undang-undang. Pembentukan undang-undang merupakan bagian dari pembangunan hukum yang mencakup pembangunan sistem hukum nasional dengan tujuan mewujudkan tujuan negara yang dilakukan secara terencana melalui program secara sistematis. Hal ini tercermin dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang dibuat ketika pergantian pemerintahan baik untuk jangka panjang (Prolegnas prioritas 5 tahunan) maupun jangka pendek (Prolegnas prioritas tahunan) yang ditetapkan setiap tahunnya.

Secara yuridis, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Khusus mengenai Undang-Undang, dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang didefinisikan sebagai peraturan perundang-undangan yang

dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Undang-Undang merupakan bagian dari Peraturan perundang-undangan sehingga pembentukan Undang-Undang juga mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Begitupula dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, pembentukan undang-undang juga harus dilakukan sesuai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas keterbukaan. Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup>

## 2. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat (*public participation*) pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (*decision-making process*). Adanya keterbukaan pemerintah terhadap publik dimungkinkan keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi, baik dari proses perancangan peraturan sampai dengan diberlakukannya suatu peraturan. Akan tetapi keterlibatan

---

<sup>8</sup>Lihat Pasal 5 dan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945.

---

<sup>9</sup> Lihat Pasal 7 UU tentang P3 beserta penjelasan Pasalnya.

masyarakat untuk ikut serta dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan akan menjadi lebih efisien sesuai dengan harapan kita bersama untuk mencapai suatu pemerintahan yang baik (good governance).<sup>10</sup>

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensinya seluruh hukum yang berlaku di negara Indonesia merupakan suatu sistem. Suatu sistem merupakan suatu tatanan dan satuan yang utuh, yang terdiri atas bagian serta unsur yang saling berkaitan dan saling berhubungan fungsional secara teratur, dan merupakan totalitas. Konsekuensinya kaidah dalam pasal-pasal yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 harus konsisten dan koheren dengan pembukaan UUD NRI Tahun 1945.”<sup>11</sup>

Dengan merujuk pada tujuan bernegara yang salah satunya yaitu "... memajukan kesejahteraan umum", maka akan bisa dimaknai bahwa pembentukan Undang-Undang harus ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tujuan ini kemudian dipertegas di dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 yakni Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945<sup>12</sup> dan

Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.<sup>13</sup> Hal ini merupakan jaminan sekaligus menggambarkan hak konstitusional setiap warga negara atas mengeluarkan pendapat atau mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan. Jaminan tersebut ditindaklanjuti dengan pengaturan dalam Pasal 72 huruf g UU tentang MD3 yang menyatakan bahwa DPR RI bertugas menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Hampir 97 persen negara yang ada pada zaman modern sekarang mengklaim menganut sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat, tetapi praktik dalam penerapannya di lapangan berbeda-beda antara satu negara dengan yang lain.<sup>14</sup> Menurut Miriam Budardjo, badan legislatif adalah lembaga yang “*legislate*” atau lembaga pembuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat dan nama lain yang sering dipakai adalah parlemen. Keterlibatan rakyat dalam pengelolaan dan pengambilan keputusan pemerintahan menjadi indikator kedaulatan rakyat, namun tidak dimaksudkan bahwa seluruh rakyat harus terlibat secara langsung. Untuk itu, diperlukan adanya lembaga perwakilan rakyat yang bertugas untuk menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat, merumuskan peraturan sebagai pijakan di dalam pengelolaan pemerintahan, dan melakukan

tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang.”

<sup>13</sup>Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.”

<sup>14</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hal. 294.

<sup>10</sup> Tomy M. Saragih, *Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan*, Jurnal Sasi, Vol. 17 No. 3, Bulan Juli-September 2011, hal.11-20.

<sup>11</sup>M.S Kaelan dalam Bagus Prasetyo, *Analisis Yuridis Tentang Upah Minimum Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Ketenagakerjaan Ditinjau Dari Perspektif Konstitusi*, Prodigy, Jurnal Perundang-undangan, Vol 8 No.1, Juli 2020, hal.80.

<sup>12</sup> Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan

*budgeting* sesuai dengan kehendak dan kebutuhan masyarakat.<sup>15</sup>

Secara umum, fungsi Lembaga Legislatif dapat digambarkan sebagai *Policy Making* karena merumuskan kebijakan umum yang sesuai dengan tuntutan masyarakat, *budgeting*, karena menyusun anggaran penerimaan dan belanja negara, dan *controlling*, karena mengawasi pelaksanaan undang-undang dan penerimaan dan penggunaan anggaran. Untuk melaksanakan berbagai fungsi tersebut maka anggota DPR RI tersebut memiliki sejumlah hak dan kewajiban. Adapun salah satu dari kewajibannya tersebut yaitu melaksanakan tugasnya untuk menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Menurut Suharto, Masyarakat adalah sekelompok orang yang memiliki perasaan yang sama atau menyatu satu sama yang lainnya karena mereka saling berbagi identitas, kepentingan yang sama, perasaan memiliki, dan biasanya tinggal di satu tempat yang sama.<sup>16</sup> Istilah partisipasi masyarakat dapat dijumpai dalam berbagai terminologi. Beberapa diantaranya menyebutkan, peran serta masyarakat, *inspraak* (Bahasa Belanda), *public participation* (Inggris), atau partisipasi publik.<sup>17</sup> Hal ini berarti

DPR RI sebagai lembaga legislatif berfungsi sebagai lembaga penyerap dan penyalur aspirasi masyarakat.

Menurut Romli Atmasasmita, faktor konten suatu undang-undang memerlukan perhatian sebagai salah satu indikator kesadaran hukum karena pengetahuan dan pemahaman pembentuk undang-undang mempengaruhi produk suatu undang-undang, dan kualitas undang-undang akan mempengaruhi persepsi dan sikap serta kepatuhan masyarakat terhadap undang-undang yang bersangkutan. Secara umum, bentuk partisipasi masyarakat dapat dilakukan pada 3 (tiga) tahap pembentukan undang-undang, yaitu pada tahap *ante legislative*, tahap *legislative*, dan tahap *post legislative*.<sup>18</sup>

Pada tahap *ante legislative* sebenarnya terdapat empat bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan, yaitu: 1) penelitian; 2) diskusi, lokakarya dan seminar; 3) pengajuan usul inisiatif; dan 4) perancangan RUU. Kemudian, pada tahap *legislative* terdapat enam bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam proses pembentukan undang-undang, yaitu: 1) audiensi atau RDPU di DPR; 2) RUU alternatif; 3) masukan melalui media cetak; 4) masukan melalui media elektronik; 5) unjuk rasa; dan 6) diskusi, lokakarya, serta seminar. Sedangkan pada tahap *post legislative* terdapat tiga bentuk partisipasi masyarakat, berupa: 1) unjuk rasa terhadap RUU baru; 2) tuntutan judicial review terhadap UU baru; dan 3)

<sup>15</sup> Patawari, *Konsep Negara Hukum Dan Keterwakilan Rakyat (Perbandingan Sistem Parlemen Beberapa Negara)*, Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT), 2017, hal.vii.

<sup>16</sup> Edie Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan,Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerja Sosial*, Bandung: Refika Aditama, 2006, hal.47.

<sup>17</sup> Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan*

*Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, hal. 185.

<sup>18</sup> Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hal. 306-316.

sosialisasi UU baru melalui penyuluhan, diskusi, lokakarya dan seminar.<sup>19</sup>

Adapun faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dapat terjadi secara internal seperti kemampuan dan kemauan dari masyarakat untuk berpartisipasi serta faktor secara eksternal seperti peran dari lembaga formal yang ada termasuk aparat didalamnya. Dengan demikian, dalam negara hukum yang demokratis peranan rakyat sangat diperlukan dalam menentukan masalah apa yang akan dibahas dan diputuskan serta berperan dalam pengambilan keputusan. Hal ini dapat disebut sebagai bentuk hubungan antara hukum dan masyarakat yang mencerminkan bahwa hukum dibentuk oleh, dan diperlukan bagi masyarakat. Hal tersebut seperti adigium, “*ubi societates, ubi ius*”, bahwa tiada hukum tanpa masyarakat dan tiada masyarakat tanpa hukum, yang diungkapkan oleh Cicero sebagai seorang filosof.

### 3. Sekretariat Jenderal DPR RI

Peningkatan partisipasi masyarakat harus menjadi target utama bagi DPR RI khususnya di bidang legislasi. Pemberian kemudahan akses masukan masyarakat melalui media informasi *website* dapat menjadi alternatif di saat keterbatasan waktu untuk menjemput aspirasi ke daerah. Sekretariat Jenderal DPR RI (Setjen DPR RI) sebagai unsur pendukung (*Supporting System*) DPR RI berfungsi memberikan dukungan pelaksanaan tugas dan fungsi konstitusional DPR RI tersebut. Sebagai *supporting system*, Sekretariat Jenderal DPR RI harus terus berupaya untuk me-

ningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dalam menyalurkan delegasi masyarakat yang ingin berpartisipasi dalam memberikan masukan di bidang legislasi guna menciptakan citra positif DPR RI di masyarakat. Hal tersebut merupakan bagian dari peran Setjen DPR RI mendukung tugas DPR RI dalam menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat.<sup>20</sup>

Selain itu, dalam rangka mendukung tugas dan wewenang DPR RI sebagai lembaga parlemen yang modern, terbuka, aspiratif, dan berintegritas, Setjen DPR RI harus menjadi *supporting system* yang profesional dan modern. Salah satu upaya mewujudkan tujuan tersebut adalah dengan melakukan berbagai perbaikan melalui serangkaian upaya terpadu di sektor birokrasi yang meliputi tata kelola pemerintahan yang berkualitas, terlaksananya keterbukaan informasi dan pemerintahan berbasis elektronik, dan peningkatan kualitas pelayanan kedewanan.

Hal ini sejalan dengan Pasal 3 Perpres No. 26 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa Sekretariat Jenderal mempunyai tugas mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di bidang persidangan, administrasi, dan keahlian. Khusus mengenai penyerapan aspirasi masyarakat, dalam Pasal 20 ayat (2) Peraturan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja

<sup>19</sup> Saifudin, Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hal. 306-316.

<sup>20</sup> Pasal 72 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI sebagaimana diubah dengan Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor 2 Tahun 2016 disebutkan bahwa subbagian Penyaluran Delegasi Masyarakat mempunyai tugas pelaksanaan penyaluran delegasi masyarakat dalam rangka penyampaian aspirasi masyarakat kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, pelaksanaan urusan logistik keprotokolan, dan pelaksanaan tata usaha Bagian U-PDM.

## B. Analisis

### 1. Pelaksanaan Penyerapan Aspirasi Atau Partisipasi Masyarakat Dalam Bidang Legislasi di DPR RI

DPR RI memiliki tiga fungsi utama, yang salah satunya yaitu fungsi legislasi. Fungsi legislasi ini diamanatkan berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Hal ini berimplikasi bahwa setiap pembentukan Undang-Undang harus melalui DPR RI sebagai lembaga legislatif yang menjadi representasi dari rakyat Indonesia.<sup>21</sup> Meskipun DPR RI memegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang, berdasarkan Pasal 5 UUD NRI, Presiden juga memiliki hak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR RI. Namun, dikarenakan keterbatasan waktu yang dimiliki penulis maka uraian selanjutnya hanya terkait rancangan undang-undang yang berasal dari DPR RI.

Berdasarkan Pasal 118 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020), Badan Legislasi dalam menyusun Prolegnas di lingkungan DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan rancangan undang-undang dari Fraksi, komisi, Anggota, dan/atau masyarakat. Selanjutnya, dalam Pasal 128 Tatib DPR RI, dalam penyusunan rancangan undang-undang, baik Anggota, komisi, gabungan komisi, atau maupun Badan Legislasi dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan untuk menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang. Untuk mendapatkan masukan tersebut, dapat melakukan rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja ke daerah; dan kunjungan kerja ke luar negeri.

Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU), Komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, atau panitia khusus dapat meminta menteri yang mewakili Presiden membahas rancangan undang-undang untuk mengundang masyarakat dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) untuk mendapatkan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Selain itu, dapat juga mengadakan kunjungan kerja ke daerah dalam rangka mendapatkan masukan dari pemerintah daerah dan/atau masyarakat di daerah. Bahkan, dapat juga mengadakan kunjungan kerja ke luar negeri dengan dukungan anggaran DPR dan persetujuan pimpinan DPR. Hal ini tertuang dalam Pasal 156 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3). Namun, terkait usulan rencana kunjungan ke luar negeri tersebut setidaknya harus melihat urgensi; kemanfaatan; dan keterkaitan negara tujuan dengan materi RUU.

---

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD, 2011, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.123

Berdasarkan gambaran singkat mengenai proses pembentukan UU di atas, dapat dijelaskan bahwa ruang partisipasi masyarakat terdapat dalam tahap berikut: a) penyusunan program legislasi nasional, b) penyusunan prakarsa rancangan undang-undang baik di pemerintah maupun di DPR RI, dan c) tahap pembahasan di DPR. Selain dalam penyusunan dan pembahasan RUU, DPR RI juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang; pelaksanaan keuangan negara; dan kebijakan Pemerintah. Fungsi pengawasan terkait bidang legislasi terdapat pada pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tersebut<sup>22</sup> Hal ini menggambarkan bahwa penyerapan aspirasi masyarakat di bidang legislasi dapat dilakukan sejak mulai dari penyusunan RUU, pembahasan RUU, sampai dengan evaluasi terhadap pelaksanaan undang-undang. Hal ini tentu telah sejalan bahwa partisipasi masyarakat dapat dilakukan pada 3 (tiga) tahap pembentukan undang-undang, yaitu pada tahap *ante legislative* (penyusunan RUU), tahap *legislative* (pembahasan RUU), dan tahap *post legislative* (Pelaksanaan UU).

Bagaimanapun juga untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik peran politik hukum tentu sangat diperlukan. Politik hukum menurut Soedarto yaitu, usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu. Sedangkan Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial

dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>23</sup> Di bidang legislasi, masyarakat memiliki hak untuk berperan serta menyampaikan aspirasi pada semua tahapan.

Hal ini pun juga dikuatkan dalam BAB XI UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terdiri hanya 1 (satu) Pasal dan mengatur mengenai partisipasi masyarakat. Pasal tersebut yaitu Pasal 96 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berikut penjelasannya yang menyebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Yang dimaksud dengan Masyarakat disini adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok orang antara lain, kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat.

Adapun masukan secara lisan dan/atau tertulis tersebut dapat dilakukan melalui RDPU; kunjungan kerja; sosialisasi; dan/atau seminar lokakarya, dan/atau diskusi. Selanjutnya, untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis tersebut, setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa membuka akses informasi merupakan

<sup>22</sup> Lihat Pasal 156 Tatib DPR RI.

<sup>23</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 2011, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 27-28.

kewajiban dalam pembentukan undang-undang karena pada prinsipnya informasi adalah milik publik dan bukan milik pembentuk undang-undang semata meskipun pembentuk undang-undang selalu dihadapkan pada kondisi untuk harus selalu menjaga keseimbangan dimana satu sisi harus menutup informasi dan pada sisi lainnya harus menjaga kepentingan publik. Namun, kepentingan publik tetap harus didahulukan dan dasar hukum yang berkaitan dengan keterbukaan informasi publik di Indonesia dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU tentang KIP).<sup>24</sup>

## 2. Upaya Sekretariat Jenderal Sebagai *Supporting System* DPR RI Melaksanakan Tugas Berdasarkan Pasal 72 Huruf G UU Tentang MD3

Membangun DPR RI sebagai parlemen modern merupakan suatu keniscayaan. Kepercayaan publik menjadi hal yang sangat penting dalam konteks demokrasi perwakilan. Sebagai *supporting system*, Setjen DPR RI terus berupaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dalam menyalurkan delegasi masyarakat guna menciptakan citra positif DPR RI di masyarakat.

Berdasarkan data Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat (Bagian U-PDM), pada bulan Agustus - Desember 2019

tercatat sebanyak 11.722 orang delegasi masyarakat baik secara perorangan maupun kelompok. Data tersebut menunjukkan hak dari masyarakat untuk menyampaikan aspirasi kepada DPR RI sebagai lembaga legislatif cukup banyak untuk setiap semester per tahun. Setjen DPR RI mempunyai kewajiban dalam memfasilitasi setiap delegasi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya.

Pada tahun 2020 ini, Setjen DPR RI melakukan optimalisasi aplikasi sebagai salah satu bentuk perbaikan atau peningkatan dukungan di sektor birokrasi yang meliputi tata kelola pemerintahan yang berkualitas melalui terlaksananya keterbukaan informasi dan pemerintahan berbasis elektronik sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan bagi Dewan. Hal ini dilakukan mengingat diperlukan sebuah wadah yang mampu memfasilitasi setiap delegasi masyarakat agar aspirasi yang akan disampaikan kepada DPR RI dapat tersalurkan secara maksimal.

Pelaksanaan layanan penyaluran delegasi masyarakat memerlukan koordinasi antar unit kerja yang cukup luas dan mencakup antar unit kerja, yaitu: Bagian Sekretariat Alat Kelengkapan Dewan, Sekretariat Fraksi, Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat di Biro Protokol, Bagian Pengamanan Dalam, dan Direktorat Pengamanan Obyek Vital (Dir. Pam Obvit), Polda Metro Jaya. Berdasarkan hal tersebut, Biro Protokol, khususnya Bagian U-PDM telah merancang program optimalisasi layanan penyaluran delegasi masyarakat melalui **Sistem Penyaluran Delegasi Masyarakat**

---

<sup>24</sup> Toby Mendel. *Kebebasan Memperoleh Informasi, Sebuah Survei Perbandingan Hukum (Freedom of Information: A Comparative Legal Survey)*, diterjemahkan oleh Tim Kawantama, UNESCO, Jakarta: 2004, hal.3-8.

(SILUGAS) yang dapat diakses melalui website [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id) atau [pdm.dpr.go.id](http://pdm.dpr.go.id).

Dukungan Setjen DPR RI terkait layanan penyaluran delegasi masyarakat ini didasarkan atas 3 (tiga) bentuk, yaitu:

a. penyampaian aspirasi secara mandiri



Gambar 1: Alur Pelayanan Delegasi Masyarakat melalui penyampaian aspirasi secara mandiri.

Untuk menggunakan aplikasi penyaluran delegasi masyarakat melalui penyampaian aspirasi secara mandiri maka alur yang digunakan adalah sebagai berikut:

- 1) Pemohon (masyarakat) mengisi formulir pada laman situs [pdm.dpr.go.id](http://pdm.dpr.go.id) dan memenuhi persyaratan permohonan.
- 2) Pemohon menerima bukti tiket penerimaan permohonan untuk dapat digunakan mengecek status permohonan.
- 3) Operator Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat di Biro Protokol memverifikasi dan/atau menindaklanjuti permohonan.
- 4) Operator Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat di Biro Protokol ber-

koordinasi dengan Bagian Sekretariat AKD atau Sekretariat Fraksi.

- 5) Operator Bagian Sekretariat AKD atau Sekretariat Fraksi menginput nama pimpinan/ anggota/ pihak yang akan menerima penyampaian aspirasi delegasi masyarakat.
- 6) Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat di Biro Protokol menerima, menyalurkan, dan mendampingi delegasi masyarakat hingga delegasi masyarakat meninggalkan kompleks perkantoran DPR RI.
- 7) Operator Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat di Biro Protokol menginput status permohonan menjadi selesai.

Terdapat 3 (tiga) peran yang terlibat dalam semua proses penyaluran delegasi ini, yaitu : Masyarakat Biro Protokol, Bagian Sekretariat Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi AKD dan Sekretariat Fraksi.

**b. Penyampaian aspirasi secara langsung**



Gambar 2: Alur Pelayanan Delegasi Masyarakat melalui penyampaian aspirasi secara langsung.

Untuk menggunakan Aplikasi Layanan Penyaluran Delegasi Masyarakat melalui penyampaian aspirasi secara langsung maka alur yang digunakan adalah sebagai berikut:

- 1) Delegasi melaporkan maksud dan tujuan kegiatan yang akan dilakukan serta persyaratan lain yang diperlukan untuk diserahkan kepada petugas di Bagian Pengamanan Dalam;
- 2) Operator Bagian Pengamanan Dalam menginput maksud dan tujuan delegasi masyarakat

tersebut dan meminta delegasi menunggu hingga terdapat kepastian penerima delegasi masyarakat.

- 3) Operator Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat, Biro Protokol menindaklanjuti permohonan dan berkoordinasi dengan Bagian Sekretariat AKD atau Sekretariat Fraksi.
- 4) Operator Bagian Sekretariat AKD atau Sekretariat Fraksi menginput nama pimpinan/anggota/ pihak yang akan menerima penyampaian aspirasi delegasi masyarakat.

- 5) Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat di Biro Protokol menerima, menyalurkan, dan mendampingi delegasi masyarakat hingga delegasi masyarakat meninggalkan kompleks perkantoran DPR RI.
- 6) Operator Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat di Biro Protokol menginput status permohonan menjadi selesai.

Terdapat 4 (empat) peran yang terlibat dalam proses pelayanan penyaluran delegasi masyarakat melalui penyampaian aspirasi secara langsung, yaitu Bagian Pengamanan Dalam, Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat di Biro Protokol, Bagian Sekretariat AKD, dan Sekretariat Fraksi.

c. Penyampaian pendapat di muka umum.



Gambar 3: Alur Pelayanan Delegasi Masyarakat melalui penyampaian pendapat di muka umum.

Untuk menggunakan Aplikasi Layanan Penyaluran Delegasi Masyarakat Setjen DPR RI melalui penyampaian pendapat di muka umum maka alur yang digunakan adalah sebagai berikut:

- 1) Delegasi melaporkan maksud dan tujuan kegiatan yang akan dilakukan serta persyaratan lain yang diperlukan untuk diserahkan kepada petugas di bagian Operator Direktorat Pengamanan Objek Vital dan/atau Bagian Pengamanan Dalam.
- 2) Operator Direktorat Pengamanan Objek Vital atau Bagian Pengamanan Dalam menginput maksud dan tujuan delegasi

masyarakat tersebut dan meminta delegasi menunggu hingga terdapat kepastian penerima delegasi masyarakat.

- 3) Operator Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat di Biro Protokol menindaklanjuti permohonan dan berkoordinasi dengan Bagian Sekretariat AKD atau Sekretariat Fraksi.
- 4) Operator Bagian Sekretariat AKD atau Sekretariat Fraksi menginput nama pimpinan/ anggota/ pihak yang menerima permohonan penyampaian aspirasi delegasi masyarakat.
- 5) Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat di Biro Protokol menerima, menyalurkan, dan mendampingi delegasi masyarakat hingga delegasi masyarakat meninggalkan kompleks perkantoran DPR RI.
- 6) Operator Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat di Biro Protokol menginput status permohonan menjadi selesai.

Terdapat 5 (lima) peran yang terlibat dalam proses Pelayanan penyaluran Delegasi Masyarakat melalui penyampaian pendapat di muka umum, yaitu Direktorat Pengamanan Obyek Vital, Bagian Pengamanan Dalam, Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat di Biro Protokol, Bagian Sekretariat AKD, dan Sekretariat Fraksi.

Dukungan Setjen DPR RI melalui optimalisasi aplikasi ini diharapkan akan menjadikan penyampaian aspirasi masyarakat dapat terdata dengan baik karena rekam jejak penyaluran delegasi masyarakat dapat terlihat secara transparan pada aplikasi dan harapan ter-

capainya kualitas penyampaian aspirasi dalam pelaksanaan tugas dan wewenang DPR RI sebagaimana diamanatkan dalam UU tentang MD3 dapat meningkatkan kinerja DPR RI sebagai representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Selain itu, upaya ini merupakan upaya Setjen DPR RI yang memiliki kewajiban dalam memfasilitasi setiap delegasi masyarakat menyampaikan aspirasinya untuk menyempurnakan sistem yang telah ada sebagai bagian penting dari perkembangan *supporting system* yang profesional dan modern dalam memberikan dukungan pelaksanaan tugas dan fungsi konstitusional DPR RI.

Melalui penguatan berbagai produk hukum terkait aplikasi tersebut telah menjadikan sebuah aplikasi yang lebih informatif dan fungsional karena dapat sebagai alat bantu koordinasi semua pihak yang terkait, serta menjadikan SILUGAS sebagai basis data yang terpusat untuk semua data PDM yang diperlukan sehingga dapat digunakan untuk keperluan evaluasi, laporan, dan statistik. Terakhir, SILUGAS akan dipromosikan secara luas baik menggunakan media sosial resmi milik DPR RI maupun dengan mensosialisasikan secara langsung antara lain kepada berbagai komunitas, perguruan tinggi, dan DPRD.

Dengan mengoptimalkan aplikasi yang telah ada sebelumnya, diharapkan lebih memudahkan unit kerja terkait dan memastikan koordinasi antar unit kerja akan bekerja dengan baik dan bertanggung jawab. Selain itu, hal ini tentu akan lebih memudahkan bagi masyarakat untuk mengetahui tahap atau alur ketika akan

menyampaikan aspirasi ke DPR RI karena akan memberikan informasi secara akurat kepada masyarakat mengenai proses atau tahapan penyaluran delegasi masyarakat sehingga menjadi lebih efektif dan efisien.

### III. PENUTUP

#### A. Kesimpulan

- a. Penyerapan aspirasi atau partisipasi masyarakat dalam bidang legislasi di DPR RI dapat dilakukan pada 3 (tiga) tahap pembentukan undang-undang, yaitu pada tahap *ante legislative* (penyusunan RUU), tahap *legislative* (pembahasan RUU), dan tahap *post legislative* (Pelaksanaan UU). Pada tahap *ante legislative*, penyerapan aspirasi atau partisipasi masyarakat dapat dilakukan melalui RDPU; kunjungan kerja ke daerah; dan kunjungan kerja ke luar negeri. Sedangkan pada tahap *legislative* (pembahasan RUU), DPR RI dapat mengundang masyarakat dalam RDPU, mengadakan kunjungan kerja ke daerah dalam rangka mendapatkan masukan dari pemerintah daerah dan/ atau masyarakat di daerah, serta dapat juga mengadakan kunjungan kerja ke luar negeri. Terakhir, pada tahap *post legislative* (Pelaksanaan UU) DPR RI melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang dilakukan melalui pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang. Namun, dalam ketiga tahapan tersebut, tidak menutup kemungkinan masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya secara langsung datang ke gedung DPR RI untuk menemui anggota Dewan dan alat kelengkapan dewan, hingga

menyampaikan pendapatnya di muka umum (unjuk rasa di depan gedung DPR RI).

- b. Setjen DPR RI yang memiliki kewajiban dalam memfasilitasi setiap delegasi masyarakat yang akan menyampaikan aspirasinya, berupaya untuk menyempurnakan sistem yang telah ada dan hal ini merupakan bagian penting dari perkembangan *supporting system* yang profesional dan modern dalam memberikan dukungan pelaksanaan tugas dan fungsi konstitusional DPR RI. Adapun upaya yang dilakukan dalam mengoptimalkan layanan penyaluran delegasi masyarakat di Setjen DPR RI agar menjadi lebih efektif dan efisien dengan menghadirkan SILUGAS, yaitu sebuah program optimalisasi layanan penyaluran delegasi masyarakat berbasis elektronik.

Dengan hadirnya SILUGAS, diharapkan akan menjadikan penyampaian aspirasi masyarakat menjadi lebih mudah dan memberikan kepastian penerimaan delegasi masyarakat oleh anggota DPR RI. Selain itu, melalui SILUGAS juga akan memudahkan bagi masyarakat untuk mengetahui tahap atau alur ketika akan menyampaikan aspirasi ke DPR RI. Secara internal, melalui aplikasi ini diharapkan dapat memudahkan unit kerja terkait dan memastikan koordinasi antar unit kerja akan bekerja dengan baik dan bertanggung jawab.

Selanjutnya, penyampaian aspirasi juga dapat terdata dengan baik karena rekam jejak penyaluran delegasi masyarakat dapat terlihat secara transparan pada aplikasi, dan harapan tercapainya kualitas penyampaian aspirasi

dalam pelaksanaan tugas dan wewenang DPR RI sebagaimana diamanatkan dalam UU Pasal 72 huruf g UU Tentang MD3 dapat meningkatkan kinerja DPR RI sebagai representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat.

## B. Saran

1. Dengan adanya SILUGAS diharapkan di masa yang akan datang dalam revisi Peraturan DPR RI Nomor 1 tahun 2020 tentang Tata Tertib dapat di masukkan dalam salah satu pasalnya bahwa penyaluran delegasi masyarakat dapat dilakukan melalui sebuah program optimalisasi layanan penyaluran delegasi masyarakat berbasis elektronik yang dapat diakses melalui website resmi DPR RI. Hal ini tentu menjadi bagian dalam mengoptimalkan layanan penyaluran delegasi masyarakat karena akan lebih memudahkan masyarakat yang akan hadir langsung untuk menyampaikan aspirasinya di DPR RI.
2. Dengan adanya perubahan Struktur Organisasi dan perpindahan pejabat/ mutasi pegawai dilingkungan Setjen DPR RI, diharapkan tidak menghentikan sistem yang telah dibuat tetapi harus dapat lebih menyempurnakan sistem yang ada sehingga kualitas penyampaian aspirasi dalam pelaksanaan tugas dan wewenang DPR RI sebagaimana diamanatkan dalam UU Pasal 72 huruf g UU Tentang MD3 dapat terus ditingkatkan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib.

### Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

- Ali, H. Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Ke-3, 2011.
- Dewata, Mukti Fajar Nur dan Achmad, Yulianto. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers: Jakarta, 2011.
- M.S Kaelan, *Inkonsistensi Dan Inkoherensi Dalam UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis-Yuridis)*, Jakarta: Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Bekerjasama dengan Paradigma Yogyakarta, 2017, dalam Bagus Prasetyo, *Analisis Yuridis Tentang Upah Minimum Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Ketenagakerjaan Ditinjau Dari Perspektif Konstitusi*, Prodigy, Jurnal Perundang-undangan, Vol 8, No.1, Juli 2020.
- Mahfud, Mohammad, MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers: Jakarta, 2011.
- MD, Mahfud. *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Raja Grafindo, 2020.
- Mendel, Toby. *Kebebasan Memperoleh Informasi, Sebuah Survei Perbandingan Hukum (Freedom of Information: A Comparative Legal Survey)*, diterjemahkan oleh Tim Kawantama, UNESCO, Jakarta: 2004.
- Patawari, *Konsep Negara Hukum Dan Keterwakilan Rakyat (Perbandingan Sistem Parlemen Beberapa Negara)*, Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT), 2017.
- Sadjijono, H. *Hukum Antara Sollen dan Sein (Dalam Perspektif Praktek Hukum di Indonesia)*, Ubhara Press: Surabaya, 2017.
- Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Suharto, Edie. *Membangun Masyarakat Memberdayakan, Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerja Sosial*, Bandung: Refika Aditama, 2006.
- Waluyo, Bambang. *Penegakan Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.

#### Jurnal

- Tomy M. Saragih, Tomy. *Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan*

*Kawasan*, Jurnal Sasi, Vol. 17 No. 3,  
Bulan Juli-September, 2011.

### **Laman**

Sari, Nursita. *Demo di Depan DPR, Massa Sebut RUU HIP Akan Ganggu Pancasila*. Dimuat dalam <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/06/24/17225621/demo-di-depan-dpr-massa-sebut-ruu-hip-akan-ganggu-pancasila?page=all>, diakses tanggal 5 Juli 2020.

**ANALISIS YURIDIS PERUBAHAN PENGGOLONGAN NARKOTIKA UNTUK  
GANJA DALAM KONVENSI TUNGGAL NARKOTIKA 1961 TERHADAP  
UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2009 TENTANG NARKOTIKA**  
*(THE CHANGES OF THE CLASSIFICATION OF NARCOTICS FOR MARIJUANA  
IN THE SINGLE CONVENTION OF NARCOTICS 1961 ON LAW NUMBER 35  
YEAR 2009 REGARDING NARCOTICS)*

**Nita Ariyulinda**

Perancang Undang-Undang Madya Bidang Kesejahteraan Rakyat  
Badan Keahlian DPR

\*Korespondensi: nita\_ldf@yahoo.com

Abstrak

Saat ini Komisi PBB untuk Narkotika telah mengambil keputusan mengeluarkan ganja dari golongan IV menjadi golongan 1 dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 sehingga dapat dimanfaatkan untuk kepentingan medis. Di Indonesia, UU tentang Narkotika ganja masuk dalam golongan 1 yang artinya ganja hanya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan penelitian dan tidak dapat digunakan untuk terapi. Dengan adanya perubahan penggolongan narkotika dalam konvensi tersebut maka bagaimana dengan posisi ganja yang diatur dalam UU tentang Narkotika. Permasalahan dalam penulisan ini yaitu bagaimana perubahan penggolongan narkotika khususnya untuk ganja dari golongan IV ke golongan I dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 memengaruhi posisi ganja dalam UU tentang Narkotika dan apakah dengan perubahan tersebut UU tentang Narkotika masih sesuai atau tidak dengan kebutuhan hukum dan perkembangan zaman. Tujuan penulisan yaitu untuk mengetahui bagaimana perubahan penggolongan narkotika untuk ganja dalam Konvensi Tunggal Narkotika memengaruhi terhadap penggolongan ganja dalam UU tentang Narkotika dan apakah dengan perubahan penggolongan Narkotika tersebut UU tentang Narkotika masih sesuai atau tidak dengan kebutuhan hukum dan perkembangan zaman. Metode penulisan ini menggunakan metode penulisan yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan kajian pustaka atau literatur sebagai bahan sekunder. UU tentang Narkotika mengatur bahwa perubahan penggolongan narkotika berdasarkan pada kesepakatan internasional dan kepentingan nasional. Kepentingan nasional artinya mempertimbangkan aspek filosofis, sosiologis, yuridis dan karakteristik masyarakat Indonesia. Perubahan penggolongan narkotika dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 tidak serta merta memengaruhi penggolongan narkotika untuk ganja dalam UU tentang Narkotika karena harus mempertimbangkan juga dari aspek kepentingan nasional. Jika dilihat dari aspek kepentingan nasional maka UU tentang Narkotika masih sesuai dengan kebutuhan hukum dan perkembangan zaman.

Kata kunci: Narkotika, Ganja, Konvensi, UU tentang Narkotika

## Abstract

Currently, the United Nations Commission on Narcotics has decided to issue marijuana from group IV to group 1 in the 1961 Single Convention on Narcotics so that it can be used for medical purposes. In Indonesia, the Law on Narcotics marijuana is included in group 1, which means that marijuana can only be used for research purposes and cannot be used for therapy. With the change in the classification of narcotics in the convention, what about the position of marijuana as regulated in the Law on Narcotics. The problem in this paper is how the change in the classification of narcotics, especially for marijuana from group IV to group I in the 1961 Single Convention on Narcotics affects the position of marijuana in the Law on Narcotics and whether with these changes the Law on Narcotics is still in accordance with the legal needs and developments of the times. The purpose of writing is to find out how changes in the classification of narcotics for marijuana in the Single Convention on Narcotics affect the classification of marijuana in the Law on Narcotics and whether with the change in the classification of Narcotics, the Law on Narcotics is still in accordance with the legal needs and developments of the times. This writing method uses a normative juridical writing method with an approach to legislation and literature review or literature as secondary material. The Law on Narcotics stipulates that changes in the classification of narcotics are based on international agreements and national interests. National interest means considering the philosophical, sociological, juridical and characteristic aspects of Indonesian society. Changes in the classification of narcotics in the Single Convention on Narcotics 1961 do not necessarily affect the classification of narcotics for marijuana in the Law on Narcotics because they must also consider aspects of the national interest. When viewed from the aspect of national interest, the Law on Narcotics is still in accordance with legal needs and the times.

Keywords: Narcotics, Marijuana, Convention, Law on Narcotics

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Komisi Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Narkotika yaitu *Commission on Narcotic Drugs* CND memutuskan mengeluarkan ganja dari golongan IV menjadi golongan I dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961.<sup>1</sup> Sebelumnya, Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) membuat serangkaian rekomendasi untuk mengubah ruang lingkup pengendalian ganja dan zat terkait

ganja. Setelah melalui pertimbangan intensif, CND mengambil keputusan berdasarkan hasil voting, 27 negara setuju dan 25 negara menolak perubahan sistem penggolongan (*scheduling*) Narkotika khususnya untuk ganja dan turunannya.<sup>2</sup> Amerika Serikat (AS), Inggris Raya, Jerman, dan Afrika Selatan termasuk yang memberikan suara mendukung, sementara Brasil, China, Rusia, dan Pakistan memberikan suara menentang.<sup>3</sup> Hasil pemungutan suara

<sup>1</sup>Retia Kartika Dewi, *PBB Keluarkan Ganja dari Golongan IV ke Golongan 1*, *BNN: Masih Narkoba*, dimuat dalam [https://www.kompas.com/tren/read/2020/12/05/131800065/pbb-keluarkan-ganja-dari-golongan-iv-ke-golongan-i-bnn-masih-narkoba?](https://www.kompas.com/tren/read/2020/12/05/131800065/pbb-keluarkan-ganja-dari-golongan-iv-ke-golongan-i-bnn-masih-narkoba?page=all) diakses tanggal 2 Maret 2021.

<sup>2</sup>Anna Suci Perwitasari, *PBB Hapus Ganja dari Daftar Narkotika Paling Dikontrol Ketat*, dimuat dalam <https://nasional.kontan.co.id/news/pbb-hapus-ganja-dari-daftar-narkotika-paling-dikontrol-ketat-bnn-masih-narkoba>, diakses tanggal 3 Maret 2021.

<sup>3</sup>Tim Redaksi, *Ganja Masih Dalam Konvensi Narkotika*, dimuat dalam

memutuskan ganja dan resinnya tidak lagi diklasifikasikan sebagai zat paling berbahaya. Pemungutan suara juga mengakui manfaat medis dari ganja dan memberi dorongan pada upaya legalisasi ganja medis di negara-negara yang meminta panduan PBB.

Sebelum adanya perubahan penggolongan, ganja dan turunannya ditempatkan pada golongan I dan golongan IV. Berdasarkan ketentuan Konvensi Tunggal Narkotika 1961, narkotika yang berada dalam golongan IV hanya memiliki manfaat medis yang terbatas namun tingkat ketergantungan dan potensi penyalahgunaannya sangat tinggi sehingga termasuk dalam subyek kontrol yang paling ketat jika dibandingkan dengan narkotika golongan I sampai golongan III.<sup>4</sup> Dengan adanya perubahan penggolongan tersebut, ganja tidak lagi disamakan dengan heroin atau opioid yang memiliki ancaman resiko tertinggi. Manfaat kesehatan yang dapat diperoleh dari tanaman ganja semakin diakui yang dibuktikan dari hasil penelitian dan praktik-praktik pengobatan ganja medis di berbagai negara, baik dalam bentuk terapi, pengobatan gejala epilepsi, dan lain-lain.<sup>5</sup> Langkah yang diambil PBB ini cukup berpengaruh terhadap posisi ganja dalam kebijakan narkotika secara internasional sehingga tidak lagi menjadi

penghalang untuk perkembangan ilmu pengetahuan maupun untuk pemanfaatannya dalam dunia medis.

Keputusan PBB tersebut setidaknya menimbulkan reaksi dari berbagai negara maupun masyarakat negara tersebut. Sebagaimana diketahui Indonesia sebagai salah satu negara yang menolak keputusan mengeluarkan ganja dari golongan IV menjadi golongan I dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961.<sup>6</sup> Dengan adanya perubahan golongan ganja dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 maka di Indonesia menimbulkan adanya tanggapan bahwa dengan adanya keputusan PBB tersebut maka membuka peluang ganja akan dapat dimanfaatkan di bidang kesehatan/medis dan tidak lagi menjadi penghalang untuk perkembangan ilmu pengetahuan maupun untuk pemanfaatannya dalam dunia medis.

Legalisasi ganja sebetulnya telah digaungkan cukup lama di Indonesia. Potensi pemanfaatan ganja untuk perkembangan ilmu pengetahuan dan medis di Indonesia sudah diserukan oleh beberapa koalisi atau perkumpulan. Beberapa dari koalisi tersebut mendampingi tiga orang ibu dari anak-anak yang mengalami *cerebral palsy* yang mengajukan permohonan uji materil terhadap Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (UU tentang Narkotika) ke Mahkamah Konstitusi yang melarang penggunaan narkotika golongan I untuk kepentingan kesehatan.<sup>7</sup>

---

<https://mediaindonesia.com/megapolitan/367385/Ganja-masih-tetap-dalam-konvensi-Narkotika-1961>, diakses tanggal 4 Maret 2021.

<sup>4</sup>Tim Redaksi, *PBB Ubah Sistem Penggolongan Narkotika yang Memperkuat Posisi Ganja Medis*, dimuat dalam

<http://ijrs.or.id/pbb-ubah-sistem-penggolongan-Narkotika-yang-memperkuat-posisi-Ganja-medis/>, diakses tanggal 4 Maret 2021.

<sup>5</sup>Tim ICJR, *PBB Ubah Sistem Penggolongan Narkotika yang Memperkuat Posisi Ganja Medis*, dimuat dalam <https://icjr.or.id/pbb-ubah-sistem-penggolongan-narkotika-yang-memperkuat-posisi-ganja-medis/>, diakses tanggal 23 Maret 2021.

---

<sup>6</sup>Faruk Amaz, *Indonesia Tolak Rekomendasi WHO soal Legalisasi Ganja*, dimuat dalam <https://www.beritasatu.com/nasional/649663/indonesia-tolak-rekomendasi-who-soal-legalisasi-Ganja>, diakses tanggal 4 Maret 2021.

<sup>7</sup>Tim Redaksi, *Konvensi Tunggal PBB 1961*, dimuat dalam <https://voi.id/bernas/21977/tentang-konvensi-tunggal-pbb-1961-dan-pengaruhnya>

Terkait hal ini pihak pemohon yang terdiri dari tiga orang ibu dari anak-anak yang mengalami *cerebral palsy* berharap agar ganja di Indonesia dapat digunakan untuk kepentingan medis. Hal ini dikarenakan pemohon 1 sudah mencoba menggunakan minyak ganja untuk terapi anaknya dan memberikan hasil yang lebih baik untuk kondisi kesehatan anaknya. Pemohon 1 tersebut mengusahakan pelayanan kesehatan untuk anaknya di negara bagian Victoria Australia. Pemohon II dan pemohon III ingin mencoba melakukan pengobatan seperti yang dilakukan oleh pemohon I, tetapi mengingat Indonesia melarang penggunaan ganja untuk pengobatan maka mereka tidak berani melakukan pengobatan seperti itu.<sup>8</sup>

Di Indonesia, penggolongan narkotika diatur dalam UU tentang Narkotika. Berdasarkan lampiran UU tentang Narkotika, ganja masuk dalam golongan I. Dalam UU tentang Narkotika yang dimaksud dengan golongan I yaitu narkotika yang hanya dapat digunakan untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan dan tidak digunakan dalam terapi, serta mempunyai potensi sangat tinggi mengakibatkan ketergantungan.<sup>9</sup> Dengan demikian ganja hanya dapat digunakan pemanfaatannya untuk kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan. Dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961, narkotika golongan I dapat digunakan untuk kepentingan medis atau pengobatan, sedangkan narkotika golongan IV hanya dapat digunakan untuk ilmu

pengetahuan dan teknologi serta termasuk dalam subyek kontrol yang paling ketat<sup>10</sup>.

Indonesia salah satu negara yang meratifikasi Konvensi Tunggal Narkotika 1961. Pengesahan ratifikasi tersebut melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1976 tentang Pengesahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 Beserta Protokol Yang Mengubahnya (UU tentang Pengesahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 Beserta Protokol Yang Mengubahnya). Ikut sertanya Indonesia dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 serta Protokol yang mengubahnya maka kerjasama internasional dalam bidang pencegahan dan pemberantasan kejahatan narkotika dapat dilakukan lebih terjamin.

Dengan adanya keputusan dari CND yang memutuskan mengeluarkan Ganja dari golongan IV dalam Konvensi Tunggal 1961 Narkotika menjadi golongan 1 dan disertai dengan adanya pihak-pihak yang menyuarakan atau menanggapi agar ganja dilegalkan untuk kepentingan medis sementara dalam UU tentang Narkotika ganja salah satu jenis narkotika yang dilarang untuk kepentingan medis. Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk membahas mengenai perubahan penggolongan narkotika khususnya untuk ganja dari golongan IV menjadi golongan 1 dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 terhadap UU tentang Narkotika..

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, yang menjadi pokok permasalahan dalam tulisan ini, adalah:

---

terhadap-regulasi-Ganja-indonesia, diakses tanggal 4 Maret 2021.

<sup>8</sup>Lihat berkas Permohonan No. 106/PUU-XVIII/2020 yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi.

<sup>9</sup>Lihat penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

---

<sup>10</sup>Lihat artikel 2 dalam *Single Convention On Narcotic Drugs, 1961, As Amended By The 1972 Protocol Amending The Single Convention On Narcotic Drugs, 1961*.

1. Bagaimana perubahan penggolongan narkotika khususnya untuk Ganja dari golongan IV ke golongan I dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 memengaruhi terhadap posisi ganja dalam UU tentang Narkotika?
2. Apakah dengan perubahan penggolongan Narkotika khususnya untuk Ganja dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961, UU tentang Narkotika masih sesuai atau tidak dengan kebutuhan hukum dan perkembangan zaman?

### C. Tujuan

Penulis melakukan analisis yuridis terkait permasalahan di atas bertujuan untuk mengetahui bagaimana perubahan penggolongan narkotika khususnya untuk ganja dari golongan IV ke golongan I dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 mempengaruhi terhadap posisi ganja dalam UU tentang Narkotika dan apakah dengan perubahan penggolongan narkotika khususnya untuk ganja dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961, UU tentang Narkotika masih sesuai atau tidak dengan kebutuhan hukum dan perkembangan zaman.

### D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primer dan kajian pustaka atau literatur yang berkaitan dengan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 dan penggolongan narkotika serta pengaruh ganja sebagai bahan hukum sekunder. Berkaitan dengan permasalahan dalam tulisan ini maka pengkajian dilakukan dengan menganalisis UU tentang Narkotika, UU tentang Pengesahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 Beserta Protokol Yang Mengubahnya, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU tentang Kesehatan), peraturan

pelaksana terkait dengan kesehatan dan narkotika serta beberapa literatur. Permasalahan dan analisis dalam tulisan ini disajikan secara deskriptif analitis yakni memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai bagaimana perubahan penggolongan ganja dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 terhadap UU tentang Narkotika.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Narkotika

Secara etimologi narkotika berasal dari bahasa Inggris *narcose* atau *narcosis* yang berarti menidurkan dan pembiusan. Narkotika berasal dari bahasa Yunani yaitu *narke* atau *narkam* yang berarti terbius sehingga tidak merasakan apa-apa. Narkotika berasal dari perkataan *narcotic* yang artinya sesuatu yang dapat menghilangkan rasa nyeri dan dapat menimbulkan efek *stupor* (bengong), bahan-bahan pembius, dan obat bius.<sup>11</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia mengistilahkan narkotika adalah obat yang dapat menenangkan syaraf, menghilangkan rasa sakit, menimbulkan rasa mengantuk, atau merangsang<sup>12</sup>. Menurut istilah kedokteran, narkotika adalah obat yang dapat menghilangkan terutama rasa sakit dan nyeri yang berasal dari daerah *viresal* atau alat-alat rongga dada dan rongga perut, juga dapat menimbulkan efek *stupor* atau bengong yang lama dalam keadaan yang masih sadar serta menimbulkan adiksi atau kecanduan.<sup>13</sup>

<sup>11</sup>Syarifah Gustiawati Mukri, *Tindakan Edukatif Penanganan Penyalahgunaan Narkotika*, Adalah Buletin Hukum dan Keadilan, Vol. 3 No. 1, 2019, hal. 26.

<sup>12</sup>Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, dimuat dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>, diakses tanggal 25 Maret 2021.

<sup>13</sup>Fransiska Novita Eleanora, *Bahaya Penyalahgunaan Narkotika Serta Usaha Pencegahan dan*

Narkotika dan obat-obatan terlarang adalah bahan/zat yang dapat memengaruhi kondisi kejiwaan/psikologi (pikiran, perasaan, dan perilaku) seseorang, serta dapat menimbulkan ketergantungan fisik dan psikologi. Narkotika dan obat-obatan terlarang terbagi terhadap empat kelompok yaitu kelompok *Cannabis*, *Amphetamine Type Stimulants (ATS)*, *Opiad*, dan *Tranquilizer*.

1. *Cannabis* = marijuana/Ganja dan hasish (getah Ganja).
2. *ATS* = *amphetamin*, ekstasi, katinon dan shabu (*methamphetamin*).
3. *Opiad* =heroin (putau), morfin, opium, *pethidin*, *codein*, subutek/*subuxon* dan *methadone*.
4. *Tranquilizer* = luminal, nipam, pil koplo, mogadon, valium, camlet, dumolid, kokain dan ketamine.<sup>14</sup>

Dalam UU tentang Narkotika, narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semi sintetis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan, yang dibedakan dalam golongan-golongan.<sup>15</sup> Menurut Badan Narkotika Nasional, narkotika adalah zat sintetis maupun semi sintetis yang dihasilkan tanaman atau lainnya yang dapat berdampak

---

*Penanggulangannya*, Jurnal Hukum, Vol. XXV No. 1, April 2011, hal. 441.

<sup>14</sup>Briliawan Gama Rahmatullah dan Dina Mahfuzah, *Konsepsi Pengaturan UU Narkotika dan UU Psikotropika, Bahaya Penyalahgunaan Narkotika (Narkotika Dan Obat-obatan Terlarang)*, dimuat dalam <http://iso-pukash.umm.ac.id/id/pages/detail/departemen-keilmuan/konsepsi-pengaturan-uu-narkotika-dan-uu-psikotropika-bahaya-penyalahgunaan-narkotika-dan-obat-obatan-terlarang.html>, diakses tanggal 25 Maret 2021.

<sup>15</sup>Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

pada penurunan atau perubahan kesadaran dan hilangnya rasa nyeri.<sup>16</sup> Adapun jenis-jenis narkotika, antara lain:

#### 1. Morfin

Morfin berasal dari kata *morpheus* adalah alkaloid analgesik yang sangat kuat yang ditemukan pada opium. Zat ini bekerja langsung pada sistem saraf pusat sebagai penghilang rasa sakit.

#### 2. Heroin

Heroin dihasilkan dari pengolahan morfin secara kimiawi. Akan tetapi, reaksi yang ditimbulkan heroin menjadi lebih kuat dari pada morfin itu sendiri, sehingga mengakibatkan zat ini sangat mudah menembus ke otak.

#### 3. Ganja

Ganja adalah tumbuhan budidaya yang menghasilkan serat, kandungan zat narkotika terdapat pada bijinya. Narkotika ini dapat membuat si pemakai mengalami euforia (rasa senang yang berkepanjangan tanpa sebab).

#### 4. Kokain

Kokain merupakan berasal dari tanaman *Erythroxylon coca* di Amerika Selatan. Biasanya daun tanaman ini dimanfaatkan untuk mendapatkan efek stimulan, yaitu dengan cara dikunyah. Kokain dapat memicu metabolisme sel menjadi cepat.

#### 5. LSD atau Lysergic Acid / Acid / Trips / Tabs

LSD Adalah jenis narkotika yang tergolong halusinogen. Biasanya berbentuk lembaran kertas kecil, kapsul, atau pil.<sup>17</sup>

Penggolongan Narkotika berdasarkan UU tentang Narkotika dibagi menjadi 3 golongan yaitu narkotika golongan satu, narkotika golongan dua, dan narkotika golongan tiga.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup>Humas BNN, *Jenis-Jenis Narkotika*, dimuat dalam <https://kalteng.bnn.go.id/jenis-jenis-narkotika/>, diakses tanggal 4 Mei 2021.

<sup>17</sup>*Ibid.*

<sup>18</sup>Lihat Pasal 6 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Narkotika golongan I adalah narkotika yang paling berbahaya dan daya adiktifnya sangat tinggi. Golongan ini tidak boleh digunakan untuk kepentingan apapun, kecuali untuk penelitian atau ilmu pengetahuan.<sup>19</sup> Contoh narkotika golongan I antara lain Tanaman *Papavar Somnifarum*, Opium Mentah, Opium Masak seperti candu, jicing, dan jicingko, Tanaman Koka, Kokain Mentah, Kokaina, Tanaman Ganja, *Tetrahydrocannabinol*, dan Delta 9 *tetrahydrocannabinol*.<sup>20</sup>

Narkotika golongan II adalah narkotika berkhasiat pengobatan digunakan sebagai pilihan terakhir dan dapat digunakan dalam terapi dan/atau untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan serta mempunyai potensi tinggi mengakibatkan ketergantungan.<sup>21</sup> Contoh narkotika golongan II antara lain *Alfasetilmetadol*, *Alfa-metadol*, *Benzetidin*, *Betametadol*, *Betaprodina*, *Desktromoramida*, *Diampromida*, *Furetidina*, *Klonitazena*, *Kodoksima*, *Levorfanol*, *Metazosina*, dan *Morfina*.<sup>22</sup> Narkotika golongan III adalah narkotika berkhasiat pengobatan dan banyak digunakan dalam terapi dan/atau untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan serta mempunyai potensi ringan mengakibatkan ketergantungan,<sup>23</sup> contohnya antara lain *Asetildihidrokodeina*, *Dekstropropoksefina*, *Etil-*

*morfina*, *Kodeina*, *Nikokodina*, *Polkodina*, dan *Propiram*.<sup>24</sup>

Dari penggolongan narkotika ada beberapa jenis yang diperbolehkan digunakan untuk keperluan pengobatan proses penyembuhan penyakit tertentu yang berada dibawah pengawasan dokter, selain itu biasanya dipakai dokter untuk membius pasien saat akan dilakukan operasi. Ada beberapa kalangan yang menggunakan narkotika dengan tujuan yang tidak sesuai dengan peruntukannya atau disalahgunakan sehingga memberikan efek yang tidak baik untuk kesehatan dan mengakibatkan adiksi (ketagihan) yang berakibat pada ketergantungan.<sup>25</sup>

Berdasarkan UU tentang Narkotika, ganja masuk dalam golongan 1 narkotika dan merupakan salah satu jenis narkotika yang dilarang digunakan untuk kepentingan pelayanan kesehatan. Ganja hanya digunakan untuk penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Berdasarkan penggolongan narkotika, ganja (*Cannabis sativa* atau *Cannabis indica*) adalah tumbuhan budidaya penghasil serat, namun lebih dikenal sebagai obat psikotropika karena adanya kandungan zat *tetrahidrokanabinol* (*THC*, *tetra-hydro-cannabinol*) yang dapat membuat pemakainya mengalami euforia (rasa senang yang berkepanjangan tanpa sebab)<sup>26</sup>.

Ganja (*Cannabis*) adalah nama singkatan untuk tanaman *Cannabis sativa*. Istilah ganja umumnya mengacu kepada pucuk daun, bunga

<sup>19</sup>Lihat Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009.

<sup>20</sup>Daftar Narkotika Golongan I, Lampiran I Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

<sup>21</sup>Lihat Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009.

<sup>22</sup>Daftar Narkotika Golongan II, Lampiran I Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

<sup>23</sup>Lihat Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009.

<sup>24</sup>Daftar Narkotika Golongan III, Lampiran I Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

<sup>25</sup>Notoatmodjo S, *Promosi Kesehatan dan Perilaku kesehatan*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2012, hal. 29.

<sup>26</sup>Daftar Narkotika Golongan I, Lampiran I Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

dan batang dari tanaman yang dipotong, dikeringkan dan dicacah dan biasanya dibentuk menjadi rokok. Nama lain untuk tanaman ganja adalah marijuana, *grass*, *weed*, *pot*, *tea*, *Mary janedan produknya hemp*, *hashish*, *charas*, *bhang*, *ganja*, *dagga dansinsemilla*<sup>27</sup>. Tanaman ganja biasanya dibuat menjadi rokok mariyuana. Karena ganja sifatnya sebagai halusinogen dan dapat menimbulkan euforia, efek negatif ganja membuat orang menjadi malas. Efek paling buruk dari ganja menjadikan reaksi pemakai lebih lambat, dan peganja cenderung kurang waspada.<sup>28</sup>

Penggunaan ganja memiliki pengaruh yang buruk terhadap kesehatan fisik maupun psikis (mental). Dari segi fisik ganja dapat menyebabkan kanker paru karena kandungan tar dalam ganja lebih tinggi dibandingkan dengan tar dalam tembakau, selain itu juga dapat mengganggu atau menghambat fungsi otak<sup>29</sup>. Dari psikis atau mental, ganja dapat membuat seseorang berhalusinasi, sulit tidur, delusi, dan meningkatkan rasa cemas<sup>30</sup>. Ganja juga memengaruhi fungsi kognitif, defisit dalam pembelajaran verbal, penurunan daya ingat (memori) dan perhatian hal ini dilaporkan pada pengguna ganja berat dan dikaitkan dengan durasi penggunaan, frekuensi penggunaan, dan dosis kumulatif THC. Perubahan struktur otak dilaporkan terjadi di *hippocampus*, *prefrontal cortex*

(PFC), dan *serebellum* pada pengguna ganja kronis.<sup>31</sup>

Di Indonesia, Ganja kerap disebut sebagai cimeng, marijuana, gele, atau pocong. Orang-orang menggunakan Ganja dengan memasukkannya ke dalam lintingan rokok atau pipa (bong).<sup>32</sup> Tanaman semusim ini tingginya dapat mencapai 2 meter. Berdaun menjari dengan bunga jantan dan betina ada di tanaman berbeda (berumah dua). Bunga ganja berukuran kecil dalam dompolan di ujung ranting. Ganja hanya tumbuh di pegunungan tropis dengan ketinggian di atas 1.000 meter di atas permukaan laut.<sup>33</sup> Awal mulanya tanaman ganja hanya ditemukan di negara-negara beriklim tropis. Namun belakangan ini, negara-negara beriklim dingin telah banyak membudidayakan tanaman ganja, yaitu dengan cara dikembangkan di rumah kaca.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1980 tentang Ketentuan Penanaman Papaver, Koka, dan Ganja, lembaga pendidikan atau lembaga pengetahuan bisa menanam ganja setelah memperoleh izin. Lembaga ini harus membuat laporan setiap enam bulan sekali mengenai lokasi, luas tanaman, dan hasil. Setiap

<sup>27</sup>Camellia. V, *Gangguan Sehubungan Kanabis*, Medan: Departemen Psikiatri FK USU, 2010, hal. 43.

<sup>28</sup>Enik Isnaini, *Penggunaan Ganja Dalam Ilmu Pengobatan Menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika*, Jurnal Independent: Vol.5 No.2, 2017, hal. 36.

<sup>29</sup>Nurhafni S, *Bahaya Narkoba*. Binjai: Akademi Kebidanan Kharisma Husada, 2015, hal. 73.

<sup>30</sup>Haryanto, *Dampak Penyalahgunaan Narkoba*, Bandung: Cipta Pustaka, 2012, hal. 46.

<sup>31</sup>Dr. Luh Nyoman Alit Aryani SpKJ(K), *Gangguan Psikotik Pada Penggunaan Ganja*, Penelitian Program Pendidikan Dokter Spesialis Ibagian/Smf Psikiatri Fk Unud/Rsup Sanglah Denpasar Tahun 2017, dimuat dalam [https://simdos.unud.ac.id/uploads/file\\_penelitian\\_dir/bf0d8aaadd6d4004755973b52eab2218.pdf](https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_dir/bf0d8aaadd6d4004755973b52eab2218.pdf), diakses tanggal 4 Mei 2021, hal.7.

<sup>32</sup>Kompas, *Membandingkan Ganja dan Sabu yang Menjerat Para Artis*, dimuat dalam <https://sains.kompas.com/read/2019/10/07/131957423/membandingkan-ganja-dan-sabu-yang-menjerat-para-artis?page=all>, diakses tanggal 24 Maret 2021.

<sup>33</sup>BNN, *Ulasan tentang Ganja*, dimuat dalam <https://dedihumas.bnn.go.id/read/section/artikel/2012/04/02/354/ulasan-tentang-ganja>, diakses tanggal 19 Maret 2021.

6 (enam) bulan harus membuat dan mengirimkan laporan tertulis kepada Menteri Kesehatan melalui Direktur Jenderal Bina Kefarmasian dan Alat Kesehatan dengan tembusan kepada Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan dan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan. Apabila mengalami kehilangan tanaman ganja, lembaga dimaksud harus melapor ke polisi.

## 2. Konvensi

Pengertian konvensi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai permufakatan atau kesepakatan (terutama mengenai adat, tradisi) dan perjanjian antarnegara, para penguasa pemerintahan. Secara umum konvensi merupakan suatu bentuk kebiasaan dan terpelihara dalam praktek serta tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks hukum internasional sebuah konvensi dapat berupa perjanjian internasional tertulis yang tunduk pada ketentuan hukum kebiasaan internasional, yurisprudensi atau prinsip hukum umum.<sup>34</sup>

Konvensi merupakan salah satu istilah dari perjanjian internasional. Konvensi merupakan perjanjian internasional yang diikuti oleh negara-negara dalam suatu konferensi yang biasanya membahas isu yang sangat penting, biasanya konvensi akan berlaku sebagai kaidah hukum internasional dan dapat berlaku secara luas.<sup>35</sup> Unsur utama dari perjanjian internasional adalah perjanjian antara negara-negara. Perjanjian internasional yakni perjanjian antara negara dengan organisasi internasional dan

perjanjian antara organisasi internasional dengan organisasi internasional.<sup>36</sup>

Salah satu kerjasama internasional berkaitan dengan penanggulangan kejahatan Narkotika yaitu *United Nation's Single Convention on Narcotic Drugs* 1961. Konvensi Tunggal Narkotika 1961 (*Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*) merupakan hasil dari *United Nations Conference for the Adoption of a Single Convention on Narcotic Drugs* yang diselenggarakan di New York dari tanggal 24 Januari sampai dengan tanggal 25 Maret 1961, dan yang dibuka untuk penandatanganan pada tanggal 30 Maret 1961. Adapun tujuan dari Konvensi tersebut, yaitu:

1. Menciptakan satu konvensi internasional yang dapat diterima oleh negara-negara di dunia dan dapat mengganti peraturan-peraturan pengawasan internasional atas penyalahgunaan Narkotika yang terpisah-pisah di dalam delapan buah perjanjian internasional;
2. Menyempurnakan cara-cara pengawasan peredaran Narkotika dan membatasi penggunaannya khusus untuk kepentingan pengobatan dan pengembangan ilmu pengetahuan; dan
3. Menjamin adanya kerjasama internasional dalam pengawasan peredaran Narkotika untuk mencapai tujuan.<sup>37</sup>

Konvensi *Single Convention on Narcotic Drugs* tahun 1961 yang kemudian diubah dengan *Proccotocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs* 1961 (Protokol 1971 tentang perubahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961),

<sup>34</sup>Agusman, D.D., *Hukum Perjanjian Internasional*, Bandung: Refika Aditama, 2010, hal. 59.

<sup>35</sup>Danel Aditia Situngkir, *Perjanjian Internasional Dan Dampaknya Bagi Hukum Nasional*, Kertha Wicaksana, Vol.3 No. 1, 2019, hal. 22.

<sup>36</sup>Samekto, FX. Adji, *Negara dalam Dimensi Hukum Internasional*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2009, hal. 74.

<sup>37</sup>Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1976 tentang Pengesahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 Beserta Protokol Yang Mengubahnya.

adalah perjanjian internasional yang melarang produksi dan pasokan Narkotika dan obat-obatan terlarang kecuali di bawah lisensi untuk tujuan tertentu, seperti perawatan medis dan penelitian<sup>38</sup>. Dalam *Single Convention on Narcotic Drugs* tahun 1961 ini mengelompokkan narkotika menjadi 4 (empat) *schedule* yaitu:

1. *The drugs in Schedule I are subject to all measures of control applicable to drugs under this Convention and in particular to those prescribed in article 4 c), 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34 and 37.*
2. *The drugs in Schedule II are subject to the same measures of control as drugs in Schedule I with the exception of the measures prescribed in article 30, paragraphs 2 and 5, in respect of the retail trade.*
3. *in Schedule III are subject to the same measures of control as the drugs which they contain, but estimates (article 19) and statistics (article 20) distinct from those dealing with these drugs shall not be required in the case of such preparations, and article 29, paragraph 2 c) and article 30, paragraph 1 b) ii) need not apply.*
4. *Preparations in Schedule III are subject to the same measures of control as preparations containing drugs in Schedule II except that article 31, paragraphs 1 b) and 3 to 15 and, as regards their acquisition and retail distribution, article 34, paragraph b), need not apply, and that for the purpose of estimates (article 19) and statistics (article 20) the information required shall be restricted to the quantities of drugs used in the manufacture of such preparations.*

---

<sup>38</sup>Tim Penyusun Modul Badan Diklat Kejaksaan RI, *Modul Narkotika*, Jakarta: Badan Diklat Kejaksaan, 2019, hal. 5.

5. *The drugs in Schedule IV shall also be included in Schedule I and subject to all measures of control applicable to drugs in the latter Schedule.*<sup>39</sup>

Dalam sidang khusus ke-17 pada bulan Februari 1990 PBB mencanangkan Tahun 1991-2000 sebagai *The United Nations Decade Against Drug Abuse* dengan membentuk *The United Nations Drug Control Programme (UNDCP)*. Badan ini secara khusus bertugas untuk melakukan koordinasi atas semua kegiatan internasional di bidang pengawasan peredaran narkotika di negara-negara anggota PBB. Dalam rangka penanggulangan tindak pidana narkotika yang bersifat transnasional, PBB menyelenggarakan Kongres VIII tentang *Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* pada 27 Agustus-7 September 1990 di Hawana, Cuba.<sup>40</sup> Resolusi ketiga-belas dari kongres ini menyatakan bahwa untuk menanggulangi kejahatan narkotika dilakukan antara lain:

- (a) Meningkatkan kesadaran keluarga dan masyarakat terhadap bahaya narkotika melalui penyuluhan-penyuluhan dengan mengikutsertakan pihak sekolah dan lembaga-lembaga pendidikan dalam pencegahan bahaya narkotika; dan
- (b) Program pembinaan pelaku tindak pidana narkotika dengan memilah antara pelaku pemakai/pengguna narkotika (*drug users*) dan pelaku bukan pengguna (*drug-dealers*) melalui pendekatan medis, psikologis, psikiatri,

---

<sup>39</sup>Lihat artikel 2 dalam *Single Convention On Narcotic Drugs, 1961, As Amended By The 1972 Protocol Amending The Single Convention On Narcotic Drugs, 1961*.

<sup>40</sup>Ali Zai dan Yuliana Yuli W, *Peran Indonesia Dalam Penanggulangan Narkotika*, *Jurnal Yuridis*: Vol.2 No.2, Desember 2015, hal. 193.

maupun pendekatan hukum dalam rangka pencegahan.<sup>41</sup>

Indonesia adalah salah satu negara yang turut menandatangani konvensi tersebut, dan kemudian meratifikasinya melalui Undang-undang Nomor 8 Tahun 1976 tentang Pengesahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 beserta Protokol yang Mengubahnya. Instrumen hukum yang kemudian dibentuk oleh pemerintah untuk menanggulangi kejahatan Narkotika di dalam negeri adalah Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1976 tentang Narkotika. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1976 menjadi pengganti dari Undang-Undang tentang Obat Bius warisan pemerintah kolonial Belanda, yaitu *Verdoovende Middelen Ordonantie* 1927 (Stbl. 1927 Nomor 278 jo. Nomor 536) yang mengatur peredaran, perdagangan, dan penggunaan obat bius.

Konvensi Tunggal Narkotika 1961 ini berjalan selama 11 (sebelas) tahun yang kemudian dilakukan perubahan pada tanggal 6 Maret sampai dengan tanggal 24 Maret 1972 di Jenewa yang menghasilkan Protokol dan yang dibuka untuk penandatanganan pada tanggal 25 Maret 1972, termasuk oleh Indonesia.<sup>42</sup> Transformasi yang dilakukan oleh Indonesia yakni meratifikasinya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1997 tentang Pengesah-

an *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs And Psychotropic Substance, 1988* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Pemberantasan Peredaran Gelap Narkotika dan Psikotropika, Tahun 1988), dengan pertimbangan bahwa Pemerintah Republik Indonesia memandang perlu untuk bersama-sama dengan anggota masyarakat dunia lainnya aktif mengambil bagian dalam upaya memberantas peredaran gelap narkotika dan psikotropika, oleh karena itu telah menandatangani *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Pemberantasan Peredaran Gelap Narkotika dan Psikotropika, 1988) di Wina, Australia pada tanggal 17 Maret 1989 dan telah pula meratifikasi Konvensi Tunggal Narkotika 1961 dengan UU tentang tentang Pengesahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 Beserta Protokol Yang Mengubahnya dan Konvensi Psikotropika 1971, dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1996 tentang Pengesahan *Convention On Psychotropic Substances 1971* (Konvensi Psikotropika 1971), serta membentuk Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1976 tentang Narkotika.

## B. Analisis

### 1. Pengaruh Perubahan Golongan Ganja dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 terhadap UU tentang Narkotika

Konvensi Tunggal Narkotika 1961 memberi pengaruh besar kepada seluruh negara di dunia untuk mengatur regulasi tanaman ganja. Di Indonesia, Konvensi Tunggal Narkotika 1961 di ratifikasi melalui UU tentang Pengesahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 Beserta Protokol Yang Mengubahnya. Berdasarkan UU tentang tentang Pengesahan Konvensi Tunggal

<sup>41</sup>*Ibid*,

<sup>42</sup>Briliawan Gama Rahmatullah dan Dina Mahfuzah, *Konsepsi Pengaturan UU Narkotika dan UU Psikotropika, Bahaya Penyalahgunaan Narkotika (Narkotika Dan Obat-obatan Terlarang)*, dimuat dalam <https://lso-pukash.umm.ac.id/id/pages/detail/departemen-keilmuan/konsepsi-pengaturan-uu-narkotika-dan-uu-psikotropika-bahaya-penyalahgunaan-narkotika-narkotika-dan-obat-obatan-terlarang.html>, diakses tanggal 19 Maret 2021.

Narkotika 1961 Beserta Protokol Yang Mengubahnya, yang menjadi dasar pertimbangan Indonesia meratifikasi Konvensi Tunggal Narkotika 1961 yaitu<sup>43</sup> pada saat itu Indonesia sedang dalam membangun agar tercapai manusia masyarakat adil dan makmur, untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan segenap tenaga dan pikiran dari tiap warga negara Indonesia.

Tujuan tersebut dapat tercapai apabila rakyat dalam keadaan sehat jasmaniah dan rohaniyah, bebas dari pengaruh buruk narkotika, obat perangsang, obat penenang, dan minuman keras. Oleh sebab itu pemakaian narkotika perlu diawasi dengan ketat dan perlu diadakan tindakan pencegahan terhadap penyalahgunaan narkotika dan para pecandu narkotika (*addicts*) yang ada di Indonesia perlu diberi perawatan dan pengobatan untuk kemudian direhabilitasi ke dalam masyarakat. Dengan ikut sertanya Indonesia dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 serta Protokol yang Mengubahnya, dan mengesahkannya sebagai undang-undang, maka kerjasama internasional dalam bidang pencegahan dan pemberantasan kejahatan narkotika dapat dilakukan lebih terjamin. Di samping itu ketentuan-ketentuan di dalam Konvensi Tunggal tersebut beserta Protokol yang mengubahnya pada umumnya tidak bertentangan dengan kepentingan Indonesia, dengan demikian dapat diterima dan dipergunakan sebagai dasar untuk menyusun perundang-undangan nasional dalam bidang narkotika.

Sejak meratifikasi konvensi tersebut hingga sampai saat ini, Indonesia telah menyusun perundang-undangan tentang narkotika dan

beberapa kali melakukan penggantian undang-undang tersebut, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1976 tentang Narkotika diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika dan selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika pun dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, digantikan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

UU tentang Narkotika secara tegas telah mengatur subtansi antara lain mengenai penggolongan, impor, ekspor, produksi, menanam, menyimpan, mengedarkan, dan/atau menggunakan narkotika, yang jika dilakukan tanpa pengendalian dan pengawasan dari pihak yang berwenang, dapat dikategorikan sebagai tindak pidana penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika. Subtansi yang ada di dalam UU tentang Narkotika tentunya sejalan dengan yang ada di dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961. Adapun dasar pertimbangan perubahan pengaturan Narkotika ke dalam UU tentang Narkotika antara lain:

- a. menitikberatkan pada derajat kesehatan manusia yang merupakan salah satu modal dalam melakukan pembangunan nasional;
- b. upaya peningkatan di bidang pengobatan dan pelayanan kesehatan, antara lain dengan mengusahakan ketersediaan narkotika jenis tertentu yang sangat dibutuhkan sebagai obat serta melakukan pencegahan dan pemberantasan bahaya penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika; dan
- c. Narkotika di satu sisi merupakan obat atau bahan yang bermanfaat di bidang pengobatan atau pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan dan di sisi lain dapat pula menimbulkan ketergantungan yang sangat

---

<sup>43</sup>Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1976 tentang Pengesahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 Beserta Protokol Yang Mengubahnya.

merugikan apabila disalahgunakan atau digunakan tanpa pengendalian dan pengawasan yang ketat dan saksama.<sup>44</sup>

Hal ini tentunya sejalan dengan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 yang mengatur tentang bahaya narkotika, pengawasan, dan pemberantasan kejahatan narkotika.

Sebelumnya dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 terkait penggolongan narkotika dibagi menjadi empat golongan yaitu narkotika golongan I yaitu narkotika yang dapat digunakan untuk kepentingan medis atau pengobatan; narkotika golongan II yaitu tunduk pada tindakan pengendalian yang sama seperti obat dalam Daftar I dengan pengecualian tindakan yang terdapat dalam pasal 30, paragraf 2 dan 5, berkenaan dengan perdagangan eceran; Narkotika golongan III yaitu tunduk pada tindakan pengendalian yang disesuaikan dengan kandungan obatnya; dan Narkotika golongan IV hanya digunakan untuk ilmu pengetahuan dan teknologi, tingkat ketergantungan dan potensi penyalahgunaannya sangat tinggi sehingga termasuk dalam subyek kontrol yang paling ketat.<sup>45</sup> Ganja dan turunannya ditempatkan pada Golongan IV. Penggolongan narkotika dalam konvensi tersebut menjadi rujukan pengaturan penggolongan Narkotika dalam UU tentang Narkotika. Dalam UU tentang Narkotika diatur mengenai penggolongan narkotika yang tercantum dalam Pasal 6 ayat (1). Dalam Pasal 6 ayat (1) UU tentang Narkotika mengatur bahwa

narkotika sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 digolongkan ke dalam a) Narkotika Golongan I; b) Narkotika Golongan II; dan c) Narkotika Golongan III.

Berdasarkan Lampiran I UU tentang Narkotika, tanaman ganja, semua tanaman genus *cannabis* dan semua bagian dari tanaman termasuk biji, buah, jerami, hasil olahan tanaman ganja, atau bagian tanaman ganja termasuk damar ganja dan hasis masuk dalam golongan I narkotika. Golongan I narkotika memiliki arti bahwa hanya dapat digunakan untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan dan tidak digunakan dalam terapi, serta mempunyai potensi sangat tinggi mengakibatkan ketergantungan. Dengan demikian ganja tidak dapat dimanfaatkan untuk keperluan medis atau kepentingan pelayanan kesehatan dan dalam jumlah terbatas hanya dapat digunakan untuk kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi, untuk reagensia diagnostik, serta untuk reagensia laboratorium setelah mendapatkan persetujuan Menteri atas rekomendasi Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU tentang Narkotika.

Sebagaimana diketahui pada tanggal 2 Desember 2020, Komisi PBB untuk Narkotika yaitu CND (*the UN Commission on Narcotic Drugs*) menyelenggarakan pemungutan suara atau voting terhadap beberapa rekomendasi WHO terkait perubahan sistem penggolongan (*scheduling*) narkotika khususnya untuk ganja dan turunannya. Salah satu rekomendasi yang disetujui oleh mayoritas anggota yaitu dihapuskannya *cannabis* dan *cannabis* resin (ganja dan getahnya) dari golongan IV Konvensi Tunggal Narkotika 1961. Dengan demikian untuk penggolongan ganja dan turunannya yang

<sup>44</sup>Lihat dasar menimbang Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

<sup>45</sup>lihat artikel 2 dalam *Single Convention On Narcotic Drugs, 1961, As Amended By The 1972 Protocol Amending The Single Convention On Narcotic Drugs, 1961*.

terdapat dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 mengalami perubahan yaitu dari golongan IV menjadi golongan 1, sehingga dengan perubahan ini maka ganja dapat dimanfaatkan dalam pengobatan.

Penggolongan narkotika yang diatur dalam UU tentang Narkotika Pasal 6 ayat (2) untuk pertama kali ditetapkan dalam Lampiran I dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari UU tentang Narkotika. Selanjutnya untuk mengantisipasi zat baru yang berpotensi sangat tinggi penyalahgunaan dan ketergantungan serta membahayakan kesehatan masyarakat yang belum termasuk dalam golongan narkotika maka dalam Pasal 6 ayat (3) UU tentang Narkotika mengatur bahwa ketentuan perubahan penggolongan narkotika diatur dengan Peraturan Menteri. Peraturan Menteri Kesehatan yang mengatur terkait perubahan penggolongan narkotika sudah mengalami beberapa kali perubahan.

Jika dilihat dalam penjelasan Pasal 6 ayat (3) UU tentang Narkotika yaitu yang dimaksud dengan perubahan penggolongan narkotika adalah penyesuaian penggolongan narkotika berdasarkan kesepakatan internasional dan pertimbangan kepentingan nasional. Artinya untuk perubahan penggolongan narkotika harus atas dasar kesepakatan internasional dan pertimbangan kepentingan nasional, tidak boleh hanya dilihat dari kesepakatan internasional atau pertimbangan kepentingan nasional saja. Oleh sebab itu berdasarkan penjelasan Pasal 6 ayat (3) UU tentang Narkotika maka penggolongan ganja dan turunannya tidak bisa serta merta berubah penggolongannya berdasarkan pada perubahan penggolongan narkotika khususnya ganja dalam perubahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 karena dalam hal ini perlu dikaji pula dari aspek kepentingan nasional. Selain itu dalam Konvensi

Tunggal Narkotika 1961 artikel 4 mengatur bahwa memungkinkan suatu negara dapat mengatur lebih ketat dari konvensi demi melindungi masyarakatnya. Dilihat dari sisi ini maka UU tentang Narkotika sudah jelas menyatakan bahwa ganja masuk dalam narkotika golongan 1 yang hanya digunakan untuk kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan, mengingat masih terus maraknya penyalahgunaan narkotika di masyarakat<sup>46</sup> dan menimbulkan ketergantungan yang sangat tinggi sehingga membahayakan kesehatan seseorang.<sup>47</sup>

Perubahan penggolongan narkotika khusus ganja dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 tidak bisa memaksa setiap negara untuk mematuhi hal tersebut, karena kewenangan untuk menerima atau menolak ratifikasi melekat pada kedaulatan negara. Dalam hukum Internasional tidak mewajibkan suatu negara untuk meratifikasi suatu perjanjian internasional<sup>48</sup>. Jika suatu negara akan meratifikasi suatu perjanjian/kesepakatan internasional maka

---

<sup>46</sup>Sepanjang tahun 2020 BNN telah berhasil memetakan 92 jaringan sindikat narkotika. Sebanyak 88 jaringan sindikat telah berhasil diungkap dimana 14 diantaranya merupakan jaringan sindikat berskala internasional, dan setidaknya ada 27 warga binaan lembaga pemasyarakatan (Lapas) dari seluruh Indonesia yang terlibat aktif dalam pengendalian narkotika dari dalam Lapas. Berangkat dari jaringan tersebut BNN berhasil mengungkap 806 kasus tindak pidana narkotika dengan total tersangka sebanyak 1.247 orang. Sejumlah barang bukti disita diantaranya 1,12 ton shabu, 2,36 ton daun ganja, dan 340.357 butir ekstasi. Humas BNN, *Press Release Akhir Tahun 2020*; "Sikap Bnn Tegas, Wujudkan Indonesia Bebas Dari Narkotika", dimuat dalam <https://bnn.go.id/press-release-akhir-tahun-2020/>, diakses tanggal 11 Juni 2021.

<sup>47</sup>Rita Dwi Astuti, *Narkotika*, Jakarta: PT Rinjeni Abadi, 2012.

<sup>48</sup>Rosmawati, *Pengaruh Hukum Internasional Terhadap Perkembangan Hukum Nasional*, Kanun Jurnal Hukum, No. 61, Th. XV, 2013, hal. 456.

negara tersebut akan melihat apakah isi dari perjanjian/kesepakatan tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan nasional.

Selanjutnya dalam menyikapi perubahan penggolongan ganja dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961, Pemerintah memerlukan penelitian yang bersifat komprehensif dan harus mengetahui dan memahami karakteristik negara pengambil inisiatif pengajuan perubahan konvensi serta latar belakang politik dari pengajuan perubahan konvensi tersebut dihubungkan dengan kepentingan nasional. Pertimbangan kepentingan nasional artinya Indonesia tidak serta merta membuat kebijakan yang sama dengan kesepakatan internasional atau kebijakan negara lain tetapi harus menyesuaikan dengan karakteristik masyarakat Indonesia serta mempertimbangkan aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam membuat peraturan perundang-undangan terkait narkotika.

Perubahan penggolongan narkotika khususnya untuk ganja dan turunannya dari golongan IV menjadi golongan I dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 tidak serta merta memaksa Indonesia sebagai negara berdaulat yang wajib melindungi masyarakat dan mengutamakan kepentingan nasionalnya untuk mengubah hukum nasionalnya. Artinya, perubahan Konvensi tersebut tidak memengaruhi posisi ganja yang masuk dalam penggolongan narkotika golongan I dalam UU tentang Narkotika yang sangat ketat pengawasannya dan hanya dapat digunakan untuk kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan.

## 2. Perubahan Penggolongan Narkotika untuk Ganja dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961, UU tentang Narkotika Masih Sesuai atau Tidak dengan kebutuhan Hukum dan Perkembangan Zaman

Perubahan penggolongan narkotika khususnya untuk ganja dan turunannya dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 menyebabkan ganja tidak hanya digunakan untuk kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan tetapi dapat juga dimanfaatkan untuk kepentingan medis. Hal tersebut membuka peluang untuk ganja dan turunannya dapat digunakan untuk pengobatan medis. Beberapa negara sudah memberlakukan penggunaan ganja untuk kepentingan pengobatan medis yaitu negara bagian Victoria di Australia, Korea Selatan, Sri Lanka, Thailand, Israel, Lebanon, Turki, dan Canada.<sup>49</sup> Walaupun negara-negara tersebut sudah membuka ganja dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pengobatan medis tetapi tetap dengan beberapa persyaratan dan pembatasan yang ketat.

Saat ini di Indonesia pengaturan terkait narkotika sudah mengunci bahwa ganja merupakan salah satu jenis narkotika yang masuk dalam golongan I narkotika sehingga tidak ada peluang untuk dapat dipergunakan sebagai pengobatan medis atau terapi. Hal ini dikarenakan mengingat akan bahayanya ganja yang dapat menimbulkan ketergantungan yang sangat tinggi, selain itu ganja efeknya dapat menyebabkan gila dan yang jelas lagi dapat merusak organ tubuh.<sup>50</sup> Penggunaan ganja terkait dengan meningkatnya risiko gangguan mental termasuk *skizofrenia*, depresi, cemas dan ketergantungan. Penggunaan

<sup>49</sup>Kompas, 10 Negara yang Legalkan Ganja sebagai Obat Medis, dimuat dalam [https://www.kompas.com/tren/read/2020/08/29/211000365/10-negara-yang-legalkan-ganja-sebagai-obat-medis?](https://www.kompas.com/tren/read/2020/08/29/211000365/10-negara-yang-legalkan-ganja-sebagai-obat-medis?Page=all) Page = all, diakses tanggal 24 Maret 2021.

<sup>50</sup>Kepala Bidang Mutu dan Riset Pusat Laboratorium Narkotika Badan Narkotika Nasional (BNN), Rieska Dwi Widayati Riska, *BNN Kembali Tegaskan Bahwa Ganja Dilarang Dan Berbahaya*, dimuat dalam <https://bnn.go.id/bnn-kembali-tegaskan-bahwa-ganja-dilarang-berbahaya/>, diakses tanggal 25 Maret 2021.

ganja setiap hari meningkatkan risiko sebesar lima kali untuk mengalami psikotik. Bukti yang paling kuat adalah munculnya gangguan mental pada individu yang memiliki kerentanan genetik terhadap gangguan mental.<sup>51</sup>

Dengan adanya perubahan penggolongan narkotika terhadap ganja dan turunannya dari golongan IV menjadi golongan I dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961, di Indonesia menimbulkan berbagai opini masyarakat bahwa UU tentang Narkotika tidak lagi sesuai dengan perkembangan dan kemajuan zaman serta meminta agar Indonesia dapat mengubah UU tentang Narkotika terkait penggolongan narkotika khususnya untuk ganja dan turunannya sehingga dapat dimanfaatkan untuk pengobatan medis atau terapi.<sup>52</sup>

Masih sesuai atau sudah tidak sesuai dengan kebutuhan hukum dan perkembangan zaman terkait dengan penggolongan narkotika golongan I khususnya ganja yang diatur dalam UU tentang Narkotika maka hal ini tidak hanya dilihat dari perubahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 terkait perubahan penggolongan pada ganja, tetapi juga harus dilihat dari berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang saling berkaitan (pertimbangan yuridis), selain pertimbangan yuridis maka harus dilihat juga aspek sosiologis yaitu kondisi di masyarakat terkait dengan keberadaan narkotika dan diperhatikan juga pertimbangan filosofis sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa negara

memberikan perlindungan dan pelayanan kesehatan yang maksimal kepada warga negaranya.

Jika dilihat secara yuridis, dalam UU tentang Narkotika Pasal 7 mengatur bahwa narkotika hanya dapat digunakan untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan/atau pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Kemudian dalam penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU tentang Narkotika, narkotika golongan I hanya dapat digunakan untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Kemudian dalam Pasal 8 ayat (1) UU tentang Narkotika menyatakan bahwa narkotika golongan I dilarang digunakan untuk kepentingan pelayanan kesehatan. Dalam penjelasan Pasal 7 UU tentang Narkotika, yang dimaksud pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi adalah penggunaan narkotika terutama untuk kepentingan pengobatan dan rehabilitasi, termasuk untuk kepentingan pendidikan, pelatihan, penelitian dan pengembangan serta keterampilan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah yang tugas dan fungsinya melakukan pengawasan, penyelidikan, penyidikan, dan pemberantasan peredaran gelap narkotika. Kepentingan pendidikan, pelatihan dan keterampilan adalah termasuk untuk kepentingan melatih anjing pelacak narkotika dari pihak Kepolisian Negara Republik Indonesia, Bea dan Cukai dan Badan Narkotika Nasional serta instansi lainnya.<sup>53</sup>

Di dalam Pasal 13 ayat (1) UU tentang Narkotika, terkait dengan penelitian yaitu penelitian dilakukan oleh sebuah lembaga penelitian yang diselenggarakan oleh Pemerintah ataupun swasta setelah mendapat izin dari Menteri kesehatan. Dengan demikian, penelitian yang dilakukan terhadap narkotika golongan I

---

<sup>51</sup>Dadang Hawari, *Terapi (Detoksifikasi) Miras & Narkoba (NAZA)*. Jakarta: Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, 2011.

<sup>52</sup>Lihat berkas Permohonan No. 106/PUU-XVIII/2020 yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi terkait golongan 1 narkotika yaitu ganja.

---

<sup>53</sup>Lihat penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

harus berdasarkan pada standar profesi penelitian kesehatan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1995 tentang Penelitian dan Pengembangan Kesehatan (PP No. 39 Tahun 1995). Kemudian dari hasil penelitian tersebut akan ditemukan informasi ilmiah, membuktikan kebenaran atau tidak kebenaran hipotesis. Dalam penelitian tersebut mungkin dapat saja dihasilkan yaitu apakah golongan I narkotika khususnya ganja dimungkinkan bisa digunakan/dimanfaatkan untuk keperluan medis atau tidak dan kemudian dilanjutkan dengan menguji penerapannya untuk tujuan praktis.

Hal ini berarti penggunaan narkotika golongan I dapat dimanfaatkan untuk kepentingan medis tergantung dari hasil penelitian dan tentunya akan ditindak lanjuti sesuai dengan syarat, standar dan prosedur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dengan penelitian. Hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 42 ayat (1) UU tentang Kesehatan yang menyatakan bahwa penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kesehatan dilakukan untuk menghasilkan, salah satunya mengenai informasi kesehatan untuk mendukung pembangunan kesehatan. Selain itu dilakukannya penelitian tersebut bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari bahaya narkotika golongan I yang berpotensi sangat tinggi mengakibatkan ketergantungan.

Pemenuhan kebutuhan untuk mendapatkan pengobatan yang sesuai dengan kondisi penyakit seseorang merupakan tanggung jawab negara. Dalam hal ini kondisi penyakit seseorang dengan obat yang dibutuhkan sesuai dengan penyakit pasien merupakan hasil diagnosa penyakit dari dokter. Jika hasil dari diagnosa tersebut, pasien

membutuhkan obat yang mengandung ganja untuk penyembuhan penyakit maka hal ini pasien dapat mendatangkan obat tersebut dari luar Indonesia dengan *special access scheme* (SAS) yaitu melalui mekanisme jalur khusus sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 51 Tahun 2014 tentang Pemasukan Alat Kesehatan Melalui Mekanisme Jalur Khusus (Permenkes No. 51 Tahun 2014). SAS adalah pemasukan alat kesehatan yang tidak memiliki izin edar yang sangat dibutuhkan ke dalam wilayah Indonesia melalui jalur khusus.<sup>54</sup>

Berdasarkan Permenkes No. 51 Tahun 2014 Pasal 16 huruf a SAS non donasi hanya dapat diperuntukkan bagi kebutuhan penggunaan khusus atas permintaan dokter. Permohonan izin SAS non donasi dilakukan oleh pimpinan institusi/ lembaga pemerintah atau non pemerintah yang bergerak di bidang kesehatan atau pasien/ dokter yang menangani.<sup>55</sup> Tentunya pengajuan SAS non donasi yang dilakukan oleh pasien atau dokter yang menangani pasien harus memenuhi persyaratan dan tata cara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dengan SAS serta tanpa mengurangi jaminan atas keamanan, mutu dan kemanfaatan bagi pengguna serta adanya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

Dengan demikian nampak jelas bahwa negara sangat berhati-hati terhadap penggunaan atau pemanfaatan narkotika untuk pengobatan seseorang, yang bertujuan untuk memberikan keamanan, perlindungan, dan pelayanan ke-

---

<sup>54</sup>Lihat Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 51 Tahun 2014 tentang Pemasukan Alat Kesehatan Melalui Mekanisme Jalur Khusus.

<sup>55</sup>Lihat Pasal 17 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 51 Tahun 2014 tentang Pemasukan Alat Kesehatan Melalui Mekanisme Jalur Khusus.

sehatan yang maksimal sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28H ayat (1) ini merupakan dasar pertimbangan filosofis dalam pengaturan terkait narkotika. bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Dengan demikian ini merupakan tanggung jawab negara untuk memberikan lingkungan yang sehat dan pelayanan kesehatan maksimal untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.

Pertimbangan sosiologis, juga harus diutamakan mengingat tingkat ketergantungan narkotika golongan I sangat tinggi dan berbahaya untuk kesehatan maka dilarang digunakan untuk kepentingan pelayanan kesehatan. Pemberian pelayanan kesehatan yang aman dan bermutu kepada masyarakat merupakan tanggung jawab negara sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 54 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Kesehatan. Oleh karena itu, negara sangat mengontrol penggunaan narkotika agar tidak disalahgunakan di masyarakat.

Jika dilihat kondisi masyarakat Indonesia, penyalahgunaan narkotika terjadi peningkatan di kalangan remaja. Di mana ada peningkatan sebesar 24 hingga 28 persen remaja yang menyalahgunakan narkotika. Kalangan remaja yang terpapar narkotika lebih rentan sebagai pengguna jangka panjang. Sebab, mereka memiliki waktu yang cukup panjang dalam mengonsumsi narkoba.<sup>56</sup> Selain itu untuk obat-obatan yang masuk dalam psikotropika atau

narkotika golongan II dan III yang dapat dimanfaatkan penggunaannya untuk kepentingan kesehatan marak dijual bebas, dibeli tanpa resep dokter. Dalam hal ini sudah banyak dari kalangan artis maupun masyarakat umum yang ditangkap oleh aparat penegak hukum karena menyalahgunakan obat-obatan tersebut tidak sesuai dengan peruntukannya (sebagai obat penenang) dan diperoleh tanpa resep dokter, yang mana mereka membeli obat-obatan tersebut dengan alasan untuk kesehatan.

Sebagaimana diketahui bahwa penggunaan obat keras daftar G yang masuk kategori golongan narkotika dan psikotropika sangat ketat persyaratannya dan berada dibawah pengawasan dokter. Obat-obatan tersebut di antaranya jenis *trhexiphenydyll*, *hexymer*, *tramadol*, dan obat-obat keras daftar G. Padahal, obat-obatan itu seharusnya diedarkan dan diperoleh dengan resep dokter untuk pengobatan,<sup>57</sup> hal ini sebagaimana telah diatur dalam Pasal 43 ayat (3) UU tentang Narkotika yaitu rumah sakit, apotek, pusat kesehatan masyarakat, dan balai pengobatan hanya dapat menyerahkan narkotika kepada pasien berdasarkan resep dokter. Kondisi seperti ini memperlihatkan bahwa narkotika golongan II dan golongan III yang sudah diatur dengan ketat dan berada dibawah pengawasan dokter masih dapat diperoleh dengan bebas tanpa resep dokter dengan alasan untuk pengobatan/kesehatan. Bagaimana jika hal ini terjadi terhadap penyalahgunaan ganja dan turunannya yang memiliki efek samping membahayakan kesehatan yang dimanfaatkan oleh

<sup>56</sup>PUSLITDATIN, *Penggunaan Narkotika Kalangan Remaja Meningkat*, dimuat dalam <https://bnn.go.id/penggunaan-narkotika-kalangan-remaja-meningkat/>, diakses tanggal 26 Maret 2021.

<sup>57</sup>Rindi Nuris Velarosdela, *Polisi Selidiki Peredaran Obat Psikotropika yang Dijual Bebas di E-Commerce*, dimuat dalam <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/05/10/14520341/polisi-selidiki-peredaran-obat-psikotropika-yang-dijual-bebas-di-e?page=all>, diakses tanggal 26 Maret 2021.

masyarakat dengan alasan kesehatan tanpa anjuran dari dokter.

Keadaan di masyarakat tidak dapat dipungkiri bahwa ada seseorang yang membutuhkan obat untuk penyembuhan penyakit dan obat tersebut belum atau tidak beredar di Indonesia. Dalam keadaan seperti ini maka seseorang dapat memperoleh obat tersebut melalui mekanisme jalur khusus yaitu SAS. Perlu diperhatikan bahwa pemakaian obat tersebut harus atas dasar hasil pemeriksaan dokter terhadap penyakit pasien, selanjutnya pasien/dokter harus memenuhi tata cara dan persyaratan SAS sebagaimana telah diatur dalam Permenkes No. 51 Tahun 2014. Sehingga dalam hal ini negara sangat berhati-hati dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat.

Selain mempertimbangkan peningkatan kasus penyalahgunaan narkotika, dapat dilihat juga dari jenis ganja yang ditanam di Indonesia. Menurut penjelasan Kepala Bidang Mutu dan Riset Pusat Laboratorium Narkotika Badan Narkotika Nasional (BNN), Rieska Dwi Widayati, S.SI., M.Si, ganja yang dipakai di dunia internasional adalah *medical cannabis* yang merupakan ganja sintetis, bukan ganja yang tumbuh di Indonesia.<sup>58</sup> Ganja sintetis ini bukanlah *synthetic cannabinoid* atau zat yang terdapat pada tembakau gorilla yang dikenal di Indonesia dan bukan pula diekstrak dari tanaman ganja. Sedangkan yang digunakan untuk industri adalah salah satu varietas *cannabis*,

yaitu Hemp.<sup>59</sup> Sehingga tidak semudah itu untuk memanfaatkan ganja untuk pengobatan atas dasar penelitian yang telah dilakukan oleh beberapa negara karena dari jenis ganja yang diteliti berbeda dengan jenis ganja yang ada di Indonesia. Selain itu berdasarkan PP No. 39 Tahun 1995, hasil penelitian dari negara lain tidak bisa langsung atau otomatis kita manfaatkan di Indonesia karena banyak hal yang harus diperhatikan untuk menjadi pertimbangan antara lain jenis sampel yang diteliti, kondisi alam, dan populasi serta harus diuji kembali sesuai dengan standar dan prosedur penelitian atau uji yang ada di Indonesia.

Dengan demikian jika dilihat dari pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis, substansi UU tentang Narkotika masih sesuai dengan kebutuhan hukum dan perkembangan zaman.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

1. Perubahan penggolongan narkotika khususnya untuk ganja dari golongan IV ke golongan I dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 tidak memengaruhi perubahan penggolongan narkotika khususnya untuk ganja dan turunannya terhadap UU tentang Narkotika. Hal ini disebabkan secara hukum internasional tidak ada kewajiban suatu negara untuk mengikuti perubahan suatu konvensi dan dalam UU tentang Narkotika telah mengatur bahwa perubahan penggolongan narkotika atas dasar pertimbangan kesepakatan internasional dan pertimbangan kepentingan nasional.
2. Dengan adanya perubahan penggolongan Narkotika dalam Konvensi Tunggal Narkotika

---

<sup>58</sup>Kepala Bidang Mutu dan Riset Pusat Laboratorium Narkotika Badan Narkotika Nasional (BNN), Rieska Dwi Widayati Riska, *BNN Kembali Tegaskan Bahwa Ganja Dilarang Dan Berbahaya*, dimuat dalam <https://bnn.go.id/bnn-kembali-tegaskan-bahwa-ganja-dilarang-berbahaya/>, diakses tanggal 26 Maret 2021.

---

<sup>59</sup>*Ibid.*

1961, UU tentang Narkotika masih sesuai dengan dengan kebutuhan hukum dan perkembangan zaman. Hal ini dapat dilihat dari pertimbangan filosofis yaitu negara bertanggung jawab memberikan pelayanan kesehatan yang maksimal untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat; pertimbangan sosiologis bahwa masih maraknya penyalahgunaan narkotika di masyarakat dan jenis ganja yang digunakan di luar negeri untuk pengobatan berbeda dengan jenis ganja yang ada di Indonesia; serta pertimbangan yuridis yaitu materi muatan UU tentang Narkotika sudah diatur secara komprehensif dan saling berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang Narkotika.

#### B. Saran

Dengan adanya perubahan penggolongan narkotika untuk ganja dan turunannya dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 maka sebaiknya Pemerintah tetap mempertahankan posisi ganja dalam golongan 1 penggolongan narkotika sebagaimana diatur dalam UU tentang Narkotika dan Pemerintah harus memberikan edukasi kepada masyarakat terkait dengan perubahan penggolongan ganja yang terdapat dalam Konvensi Tunggal Narkotika 1961 bahwa perubahan tersebut tidak memengaruhi penggolongan ganja di Indonesia dan ganja masih masuk dalam golongan narkotika yang tidak dapat digunakan untuk pengobatan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1976 tentang Pengesahan Konvensi Tunggal Narkotika 1961 Beserta Protokol Yang Mengubahnya.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1980 tentang Ketentuan Penanaman Papaver, Koka, dan Ganja.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1995 tentang Penelitian dan Pengembangan Kesehatan.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 51 Tahun 2014 tentang Pemasukan Alat Kesehatan Melalui Mekanisme Jalur Khusus (*Special Access Scheme*).

### Buku

Astuti, Rita Dwi. *Narkoba*. Jakarta: PT Rinjeni Abadi, 2012.

D.D, Agusman. *Hukum Perjanjian Internasional*. Bandung: Refika Aditama, 2010.

- FX. Samekto, Adji. *Negara dalam Dimensi Hukum Internasional*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2009.
- Haryanto. *Dampak Penyalahgunaan Narkoba*. Bandung: Cipta Pustaka, 2012.
- Hawari, Dadang. *Terapi (Detoksifikasi) Miras & Narkoba (NAZA)*. Jakarta: Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, 2011.
- S, Notoatmodjo. *Promosi Kesehatan dan Perilaku kesehatan*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2012.
- S, Nurhafni. *Bahaya Narkoba*. Binjai: Akademi Kebidanan Kharisma Husada, 2015.
- Tim Penyusun Modul Badan Diklat Kejaksaan RI. *Modul Narkotika*. Jakarta: Badan Diklat Kejaksaan, 2019.
- V, Camellia. *Gangguan Sehubungan Kanabis*. Medan: Departemen Psikiatri FK USU, 2010.
- Jurnal**
- Eleanora, Fransiska Novita. *Bahaya Penyalahgunaan Narkoba Serta Usaha Pencegahan dan Penanggulangannya*. *Jurnal Hukum*, Vol. XXV No. 1, April 2011.
- Enik, Isnaini. *Penggunaan Ganja Dalam Ilmu Pengobatan Menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika*. *Jurnal Independent*: Vol.5 No.2, 2017.
- Mukri. Syarifah Gustiawati, *Tindakan Edukatif Penanganan Penyalahgunaan Narkoba*. Adalah Buletin Hukum dan Keadilan, Vol. 3 No. 1, 2019.
- Rosmawati. *Pengaruh Hukum Internasional Terhadap Perkembangan Hukum Nasional*. *Kanun Jurnal Hukum*, No. 61, Th. XV, 2013.
- Situngkir. Danel Aditia, *Perjanjian Internasional Dan Dampaknya Bagi Hukum Nasional*. Kertha Wicaksana, Vol.3, No. 1, 2019.
- SR, Azmiyati. *Gambaran penggunaan NAPZA pada anak jalanan di Kota Semarang*. *Jurnal Kesehatan Masyarakat (KEMAS)*: Vol. 9 No.2, 2014.
- Zai, Ali dan Yuli W, Yuliana. *Peran Indonesia Dalam Penanggulangan Narkotika*. *Jurnal Yuridis*: Vol.2 No.2, Desember 2015.
- Laman**
- Anna Suci Perwitasari. *PBB Hapus Ganja dari Daftar Narkotika Paling Dikontrol Ketat*. Dimuat dalam <https://nasional.kontan.co.id/news/pbb-hapus-ganja-dari-daftar-narkotika-paling-dikontrol-ketat-bnn-masih-narkoba>, diakses tanggal 3 Maret 2021.
- Aryani, Luh Nyoman Alit. *Gangguan Psikitik Pada Penggunaan Ganja, Penelitian Program Pendidikan Dokter Spesialis Ibagian/Smf Psikiatri Fk Unud/Rsup Sanglah Denpasar Tahun 2017*. Dimuat dalam [https://simdos.unud.ac.id/uploads/file\\_penelitian\\_dir/bf0d8aaadd6d4004755973b52eab2218.pdf](https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_dir/bf0d8aaadd6d4004755973b52eab2218.pdf), diakses tanggal 4 Mei 2021.

- BNN. *Ulasan tentang Ganja*. Dimuat dalam <https://dedihumas.bnn.go.id/read/section/artikel/2012/04/02/354/ulasan-tentang-ganja>, diakses tanggal 19 Maret 2021.
- BNN, Humas. *Press Release Akhir Tahun 2020; "Sikap Bnn Tegas, Wujudkan Indonesia Bebas Dari Narkoba*. Dimuat dalam <https://bnn.go.id/press-release-akhir-tahun-2020/>, diakses tanggal 11 Juni 2021.
- Briliawan Gama Rahmatullah dan Dina Mahfuzah. *Konsep Pengaturan UU Narkotika dan UU Psikitropika, Bahaya Penyalahgunaan Narkoba (Narkotika Dan Obat-obatan Terlarang)*. Dimuat dalam <http://iso-pukash.umm.ac.id/id/pages/detail/departemen-keilmuan/konsep-pengaturan-uu-narkotika-dan-uu-psikitropika-bahaya-penyalahgunaan-narkoba-narkotika-dan-obatobatan-terlarang.html>, diakses tanggal 25 Maret 2021.
- Faruk Amaz. *Indonesia Tolak Rekomendasi WHO soal Legalisasi Ganja*. Dimuat dalam <https://www.beritasatu.com/nasional/649663/indonesia-tolak-rekomendasi-who-soal-legalisasi-ganja>, diakses tanggal 4 Maret 2021.
- Humas BNN. *Jenis-Jenis Narkoba*. Dimuat dalam <https://kalteng.bnn.go.id/jenis-jenis-narkoba/>, diakses tanggal 4 Mei 2021.
- Kompas. *10 Negara yang Legalkan Ganja sebagai Obat Medis*. Dimuat dalam <https://www.kompas.com/tren/read/2020/08/29/211000365/10-negara-yang-legalkan-ganja-sebagai-obat-medis?Page=all>, diakses tanggal 24 Maret 2021.
- Kompas. *Membandingkan Ganja dan Sabu yang Menjerat Para Artis*. Dimuat dalam <https://sains.kompas.com/read/2019/10/07/131957423/membandingkan-ganja-dan-sabu-yang-menjerat-para-artis?page=all>, diakses tanggal 24 Maret 2021.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Perkara Permohonan No. 106/PUU-XVIII/2020*. Dimuat dalam <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Perkara2&menu=4>, diakses tanggal 27 Maret 2020.
- Rahmatullah. Briliawan Gama dan Dina Mahfuzah. *Konsep Pengaturan UU Narkotika dan UU Psikitropika, Bahaya Penyalahgunaan Narkoba (Narkotika Dan Obat-obatan Terlarang)*. Dimuat dalam <https://isopukash.umm.ac.id/id/pages/detail/departemen-keilmuan/konsep-pengaturan-uu-narkotika-dan-uu-psikitropika-bahaya-penyalahgunaan-narkoba-narkotika-dan-obatobatan-terlarang.html>, diakses tanggal 19 Maret 2021.
- Retia Kartika Dewi. *PBB Keluarkan Ganja dari Golongan IV ke Golongan 1, BNN: Masih Narkoba*. Dimuat dalam <https://www.kompas.com/tren/read/2020/12/05/131800065/pbb-keluarkan-ganja-dari-golongan-iv-ke-golongan-i-bnn-masih>

narkoba?page=all, diakses tanggal 2 Maret 2021.

Tim ICJR. *PBB Ubah Sistem Penggolongan Narkotika yang Memperkuat Posisi Ganja Medis*. Dimuat dalam <https://icjr.or.id/pbb-ubah-sistem-penggolongan-narkotika-yang-memperkuat-posisi-ganja-medis/>, diakses tanggal 23 Maret 2021.

Tim Redaksi. *Ganja Masih Dalam Konvensi Narkotika*. Dimuat dalam <https://mediaindonesia.com/megapolitan/367385/Ganja-masih-tetap-dalam-konvensi-Narkotika-1961>, diakses tanggal 4 Maret 2021.

Tim Redaksi. *Konvensi Tunggal PBB 1961*. Dimuat dalam <https://voi.id/bernas/21977/tentang-konvensi-tunggal-pbb-1961-dan-pengaruhnya-terhadap-regulasi-ganja-indonesia>, diakses tanggal 4 Maret 2021.

Tim Redaksi. *PBB Ubah Sistem Penggolongan Narkotika yang Memperkuat Posisi Ganja Medis*. Dimuat dalam <http://ijrs.or.id/pbb-ubah-sistem-penggolongan-Narkotika-yang-memperkuat-posisi-Ganja-medis/>, diakses tanggal 4 Maret 2021.



ANALISIS UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2008 TENTANG  
INFORMASI DAN TRANSAKSI ELEKTRONIK DALAM MENANGANI  
TERORISME SIBER DI INDONESIA

*(ANALYSIS OF THE LAW NUMBER 11 YEAR 2008 CONCERNING  
INFORMATION AND ELECTRONIC TRANSACTION IN COUNTERING  
CYBERTERRORISM IN INDONESIA)*

Muhammad Hasbi

Praktisi Hukum / Staf Ahli Anggota DPR RI

\*Korespondensi: mmdhasbi70@protonmail.com

**Abstrak**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik pada saat ini masih dipergunakan untuk menangani semua persoalan hukum di dunia siber. Perkembangan dunia informasi melalui internet semakin hari semakin canggih termasuk potensi bahaya yang ditimbulkan. Salah satu bahaya yang perlu diwaspadai yakni mengenai adanya potensi terorisme siber. Terkait dengan permasalahan tersebut, tulisan ini menganalisis kegunaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dalam menangani terorisme siber. Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Dalam pembahasan akan diketahui bahwa ternyata begitu luas tantangan ke depan dalam dunia siber ini. Adapun mengenai Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, sebetulnya sudah terdapat sejumlah norma yang dapat digunakan untuk menangani terorisme siber. Hal yang lebih baik adalah bahkan dibentuk undang-undang khusus untuk itu. Pada akhirnya disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik untuk saat ini dengan sejumlah norma yang ada masih mampu untuk menangani terorisme siber. Saran dari tulisan ini yakni perlu ada penguatan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik untuk dapat lebih khusus menangani terorisme siber termasuk juga kalau dimungkinkan maka perlu dibentuk undang-undang khusus

Kata kunci: terorisme siber, teknologi informasi, transaksi elektronik

***Abstract***

*Law Number 11 Year 2008 concerning Information And Electronic Transaction at the moment there are used for handle all legal problem in the cyber world. The rise of the information via the internet like we know is getting sophisticated including the potential danger incurred. One danger to be aware of the potential cyber terrorism. Relating to these problems, this writing analyze uses of the Act Number 11 Year 2008 for Information And Electronic Transaction can be used to counter cyber terrorism. The purpose of this writing is to analyse whether the Act Number 11 Year 2008 for Information And Electronic Transaction can be used to counter cyber terrorism. This paper uses the normative legal research. In the discussion we will know that it was so extensively challenges*

*ahead in this cyber world. But in the the Act Number 11 Year 2008 for Information And Electronic Transaction, were actually there are some norm that can be used to counter cyber terrorism. What is best is even formed a special act therefore. In end concluded that the the Act Number 11 Year 2008 for Information And Electronic Transaction for now with a norm still be able to counter cyber terrorism. The advice of this writing should be strengthening the Act Number 11 Year 2008 for Information And Electronic Transaction to be more specific countering cyber terrorism including if possible needs to be formed in a special act.*

*Keywords: cyberterrorism, information technology, electronic transaction*

## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi telah mengubah perilaku masyarakat dan peradaban manusia secara global. Di samping itu, perkembangan teknologi informasi telah menyebabkan dunia menjadi tanpa batas (*borderless*) dan menyebabkan perubahan sosial yang secara signifikan berlangsung demikian cepat. Teknologi informasi saat ini menjadi pedang bermata dua, karena selain memberi kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan, kemajuan dan peradaban manusia, sekaligus menjadi sarana efektif perbuatan melawan hukum.

Dunia yang tanpa batas ini diwujudkan melalui kehadiran internet yang terbentuk melalui jaringan komputer yang menghubungkan antarnegara atau antarbenua yang berbasis *transmission control protocol/internet protocol*. Internet sendiri merupakan sekumpulan jaringan komputer yang terdiri dari sejumlah jaringan yang lebih kecil yang mempunyai sistem jaringan yang berbeda-beda.<sup>1</sup> Dengan adanya internet sebagai “*the network of the networks*” ke seluruh dunia, membuat terciptanya suatu ruang (*space*)

atau dunia baru, yang dinamakan *Cyberspace*.<sup>2</sup> *Cyberspace* diyakini sebagai suatu bangunan atau ruang komunikasi global di mana tidak ada satu pun negara yang berhak mengatur apa saja isi informasi yang ingin dikomunikasikan antara dua orang atau banyak orang.<sup>3</sup>

Penggunaan teknologi internet pada dewasa ini terbukti banyak menyelesaikan persoalan yang rumit secara efektif dan efisien. Kecanggihan teknologi ini juga berpotensi membuat orang cenderung melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma sosial yang berlaku. Penggunaan teknologi internet telah membentuk masyarakat dunia baru yang tidak lagi dihalangi oleh batas-batas teritorial suatu negara yang dahulu ditetapkan sangat esensial sekali yaitu dunia maya, dunia yang tanpa batas atau realitas virtual (*virtual reality*). Inilah sebenarnya yang dimaksud dengan *Borderless World*.<sup>4</sup>

Di antara banyaknya manfaat dari perkembangan teknologi informasi dan komunikasi, muncul dampak negatif dengan mulai meningkatnya kejahatan yang dilakukan dengan

<sup>1</sup>Maskun, *Kejahatan Siber (Cyber Crime) Suatu Pengantar*, Jakarta: Prenada Media Grup, 2013, hal. 46

<sup>2</sup>Edmon Makarim, *Kompilasi Hukum Telematika*, Jakarta: Raja Grafindo, 2005, hal. 5.

<sup>3</sup>*Ibid.*

<sup>4</sup>Agus Raharjo, *Cybercrime, Pemahaman Dan Upaya Pencegahan Kejahatan Berteknologi*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010, hal. 6.

menggunakan sarana teknologi informasi dan komunikasi. Dampak negatif dari perubahan pola perilaku pada era kehidupan global tersebut nampak dari berkembangnya kriminalitas baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Kini mulai muncul berbagai jenis kejahatan dengan dimensi baru seperti penyalahgunaan komputer, kejahatan perbankan dan lain sebagainya yang semakin sulit untuk ditanggulangi.<sup>5</sup>

Kejahatan dengan dimensi baru yakni dimensi dunia siber ini disebut dengan *cyber crime* (kejahatan siber) yang dalam implementasinya merupakan sebuah kejahatan yang dilakukan dengan memanfaatkan perkembangan teknologi internet. Munculnya kejahatan dengan pemanfaatan teknologi siber ini karena pola pikir hampir setiap orang pada dewasa ini meyakini informasi dari internet selalu benar. Perspektif ini muncul karena informasi dari media internet tidak lagi mengenal batasan-batasan baik jarak maupun waktu. Ketika tersedianya komunikasi melalui internet dianggap keberkahan besar dan semakin menimbulkan ketergantungan dalam berbagai kehidupan sehari-hari, maka hal ini menjadi peluang munculnya *cyber crime*.<sup>6</sup>

Salah satu bentuk kejahatan siber yang jarang disinggung namun sebetulnya berbahaya dan patut diwaspadai yakni *cyberterorisme* (terorisme siber). Pemahaman terorisme siber perlu diketahui dan dipahami secara mendalam karena bayang-bayang serangan terorisme selalu mengintai kita setiap saat. Namun hal lain yang perlu dicermati yaitu adanya kecenderungan dari

para ahli yang menganggap terorisme siber sebagai kejahatan dunia siber biasa. Anggapan seperti ini tidak saja menjebak kita untuk bersikap menyederhanakan persoalan melainkan juga berakibat pada kualitas respon antisipatifnya menjadi lamban dan terkesan tidak serius. Padahal jika ditilik secara mendalam penggunaan jaringan internet dimana-mana pada saat ini telah menimbulkan ketergantungan yang secara tidak langsung berkorelasi bagi berkembangnya terorisme siber.<sup>7</sup>

Pada tahun 2008, Indonesia membentuk Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU tentang ITE) yang merupakan tindak lanjut dari diratifikasinya konvensi yang berkaitan dengan kejahatan dunia maya.<sup>8</sup> Dalam *United Nations Conventions Against Transnational Organized Crime*, atau yang dikenal dengan Palermo Convention, PBB telah menetapkan kejahatan-kejahatan yang termasuk dalam kejahatan transnasional antara lain kejahatan siber. Kejahatan siber merupakan bentuk perkembangan kejahatan transnasional yang cukup mengkhawatirkan saat ini. Konvensi ini meskipun pada awalnya dibuat oleh negara regional Eropa, tetapi dalam perkembangannya dimungkinkan untuk diratifikasi dan diakses oleh negara manapun di dunia yang memiliki komitmen dalam upaya mengatasi kejahatan ini.<sup>9</sup> Melalui pembentukan UU tentang ITE dan perubahannya yakni Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan

<sup>5</sup>Kata pengantar Barda Nawawi Arief dalam *Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer* oleh Al Wisnubroto, Universitas Atma Jaya Yogyakarta 2002.

<sup>6</sup>Yvonne Jewkes, *Crime Online*, USA: Willan Publishing, 2010, hal. 13.

<sup>7</sup>Sutaman, *Cyber Crime (Modus Operandi dan Penanggulangannya)*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2011, hal. 10

<sup>8</sup>Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: The Habibie Center, 2012. hal. 89

<sup>9</sup>*Ibid.*

Transaksi Elektronik (UU tentang Perubahan Atas UU tentang ITE) diharapkan berbagai kejahatan yang menggunakan sarana teknologi termasuk terorisme siber dapat tertanggulangi.

## B. Permasalahan

Dengan memperhatikan latar belakang tersebut, tulisan ini akan membahas permasalahan sebagai berikut, yakni:

1. Bagaimanakah pengaturan terorisme siber dalam UU tentang ITE?
2. Bagaimana UU tentang ITE dapat menanggulangi terorisme siber di Indonesia?

## C. Tujuan

Tujuan yang dicapai yakni untuk menganalisis dan menjawab:

1. Pengaturan tentang terorisme siber dalam UU tentang ITE.
2. Peran UU tentang ITE untuk menanggulangi terorisme siber di Indonesia.

## D. Metode Penulisan

Penulisan ini dilakukan dengan melakukan penelitian mengenai transaksi elektronik baik itu UU tentang ITE dan UU tentang Perubahan Atas UU tentang ITE, dan juga studi terhadap perkembangan-perkembangan hukum secara normatif. Penelitian ini dilakukan dengan metode normatif dimana penelitian ini didasarkan pada hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma dalam hal ini yakni asas-asas, norma, kaidah-kaidah peraturan perundang-undangan, perjanjian serta doktrin.<sup>10</sup> Penulisan ini juga menggunakan penelitian dengan pendekatan perundang-undangan dalam

---

<sup>10</sup>Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hal. 34.

hal ini UU tentang ITE, dan pendekatan konsep yakni konsep terkait dengan terorisme siber.<sup>11</sup> Penulisan ini juga merupakan kajian teroritik yang bersifat preskriptif (saran) untuk pembaharuan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). Secara keilmuan, pendekatan yang digunakan yakni memadukan pendekatan hukum untuk mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku dengan kondisi kekinian dalam persoalan kejahatan siber. Secara teknis, data yang digunakan adalah data sekunder, baik itu berupa bahan hukum, khususnya bahan hukum primer, seperti peraturan perundang-undangan, maupun bahan non-hukum, khususnya berbagai literasi terkini, baik buku atau pun khususnya artikel jurnal ilmiah.<sup>12</sup> Data tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan, termasuk dari media internet, dan dianalisis secara kualitatif.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konsepsional

#### 1. Pengertian Terorisme Siber

Terorisme siber merupakan salah satu bentuk kejahatan siber yang merupakan imbas dari perkembangan teknologi dan telah mengubah kebiasaan masyarakat yang pada awalnya bersifat konvensional menjadi sebuah kebiasaan yang lebih bersifat modern atau dapat disebut dengan *high technology society*. Perubahan kebiasaan ini mengakibatkan timbulnya kejahatan dengan penggunaan alat elektronik sebagai media kejahatan. Faktor utama yang mengakibatkan peralihan kebiasaan tersebut adalah

---

<sup>11</sup>Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2005, hal. 302.

<sup>12</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali, 2013, hal. 27.

adanya perkembangan teknologi informasi yang berpadu dengan media komunikasi dan teknologi komputer, yang kemudian menghasilkan suatu piranti baru yang disebut dengan internet.<sup>13</sup>

Kemunculan internet telah menghasilkan suatu pola interaksi baru dalam kehidupan bermasyarakat, yang pada awalnya lebih bersifat nyata (*real*) berubah menjadi pola interaksi masyarakat yang bersifat *virtual* (*cybernetics*). Kondisi ini menimbulkan respon dan tantangan yang beragam di mana salah satunya adalah adanya respon dari negara-negara untuk memberikan pengaturan terhadap dunia siber melalui pembentukan undang-undang. Salah satu respon yang samapun dilakukan oleh regional seperti Uni Eropa (UE) yang menyusun *convention on cybercrime* sebagai tindakan pengaturan khusus terhadap dunia siber yang bersifat publik dalam aspek pidana yang terjadi di dunia siber.<sup>14</sup>

Adapun terkait dengan pengertian terorisme siber itu sendiri, menurut Dorothy Denning:<sup>15</sup>

*cyberterrorism is the convergence of terrorism and cyberspace. It is generally understood to mean unlawful attacks and threats of attacks against computers, networks, and the information stored therein when done to intimidate or coerce a government or its people in furtherance of political and social objectives.*

Hal ini berarti bahwa terorisme siber merupakan konvergensi dari terorisme dan dunia siber. Tindakan ini merupakan salah satu bentuk pelanggaran hukum karena memberikan dampak berupa serangan dan ancaman terhadap komputer, jaringan, dan informasi yang disimpan di dalamnya dan tindakan terror ini dilakukan untuk mengintimidasi atau memaksa pemerintah atau orang dengan tujuan politik dan sosial tertentu.<sup>16</sup>

Dari pengertian diatas maka dapat kita ketahui bahwa terorisme siber merupakan salah satu bentuk dari tindakan teror yang menggunakan metode mutakhir di dunia siber. Sejarah tentang terorisme berkembang sejak berabad lampau, ditandai dengan bentuk kejahatan murni berupa pembunuhan dan ancaman yang bertujuan untuk mencapai tujuan tertentu. Perkembangannya bermula dalam bentuk fanatisme aliran kepercayaan yang kemudian berubah menjadi pembunuhan, baik yang dilakukan secara perorangan maupun oleh suatu kelompok terhadap penguasa atau pemerintah. Sebelum Perang Dunia II, hampir semua tindakan terorisme terdiri atas pembunuhan politik terhadap pejabat pemerintah (*assassination of government official*).<sup>17</sup>

Terorisme merupakan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang membutuhkan pula penanganan dengan memberdayakan cara-cara

---

<sup>13</sup>Abdul Wahid dan Muhammad Labib, *Kejahatan Mayantara (Cyber Crime)*, Jakarta: PT. Refika Aditama, 2005, hal. 103.

<sup>14</sup>*Ibid.*, hal. 23.

<sup>15</sup>Pardis Mosemzadeh Tehrani, *Cyber Terrorism Challenges: The Need For a Global Response to a Multi-Jurisdictional Crime*, *Comuter Law & Security Review*, Volume 29, Nomor 2, Tahun 2013, hal. 208.

---

<sup>16</sup> Abdul Wahid dan Muhammad Labib, *Kejahatan Mayantara (Cyber Crime)*, hal. 104.

<sup>17</sup>Muladi, *Hakikat Terorisme dan Prinsip Pengaturan dalam Kriminalisasi*, *Jurnal Kriminologi Indonesia*, Volume 2 Nomor III, Desember 2002, hal. 1 - 13.

yang luar biasa (*extraordinary measure*) karena berbagai hal<sup>18</sup> yaitu:

1. Terorisme merupakan perbuatan yang menciptakan bahaya terbesar (*The Greatest Danger*) pada hak asasi manusia. Dalam hal ini, merupakan hak untuk hidup dan hak untuk terbebas dari rasa takut.
2. Kemungkinan digunakannya senjata pemusnah massal dengan memanfaatkan teknologi modern.
3. Kecenderungan terjadinya sinergi negatif antarorganisasi terorisme nasional dengan organisasi terorisme internasional.
4. Kemungkinan terjadinya kerja sama antarorganisasi teroris dengan kejahatan yang terorganisasi dengan baik yang bersifat nasional atau internasional.
5. Dapat membahayakan perdamaian dan keamanan internasional.

Tindak pidana terorisme juga dimasukkan ke dalam *extraordinary crime* dengan alasan sulitnya pengungkapan karena merupakan kejahatan *transboundary* dan melibatkan jaringan internasional sebagai konsekuensi dari sinergi yang negatif antarorganisasi terorisme. Secara umum terdapat sejumlah ciri-ciri umum terorisme, yaitu:<sup>19</sup>

1. Kekerasan dilakukan dengan menggunakan tujuan-tujuan atau motif-motif tertentu, motif inilah yang membedakan

terorisme dengan bentuk kejahatan lainnya.

2. Suatu perbuatan dapat dikatakan terorisme apabila terdapat tindak kekerasan atau ancaman kekerasan. Di samping itu, kekerasan yang dilakukan harus direncanakan dengan kata lain kekerasan tersebut tidak bisa terjadi secara kebetulan.
3. Untuk memenuhi unsur sebagai tindak terorisme, kekerasan harus mempengaruhi sasaran atau *audience* diluar target langsung (korban).
4. Terorisme melibatkan aktor atau aktor-aktor bukan negara yang melakukan kekerasan terhadap orang-orang di luar pertempuran atau warga sipil.
5. Terorisme dilakukan oleh orang yang rasional, bukan yang tidak rasional atau gila. Juga perbuatan terorisme tidak dilakukan secara sembarangan atau sporadis, tetapi sasaran yang akan diserang dipilih para teroris.

Adapun karena terorisme ini dilakukan dalam dunia siber dan merupakan bentuk dari kejahatan siber, maka selanjutnya akan dijelaskan mengenai kejahatan siber dan *cyberspace* (dunia siber) itu sendiri. Dunia siber merupakan suatu dunia dalam teknologi informasi yang berbasis komputerisasi. Dunia siber dalam jaringan komputer yang banyak dipakai baik untuk keperluan komunikasi satu arah maupun timbal-balik secara *online* (terhubung langsung). Dunia siber ini pula yang merupakan integrasi dari berbagai peralatan teknologi komunikasi dan jaringan komputer (sensor, transduser, koneksi, transmisi, prosesor, signal, kontroler) yang dapat menghubungkan peralatan komunikasi (komputer, telepon genggam, instrumentasi

---

<sup>18</sup>Hamzah Junaid, *Pergerakan Kelompok Terorisme Dalam Perspektif Barat dan Islam*, Jurnal Sulesana, Volume 8 Nomor 2, 2013, hal. 23.

<sup>19</sup>Abdul Muis Naharong, *Pejuang Kemerdekaan adalah Teroris? Menjelaskan Pengertian Terorisme*, Jurnal Paramadina, Volume 9 Nomor 1, April 2012, hal. 86.

elektronik, dan lain-lain) yang tersebar di seluruh penjuru dunia secara interaktif.<sup>20</sup>

The U.S. Department of Justice memberikan pengertian *cyber crime* sebagai berikut: “an illegal act requiring knowledge of computer technology for its perpetration, investigation, or prosecution” yakni suatu tindakan ilegal yang membutuhkan pengetahuan teknologi komputer untuk perbuatan jahatnya, investigasi, atau penuntutan. Pengertian tersebut identik dengan yang diberikan *Organisation of Europe Community Development*, yang mendefinisikan *computer crime* sebagai: “any illegal, unethical or unauthorized behavior relating to the automatic processing and/or the transmission of data” yakni setiap perbuatan ilegal yang tidak etis atau tidak sah berkaitan dengan pemrosesan otomatis dan/atau transmisi data.<sup>21</sup>

Kejahatan siber ini juga memiliki 2 (dua) pengertian, yakni secara sempit dan secara luas. Secara sempit, maka kejahatan siber yakni merupakan setiap perilaku ilegal yang diarahkan dengan cara operasi elektronik, yang menargetkan keamanan sistem komputer dan data yang diproses olehnya. Selanjutnya, secara luas kejahatan siber adalah setiap perilaku ilegal yang dilakukan dengan cara, atau berhubungan dengan, jaringan sistem komputer, termasuk kejahatan seperti kepemilikan ilegal, menawarkan atau mendistribusikan informasi melalui sistem komputer pada jaringan.<sup>22</sup>

Salah satu bentuk kejahatan siber yang merupakan bentuk serangan terhadap jaringan komputer dan infrastruktur telekomunikasi

adalah *hacking*. *Hacking* yaitu memasukkan ke dalam sistem komputer dengan mengenalkan virus agar mudah kena serangan ke jaringan situs internet atau ancaman teroristik yang dilakukan melalui komunikasi elektronik, *hacking* dengan kata lain diartikan sebagai perusakan komputer jaringan pihak lain.<sup>23</sup>

## 2. Globalisasi di Bidang Teknologi Informasi

Peradaban dunia pada masa kini dicirikan dengan fenomena kemajuan teknologi informasi dan globalisasi yang berlangsung hampir di semua bidang kehidupan. Kemajuan dalam bidang teknologi dan informasi ini juga menimbulkan pergeseran perilaku dalam masyarakat. Pergeseran perilaku dalam masyarakat tersebut kemudian dilakukan sebuah bentuk kodifikasi yang dapat dikatakan sebagai sebuah bentuk catatan sejarah masyarakat dari masa ke masa. Sejarah sebagai sebuah catatan penting yang merekam proses perubahan terhadap manusia dan lingkungan dimana manusia hidup baik sebagai makhluk individu maupun sebagai makhluk sosial. Demikian halnya dengan proses perkembangan hukum internasional dan kebutuhan masyarakat akan terciptanya suatu regulasi yang memiliki fungsi pengaturan terhadap tindakan-tindakan yang merupakan perilaku dari manusia dan terkhusus pada perilaku yang dianggap dapat mengganggu keharmonisan kehidupan manusia dan lingkungan sekitarnya, baik itu dalam bentuk kejahatan maupun pelanggaran. Hal ini merupakan alasan mengapa pentingnya kita memahami konsep teknologi informasi.<sup>24</sup>

<sup>20</sup>Dikdik M. Arief Mansur dan Elisatris Gultom, *Cyber Law Aspek Hukum Teknologi Informasi*, Bandung: Rafika Aditama, 2012, hal. 8.

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup>Agus Raharjo, *Cybercrime: Pemahaman dan Upaya Pencegahan Kejahatan Berteknologi*, hal. 6.

<sup>23</sup>Abdul Wahib dan Mohammad Labib, *Kejahatan Mayantara (Cyber Crime)*, Bandung: Refika Aditama, 2014, hal. 129.

<sup>24</sup>*Ibid.*, hal. 130.

Teknologi informasi merupakan suatu teknologi berupa (*hardware, software, useware*) yang digunakan untuk memperoleh, mengirim, mengolah, menafsirkan, menyimpan, mengorganisasikan, dan menggunakan data secara bermakna untuk memperoleh informasi yang berkualitas. Jadi teknologi informasi dapat diartikan sebagai teknologi pengadaan, pengolahan, penyimpanan dan penyebaran berbagai jenis informasi dengan memanfaatkan komputer dan telekomunikasi yang lahir karena adanya dorongan-dorongan kuat untuk menciptakan teknologi baru yang dapat mengatasi kelambatan manusia mengolah informasi.<sup>25</sup>

Pada saat ini dengan adanya teknologi informasi seseorang dapat berhubungan dengan seseorang atau sekelompok orang tanpa dibatasi oleh faktor waktu, jarak, jumlah, kapasitas, dan kecepatan. Munculnya beragam inovasi dalam pengembangan komunikasi yang semakin pesat ini dikembangkan oleh para ahli dan kaum industrialis. Adapun teknologi informasi ini juga telah mempengaruhi perkembangan teknologi dari ilmu pengetahuan lainnya.<sup>26</sup>

Teknologi informasi juga merupakan salah satu bentuk revolusi sains. Bernard Cohen berpendapat bahwa "*their stages of development for their occurrence and transformation of idea in the production of revolutionary innovations*". Revolusi sains dipahami sebagai tahapan-tahapan dalam pembangunan dan transformasi produksi ide-ide sebagai inovasi dan revolusi. Melalui perkembangan teknologi informasi manusia

dikenalkan dengan beragam kemudahan-kemudahan yang juga hal ini sebetulnya pada awalnya ditujukan demi kebutuhan industri-alisasi.<sup>27</sup>

Adapun kehadiran teknologi informasi dewasa ini sangat erat kaitannya dengan pengaruh global ataupun globalisasi.<sup>28</sup> Pola pikir global atau globalisasi muncul tak lama pasca berakhirnya Perang Dunia dan kelahiran PBB. Istilah globalisasi berasal dari kata *globe* yang berarti dunia atau bola. Globalisasi (*globalization*) secara harfiah dapat dimaknai sebagai proses menduniakan segala hal, membuat segala hal terhubung selayaknya bola. Konsep globalisasi ini memang jika didalami lagi dari berbagai literatur memang tidak dapat dipisahkan dari persoalan kapitalisme atau liberalisme dalam bidang ekonomi.<sup>29</sup> F.X. Adji Samekto berpendapat bahwa sejak globalisasi diwacanakan pada tahun 1990-an, digulirkan pula isu demokratisasi ke seluruh dunia dengan dukungan teknologi informasi dan komunikasi.<sup>30</sup> Adji Samekto menilai, ada semacam simbiosis mutualisme antara tuntutan diberlakukannya sistem demokrasi dengan pasar bebas, yakni bahwa pasar bebas bakal memberi keuntungan bagi kepentingan kapitalisme di wilayah tempat permintaan dan penawaran berlangsung yang dijamin dengan adanya demokrasi.

Format globalisasi yang utama adalah dimana setiap negara bergantung pada penggunaan internet, pada kondisi ini setiap negara-

<sup>25</sup>Rusman, *Pembelajaran Berbasis Teknologi Informasi dan Komunikasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hal. 83.

<sup>26</sup>Mohammad Zamroni, *Perkembangan Teknologi Komunikasi dan Dampaknya Terhadap Kehidupan*, Jurnal Dakwah, Volume X, Nomor 2, Juli-Desember, 2009, hal. 195.

<sup>27</sup>*Ibid.*

<sup>28</sup>Dharma Pongrekun, *Indonesia Dalam Rekayasa Kehidupan*, Jakarta: Grasindo, 2019, hal. 38.

<sup>29</sup>F.X. Adji Samekto, *Kapitalisme, Modernisasi, dan Kerusakan Lingkungan*, Yogyakarta: Genta Press, 2011, hal. 61.

<sup>30</sup>*Ibid.*

negara menjadi terhubung kian erat dengan negara lain.<sup>31</sup> Adapun globalist merupakan aktor intelektual dunia global. Alison Brysk, yang merupakan pakar ilmu politik pada Universitas California, juga mengungkapkan pandangannya tentang relasi antara negara dan informasi. Menurut Brysk, negara-negara yang melibatkan diri dalam globalisasi wajib mempunyai sumber daya teknologi baru, terutama teknologi informasi, komputer, dan peranti yang lain untuk berhubungan dengan dunia luar.<sup>32</sup>

Lebih lanjut, Joseph E. Stiglitz, mantan *senior vice president* World Bank dan pemenang hadiah Nobel di bidang ekonomi pada 2001, membuat ilustrasi faktual berkenaan dengan relasi antara globalisasi dan penguasaan teknologi:<sup>33</sup>

kota Bongalore di India memiliki teknologi dan orang-orang untuk menjalankannya, namun tidak demikian halnya dengan Afrika. Pada saat globalisasi dan teknologi baru mengurangi kesenjangan antara India, China, dan negara-negara industri maju, kesenjangan antara Afrika dan belahan dunia yang lain justru meningkat. Demikian pula halnya dalam suatu negara, kesenjangan antara si kaya dan si miskin semakin meningkat. Dan bersama dengan itu, kesenjangan antara mereka yang mampu dan tidak mampu bersaing juga meningkat.

Oleh karena itu, ketika suatu negara-negara yang mengikuti kebutuhan teknologi pada saat ini memang penuh dengan konsekuensinya sendiri.

Efek globalisasi memang menjadikan kedaulatan negara seakan menjadi paradoks, namun siapa yang dapat melawan kekuatan global apalagi kekuatan perusahaan transnasional yang ada didalamnya.<sup>34</sup> Noam Chomsky menceritakan bahwa dunia pada saat ini sedang berada dalam sistem ekonomi kapitalis yang sangat parah. Negara-negara besar menguasai tatanan ekonomi global pada seluruh aspek dari industri kebutuhan pokok, kesehatan, sampai industri kreatif seperti film. Sistem ekonomi yang demikian itu membuat negara-negara dunia ketiga meninggalkan lahan perkebunannya dan memilih menjadi buruh pabrik yang upahnya tidak seberapa. Lalu bersamaan dengan itu muncul konsep globalisasi dan pengenalan internet di dalamnya.<sup>35</sup> Globalisasi dan teknologi informasi dan komunikasi memang tidak dapat terpisahkan. Bahkan jika merujuk ke buku Noam Chomsky tersebut kita akan mengetahui bahwa sebetulnya globalisasi ini merupakan agenda panjang yang sudah disusun secara rapi oleh segelintir elit yang biasa disebut *globalist* dengan tujuan menyatukan tatanan pemerintah-an dunia.<sup>36</sup> Untuk itu maka memprioritaskan teknologi informasi sebagai kebutuhan primer yang baru bagi masyarakat dunia adalah sangat penting sebagai propaganda menanamkan pemikiran di setiap orang mengenai apa yang benar dan apa yang salah. Oleh karenanya tidak salah jika melihat bahwa ini merupakan bagian dari

<sup>31</sup>Shayne Weyker, *The Ironies of Information Technology*, California: University of California Press, 2002, hal. 116.

<sup>32</sup>*Ibid.*, hal. 58.

<sup>33</sup>Extrix Mangkeprijanto, *Pidana, ITE dan Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Guepedia Publisher, 2019, hal. 85.

<sup>34</sup>Noam Chomsky, *How The World Works*, Yogyakarta: Bentang Pustaka, 2015, hal. 260.

<sup>35</sup>*Ibid.*, hal. 258.

<sup>36</sup>*Ibid.*, hal. 305.

menanamkan pengenalan peradaban baru dimana kita menjadi bagian dan saksi sejarah melihat peradaban ini coba diwujudkan. Untuk itu pengenalan yang dilakukan dalam hal teknologi informasi dan komunikasi ini yakni kemudahan-kemudahan karena memang merupakan bagian dari agenda globalisasi itu sendiri. Hal ini terlihat dari penggunaan internet yang menjadi semakin menjadi kebutuhan pokok menjadikan ketergantungan dan peluang itulah yang menjadikan terorisme siber menjadi tumbuh subur di setiap negara.<sup>37</sup>

## B. Analisis

### 1. Pengaturan Terorisme Siber dalam UU tentang ITE

Cara pandang dunia melihat perilaku teror serupa dengan keseriusan melihat terjadinya kejahatan siber. Hal tersebut dikarenakan keduanya merupakan isu dunia yang kemudian merambah keseluruh dunia. Kepedulian akan kejahatan siber itu datang dari UE yang kemudian menghasilkan *convention on cybercrime* dan selanjutnya diadopsi ke hampir setiap negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). *Convention in cybercrime* merupakan pengaturan khusus terhadap dunia siber yang bersifat publik dalam aspek pidana yang terjadi di dunia siber. Lebih lanjut terkait dengan terorisme, munculnya perhatian dunia terhadap terorisme dimulai setelah tragedi ambruknya gedung kembar WTC (*World Trade Centre*) di New York, Amerika Serikat.<sup>38</sup>

Kesadaran menghadirkan UU tentang Terorisme pun semakin memuncak ketika terjadi peristiwa meledaknya Bom di Bali pada tanggal 12 Oktober 2002. Indonesia kemudian meresponnya secara cepat dengan menghadirkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Perpu tentang Terorisme). DPR kemudian menerima Perpu tentang Terorisme tersebut menjadi UU tentang Terorisme. Betapa negara sewaktu itu berindak cepat mengapa terorisme wajib segera disikapi dengan baik karena melihat kondisi dan dampak dari terorisme wajib segera menemukan titik kejelasan dalam penangannya. Hal ini sesuai juga dengan pendapat dari Dinas Inteligen Amerika dan Dinas Inteligen Inggris dalam sebuah seminar yang diselenggarakan pada tahun 1979 dalam rangka membahas makna terorisme dan telah menyepakati, bahwa terorisme adalah penggunaan kekerasan untuk melawan kepentingan-kepentingan sipil guna mewujudkan target-target politis. Pemahaman tersebutlah yang kemudian mempengaruhi para pengambil kebijakan di Indonesia dalam menentukan langkah-langkahnya.<sup>39</sup>

UU tentang Terorisme, terutama dalam Bab III Tindak Pidana Terorisme belum mengatur isu mengenai terorisme siber. Pasal 6 dan Pasal 7 misalnya, keduanya masih menggunakan paradigma terorisme menghasilkan kerugian yang sifatnya fisik bukan digital seperti kejahatan siber. Sedangkan Pasal 8 juga hanya mengkategorikan orang yang melakukan tindak terorisme terbatas misalnya merusak bangunan untuk pengamanan lalu lintas udara, memindah-

<sup>37</sup>Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni, 2011, hal. 165.

<sup>38</sup>Ahmad Mukri Aji, *Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia*, Jurnal Cita Hukum, Vol. I No. 1 Tahun 2013, hal. 58.

<sup>39</sup>Tim Penulis Hizbut Tahrir Indonesia, *Konspirasi AS Terhadap Isu Terorisme di Indonesia*, Jakarta: Hosbut Tahrir Indonesia, 2002, hal. 1-2.

kan tanda atau alat untuk pengaman penerbangan, atau membuat pesawat udara tidak dapat terpakai sebagian atau seluruhnya. Selanjutnya Pasal 12 kaitannya dengan kejahatan dengan bahan nuklir, senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif atau komponennya yang mengakibatkan atau dapat mengakibatkan kematian atau luka berat atau menimbulkan kerusakan harta benda. Demikian pula dalam Bab IV mengenai tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana terorisme belum mengatur mengenai terorisme siber.

UU tentang ITE sendiri merupakan undang-undang yang tidak melulu membahas mengenai kejahatan siber. Lebih banyak dalam UU tentang ITE membahas perbuatan hukum dengan menggunakan komputer, jaringan komputer dan media elektronik<sup>40</sup> lainnya secara umum. Alhasil dalam UU tentang ITE tidak bahkan belum juga kita temukan dasar hukum terkait dengan terorisme siber

## 2. Analisis UU tentang ITE Dalam Menanggulangi Terorisme Siber di Indonesia

Untuk itu penting kiranya kita melihat apakah UU tentang ITE telah mampu atau tidak untuk menangani ancaman kejahatan siber ini. Adapun untuk memahami apakah UU tentang ITE mampu atau tidak pertama-tama kita harus memetakan apa yang dimaksud dengan terorisme siber dengan jenis kejahatan siber lainnya. Dalam model yang diajukan oleh Bradley K. Ashley di dalam makalahnya yang berjudul *Anatomy Of Cyberterrorism: Is America Vulnerable?* Model ini memetakan anatomi tentang terorisme siber

secara lebih jelas Adapun model tersebut bisa digambarkan dalam bentuk sebagai berikut:<sup>41</sup>



Model Gambar Cyberterrorism<sup>42</sup>

Model ini menggambarkan anatomi terorisme siber, maka pertama harus dipahami lingkungan dunia maya beserta atributnya yang bersifat unik. Kemudian dengan menganalisis berbagai komponen anatomi terorisme siber, kita dapat memahami jawaban atas pertanyaan dasar: siapa, apa, bagaimana, dimana, mengapa, dan kapan. Hanya setelah kita memahami pilar-pilar dasar tersebut, seseorang dapat memahami dengan baik tentang terorisme siber. Untuk memahami terorisme siber, harus dipelajari komponen dan menganalisa pertanyaan-pertanyaan seperti siapa, apa, bagaimana, dimana, mengapa, dan kapan.

Pertama, mengenai pertanyaan siapa (*actors*), seorang pakar bernama Colarik menegaskan, *There is no cyberterrorism*

<sup>40</sup>Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

<sup>41</sup>Bradley K. Ashley, *Anatomy Of Cyberterrorism: Is America Vulnerable?*, A Research Paper Submitted to the Faculty In Partial Fulfillment of the Graduation Requirements, 27 February 2003, hal. 6.

<sup>42</sup>*Ibid.*, hal. 86.

*without terrorism, period.*<sup>43</sup> Pernyataan tersebut menegaskan bahwa pelaku terorisme siber merupakan para teroris. Dengan demikian maka para pelaku teror ini mereka melancarkan kegiatan terornya dengan menggunakan fasilitas siber. Penggunaan komputer sebagai alat dan sasaran serangan merupakan bentuk

Kedua, mengenai pertanyaan apa dan bagaimana (*tools*), terjadinya terorisme siber tersebut tentunya dengan *premise* dasar bahwa infrastruktur penting sebuah negara lebih tergantung pada pemanfaatan jaringan komputer untuk bekerjanya.<sup>44</sup> Dengan demikian para pelaku atau kelompok pelaku melakukan serangan secara masif untuk melakukan penetrasi terhadap jaringan keamanan komputer dan menghilangkan atau mematikan fungsi-fungsi pentingnya.

Ketiga, mengenai pertanyaan dimana (*targets*), negara-negara pada seluruh wilayah didunia pada saat ini sangat tergantung pada sistem informasi. Sistem informasi merupakan kebutuhan dasar bagi suatu negara untuk melayani kepentingan publik. Oleh karena itu, serangan terorisme siber selalu menargetkan sasarannya pada *critical information infrastructure*.<sup>45</sup> Adapun beberapa infrastruktur informasi yang

cukup penting yang menjadi sasaran serangan terorisme siber yakni:<sup>46</sup>

1. Agriculture; 2. Food; 3. Water; 4. Public health; 5. Emergency services; 6. Government; 7. Defense industrial base; 8. Information and telecommunications; 9. Energy; 10. Transportation; 11. Banking and finance; 12. Chemical industry and hazardous materials; 13. Postal and shipping; dan 14. Real estate.

Keempat, mengenai pertanyaan mengapa (*motif*), secara umum ada beberapa motif kenapa internet sering menjadi alat atau sasaran tempat terjadinya kejahatan. Menurut Phillip W. Brunst ada beberapa motivasi umum kenapa kejahatan dilakukan di internet. Adapun beberapa faktor yang menjadi motivasinya yaitu: 1), *Location Independence*, 2) *Speed*, 3) *Anonymity*, 4) *Internationality*, dan 5), *Cost-Benefit Ratio*.<sup>47</sup> Berdasarkan hal tersebut maka bentuk-bentuk motivasi tersebut berlaku bagi kejahatan terorisme siber atau bagi kejahatan dunia siber biasa lainnya. Perbedaannya bisa diketahui atau diamati sehubungan dengan agenda yang mendasarinya. Tujuan utama teroris adalah melahirkan ketakutan, membuat kepanikan ekonomi atau mendiskriminasi lawan politik.

Tujuan lainnya bisa jadi adalah terlepas dari motif utama seperti menurunkan pendapatan moneter atau pengumpulan informasi (baik untuk konvensional

---

<sup>43</sup>Andrew Michael Colarik, *Cyber Terrorism: Political and Economic Implications*, USA: Idea Group Publishing, 2002, hal. 15.

<sup>44</sup>Bradley K. Ashley, *Anatomy Of Cyberterrorism: Is America Vulnerable?*, hal. 7.

<sup>45</sup>Samuel C. McQuade, *Encyclopedia Of Cybercrime*, London: Greenwood Press, 2010, hal. 38.

---

<sup>46</sup>*Ibid.*

<sup>47</sup>Marianne Wade, *A War on Terror? The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications*, New York: Springer, 2010, hal. 52-56.

atau serangan elektronik). Sebagai catatan penting, serangan di internet merupakan salah satu cara yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Isu terkait dengan ini adalah kesulitan untuk mendeteksi niat teroris di balik aksinya di internet.

Kelima, mengenai pertanyaan kapan (*timing*), dari motif kenapa internet menjadi pilihan sebagai alat atau sasaran serangan oleh teroris yang dijelaskan di atas, maka konsekuensi logisnya serangan bisa dilakukan kapan saja. Selain faktor-faktor tersebut, maka waktu serangan akan sangat ditentukan oleh momentum yang tepat agar ketakutan bisa menyebar luas di kalangan masyarakat. Dengan kata lain, waktu serangan akan berkorelasi dengan tujuan, kemampuan dan faktor rentannya sistem keamanan dari jaringan yang dijadikan alat atau sasaran serangan. Seperti kita ketahui propaganda ketakutan adalah propaganda yang paling mudah dilakukan dan manusia pada umumnya mudah mempercayai hal baru yang belum diketahui secara benar. Oleh karena itu, peluang kapan terorisme siber ini muncul bisa kapan saja.

Atas dasar 5 (lima) aspek utama diatas penting kiranya kita sekarang melihat apa dalam kondisi saat ini UU tentang ITE sudah mampu atau belum menangani terorisme siber ini? Dalam UU tentang ITE yang merupakan undang-undang yang mengatur tentang kejahatan-kejahatan yang berbasis teknologi, sedangkan tindak pidana terorisme siber merupakan bagian/jenis dari kejahatan siber. Ketentuan pidana dalam UU tentang ITE terdapat dalam Bab XI Pasal 45 sampai dengan

Pasal 52. Selanjutnya akan dianalisis masing-masing pasal dalam Bab XI tersebut mengenai ketentuan pidana.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal dalam Bab XI mengenai ketentuan pidana dalam UU tentang ITE, maka dapat diidentifikasi beberapa perbuatan yang dilarang (unsur tindak pidana) yang erat kaitannya dengan tindak pidana terorisme siber pada tiap-tiap pasalnya.

Penulis melihat bahwa memang dasar hukum yang spesifik terkait dengan tindak pidana terorisme siber memang belum ada, namun dasar hukum yang sementara dapat diberlakukan jika terjadi terorisme siber sebenarnya sudah tersedia di UU tentang ITE. Sebagai contoh misalnya di Pasal 30 UU tentang ITE terkait dengan aksi kejahatan terorisme siber yang berbentuk *unauthorized acces to computer system dan service*. Kemudian, Pasal 31 UU tentang ITE terkait dengan aksi kejahatan *hacking*. Dalam Undang-Undang ini terkait dengan aksi kejahatan terorisme siber yang berbentuk *cyber sabotage dan extortion*. Pasal 33 UU tentang ITE menyangkut aksi kejahatan terorisme siber yang berbentuk *unauthorized acces to computer system and service*. Oleh karena itu, terlihat bahwa perspektif UU tentang ITE adalah menekankan pada aspek penggunaan/keamanan sistem informasi elektronik atau dokumen elektronik, dan penyalahgunaan di bidang teknologi dan transaksi elektronik yang dilakukan oleh para pelaku terorisme siber.

Bila kita coba analisis sistem perumusan tindak pidana dalam UU tentang

ITE, dalam Bab XI Pasal 52 dinyatakan sebagai berikut:

Pasal 52 UU tentang ITE

- (1) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) menyangkut kesusilaan atau eksploitasi seksual terhadap anak dikenakan pemberatan sepertiga dari pidana pokok.
- (2) Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 sampai dengan Pasal 37 ditujukan terhadap Komputer dan/ atau Sistem Elektronik serta Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik milik Pemerintah dan/atau yang digunakan untuk layanan publik dipidana dengan pidana pokok ditambah sepertiga.
- (3) Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 sampai dengan Pasal 37 ditujukan terhadap Komputer dan/ atau Sistem Elektronik serta Informasi Elektronik dan/ atau Dokumen Elektronik milik Pemerintah dan/atau badan strategis termasuk dan tidak terbatas pada lembaga pertahanan, bank sentral, perbankan, keuangan, lembaga internasional, otoritas penerbangan diancam dengan pidana maksimal ancaman pidana pokok masing-masing Pasal ditambah dua pertiga.
- (4) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 37 dilakukan oleh korporasi dipidana dengan pidana pokok ditambah dua pertiga.

Berdasarkan pasal-pasal di atas, kualifikasi delik yang diatur dalam UU tentang ITE tersebut diatur dalam Pasal 52 yang dikualifikasikan sebagai kejahatan.

Atas dasar ketentuan pasal-pasal dalam Bab XI mengenai ketentuan pidana dalam UU tentang ITE, maka dapat diidentifikasi beberapa perbuatan yang dilarang (unsur tindak pidana) yang erat kaitannya dengan tindak pidana terorisme siber pada tiap-tiap pasalnya. Dalam Pasal 30 UU tentang ITE dengan unsur tindak pidana: mengakses, menerobos, menjebol sistem komputer atau sistem elektronik milik orang lain secara *illegal*. Hal ini termasuk dalam aksi kejahatan terorisme siber yang berbentuk *unauthorized acces to computer system* dan *service*. Pasal 31 UU tentang ITE memiliki unsur tindak pidana yakni melakukan intersepsi/ penyadapan secara *illegal* atas Informasi Elektronik dan/atau Sistem Elektronik dalam suatu komputer dan/atau Sistem Elektronik tertentu milik orang lain, hal ini terkait dengan aksi kejahatan *hacking*.

Pasal 32 UU tentang ITE dengan unsur tindak pidana yakni melakukan transmisi merusak, menghilangkan, memindahkan, menyembunyikan suatu Informasi Elektronik dan/ atau Dokumen Elektronik dan/ atau Dokumen Elektronik milik orang lain atau milik publik. Hal ini terkait dengan aksi kejahatan terorisme siber yang berbentuk *cyber sabotage* dan *extortion*. Pasal 33 UU tentang ITE dengan unsur tindak pidana yakni melakukan tindakan apa pun secara ilegal yang berakibat terganggunya sistem elektronik menjadi tak bisa bekerja. Hal ini juga

terkait dengan aksi kejahatan terorisme siber yang berbentuk *unauthorized acces to computer system* dan *service*.

Pasal 34 UU tentang ITE dengan unsur tindak pidana: memproduksi, menjual mengadakan untuk digunakan, mengimpor, menyediakan perangkat lunak komputer untuk tujuan kesusilaan atau eksploitasi seksual terhadap anak, penyadapan, merusak, dan menghilangkan suatu Informasi Elektronik dan/atau dokumen elektronik dan/atau dokumen elektronik milik orang lain atau milik publik. Hal ini terkait dengan aksi kejahatan terorisme siber yang berbentuk *hacking*, *cyber sabotage* dan *extortion*. Pasal 35 UU tentang ITE dengan unsur tindak pidana yakni melakukan perubahan, penciptaan, perusakan, penghilangan dan memanipulasi data informasi elektronik/ dokumen elektronik dengan tujuan Informasi dan/ atau dokumen elektronik tersebut dianggap seolah-olah data yang autentik. Hal ini juga terkait dengan aksi kejahatan *hacking*.

Mengenai unsur sifat melawan hukum dalam UU tentang ITE tersebut, disebutkan secara tegas bahwa unsur sifat melawan hukum tersebut dapat dilihat pada perumusan “...*setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum sebagaimana dalam pasal...*” seperti dirumuskan dalam Pasal 30 sampai dengan Pasal 37 UU tentang ITE di atas. Melihat berbagai ketentuan yang telah dikriminalisasikan dalam UU tentang ITE tersebut, nampak adanya kriminalisasi terhadap perbuatan-perbuatan yang berhubungan dengan penyalahgunaan penggunaan di

bidang teknologi informasi dan transaksi elektronik, yang berbentuk tindak pidana terorisme siber. Oleh karena itu, nampak bahwa perspektif UU tentang ITE adalah menekankan pada aspek penggunaan/ keamanan sistem informasi elektronik atau dokumen elektronik, dan penyalahgunaan di bidang teknologi dan transaksi elektronik yang dilakukan oleh para pelaku terorisme siber.

Selanjutnya, mengenai sistem perumusan pertanggungjawaban pidana dalam UU tentang ITE. Melihat ketentuan pidana yang ada dalam UU tentang ITE sebagaimana diatur dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 52 maka dapat diidentifikasi bahwa pelaku tindak pidana atau yang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana dalam UU tentang ITE adalah meliputi individu atau orang per orang dan korporasi. Ini terbukti dari ketentuan pasal-pasal tersebut yang diawali dengan kata “*Setiap orang ...*” dan “*korporasi...*”.

Masalah pertanggungjawaban pidana berkaitan erat dengan pelaku tindak pidana. Pelaku yang dapat dipidana adalah orang dan korporasi, yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 21 dan dalam ketentuan pidana UU tentang ITE tersebut. UU tentang ITE mengatur secara lanjut dan terperinci tentang ketentuan pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi, karena UU tentang ITE tersebut membedakan pertanggungjawaban pidana terhadap individu dan korporasi, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 52 UU tentang ITE.

Selanjutnya mengenai sistem perumusan sanksi pidana, jenis-jenis sanksi dan lamanya pidana dalam UU tentang ITE. Sistem perumusan sanksi pidana dalam UU tentang ITE adalah alternatif kumulatif. Hal ini bisa dilihat dalam perumusannya yang menggunakan kata “...dan/atau”. Jenis-jenis sanksi (*strafsoort*) pidana dalam UU tentang ITE ini ada dua jenis yaitu pidana penjara dan denda. Sistem Perumusan lamanya pidana (*strafmaat*) dalam UU tentang ITE ini adalah maksimum khusus, pada pidana penjara dalam UU tentang ITE paling lama 12 (dua belas) tahun. Kemudian, maksimum khusus juga pidana dendanya, paling sedikit Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah), dan paling banyak Rp12.000.000.000,00 (dua belas milyar rupiah).

Berdasarkan pembahasan di atas maka dapat diketahui bahwa UU tentang ITE masih dapat digunakan untuk menanggulangi jenis tindak pidana terorisme siber, sebagai suatu fenomena/ bentuk baru kejahatan siber secara umum. Hal ini dikarenakan UU tentang ITE ini menekankan pada pengaturan keamanan penggunaan sistem informasi elektronik atau dokumen elektronik, dan mengarah pada penyalahgunaan informasi elektronik untuk dan serupa dengan tujuan perbuatan-perbuatan terorisme siber.

Namun dalam hal ini penulis, menyarankan dalam program legislasi nasional (Prolegnas) perlu kiranya diagendakan ke depan adanya undang-undang yang mengatur khusus mengenai terorisme siber atau diatur dalam rancang-

an undang-undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) baru misalnya. Hal ini dikarenakan pada saat ini UU tentang ITE bukan lagi rahasia umum, seringkali dipergunakan sebagai pasal “karet” untuk banyak hal. Apalagi jika kita mendalami historis UU tentang ITE, sebetulnya dalam undang-undang ini tidak mengatur secara khusus hal-hal yang menyangkut kejahatan siber secara spesifik. Sepertinya pemerintah dalam membentuk UU tentang ITE ini masih menggunakan pendekatan politis pragmatis, bukan menggunakan pendekatan kebijakan publik yang melibatkan lebih banyak kalangan.

UU tentang ITE ini lebih banyak mencermati transaksi elektronik yang dipakai dalam dunia bisnis, tidak lebih. Padahal siapapun tahu bahwa dunia siber lebih luas dari sekedar transaksi elektronik. Ketentuan-ketentuan yang menyangkut tentang pelaksanaan perbuatan jahat atau perbuatan yang dapat dihukum belum masuk dalam UU tentang ITE seperti kelalaian atau khilaf. UU tentang ITE ini juga tidak mengatur kapan kadaluarsa perbuatan pidana kejahatan *hacking*. Oleh karenanya, ketika misalnya pada kondisi sekarang kita melihat UU tentang ITE ini sering dianggap sebagai undang-undang yang banyak pasal “karet” nya, maka hal tersebut bukanlah hal yang mengejutkan karena memang banyak kekurangan.

Sebagai contoh seringkali penggunaan pasal “karet” UU tentang ITE tersebut, pada bulan Maret 2019, ada kejadian dimana seseorang bernama Saidah Saleh Syamlan diputus bersalah karena melakukan pencemaran nama baik

terhadap PT Pisma Putra Textile. Ia dijatuhi hukuman penjara 10 (sepuluh) bulan dan denda Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah) subsider satu bulan kurungan. Pengadilan memutus Saidah Saleh melanggar pasal 27 ayat (3) *juncto* Pasal 45 ayat (3) UU tentang ITE. Namun, *Southeast Asia Freedom of Expression Network* (SAFEnet) menganggap janggal kasus itu. Salah satunya karena tidak ada alat bukti yang sah. Saidah Saleh pun mengajukan banding. Kemudian akhirnya pada tanggal 5 Agustus 2019, Pengadilan Tinggi Surabaya pun akhirnya memutus bebas Saidah.<sup>48</sup>

Sebulan sebelumnya, Tim Jaksa Penuntut Umum dari Kejaksaan Negeri Mataram, Nusa Tenggara Barat, mengajukan kasasi atas kasus Amusrien Kholil. Ia adalah terdakwa kasus pidana Pasal 27 ayat (4) UU tentang ITE. Kasusnya di meja hijau bermula dari komentarnya terhadap pencairan dana bantuan perbaikan rumah yang terdampak gempa di Lombok Utara. Kholil memuatnya di akun Facebook pribadi sekitar September 2018.<sup>49</sup>

Setahun sebelumnya, Ketua Ikatan Keluarga Besar Papua Surabaya (IKBPS) Pieter F. Rumaseb melaporkan Anindya Shabrina Prasetyo atas tuduhan pencemaran nama baik. Kasus Anindya ini adalah laporan balik dari laporan lain. Kejadiannya, Anindya melaporkan dugaan tindakan pelecehan seksual oknum kepolisian dan Satpol Pamong Praja (PP)

pada pembubaran diskusi di Asrama Papua Surabaya pada 6 Juli 2018. Pieter, yang mungkin tidak terima dengan kasus itu, lantas melaporkan balik Anindya dengan pasal 27 ayat (3) jo. Pasal 45 ayat (3) UU tentang ITE.<sup>50</sup>

Tiga contoh kasus di atas adalah beberapa contoh betapa mudahnya UU tentang ITE dipergunakan secara keliru untuk kepentingan tertentu. Bahkan setelah UU tentang ITE direvisi di tahun 2016 hingga tahun 2019 berdasarkan data dari SAFEnet, terdapat 271 laporan kasus UU tentang ITE pernah muncul di Indonesia.<sup>51</sup> Umumnya, para pelapor menggunakan Pasal 27 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28 ayat (2), dan Pasal 29 UU tentang ITE. Perlu diketahui, pasal-pasal itu memuat perkara soal: larangan mendistribusikan informasi, yang melanggar kesusilaan, penghinaan atau pencemaran nama baik, kebencian dan SARA, serta ancaman kekerasan.<sup>52</sup> Hal tersebut justru merupakan pandangan yang buruk bagi demokrasi. Ketika pola demokrasi telah dipilih menjadi sistem politik bersama di Indonesia justru adanya penggunaan UU tentang ITE secara salah ini bertentangan dengan kebebasan berekspresi yang menjadi salah satu syarat dalam demokrasi kerap beririsan dengan penegakan hukum.

Beberapa pasal yang dianggap sebagai “pasal karet” dalam UU tentang ITE yakni

<sup>50</sup>*Ibid.*

<sup>51</sup>Antoni Putra, *Ancaman Demokrasi Dari Somasi Gubernur Kalimantan Selatan*, dimuat dalam <https://pshk.or.id/blog-id/ancaman-demokrasi-dari-somasi-gubernur-kalimantan-selatan/>, diakses tanggal 13 Juli 2021.

<sup>52</sup>*Ibid.*

<sup>48</sup>AdminTirto, *Jerat Setan Pasal Karet*, dimuat dalam <https://tirto.id/jerat-setan-pasal-karet-ehft>, diakses tanggal 10 September 2020.

<sup>49</sup>*Ibid.*

terdapat dalam Pasal 27 ayat (3). Pasal ini berpotensi digunakan untuk membungkam kebebasan berpendapat. Pasal karet semacam ini rentan untuk disalahgunakan oleh orang-orang yang mempunyai kekuatan ekonomi dan politik. Hal ini berbahaya karena bisa jadi nanti walaupun terdapat kebenaran yang diungkapkan namun karena dianggap penghinaan maka pengungkap kebenaran tersebut dapat ditangkap.<sup>53</sup>

Hal ini semakin salah karena, konsep demokrasi yang kita pilih saat ini memiliki hubungan dengan kebebasan, R. William Liddle mengatakan bahwa demokrasi ini dengan sendirinya memerlukan liberal (kebebasan) dalam pengertian hak-hak sipil; kalau hak-hak ini tidak ada maka tidak ada demokrasi.<sup>54</sup> Terkait kebebasan, ada ungkapan John Stuart Mill, filsuf Inggris abad ke-17 yang gigih memperjuangkan kebebasan dan menegaskannya dalam kehidupan bermasyarakat, ia mengatakan “Semakin luas kebebasan berekspresi dibuka dalam sebuah masyarakat atau peradaban maka masyarakat atau peradaban tersebut semakin maju dan berkembang.”<sup>55</sup> Kebebasan secara umum dimasukan ke dalam konsep dari filosofi politik dan mengenali kondisi dimana

individu memiliki kemampuan untuk bertindak sesuai dengan keinginannya.<sup>56</sup>

Pendapat senada juga disampaikan oleh Susi Dwi Harijanti yang menyatakan bahwa salah satu prasyarat dari negara yang demokratis adalah dengan dijaminnya berbagai hak-hak dari warga negaranya melalui konstitusi, dan ditinggikannya nilai dari konstitusi negara itu sendiri sehingga ia bersifat *supreme*. Praktik ini biasa disebut pula dengan *konstitusionalisme*. Melalui konsepsi ini, tidak hanya kepentingan orang banyak saja yang dijunjung, melainkan juga kelompok kecil. Di saat bersamaan, diberikan pula pagar-pegar pembatas bagi pemerintahan dalam menjalankan politik.<sup>57</sup>

Hal ini menjadi semakin ironis karena sebenarnya kebebasan menyampaikan pendapat secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Pada Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa “setiap warga negara, secara perorangan atau kelompok, bebas menyampaikan pendapat sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab berdemokrasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara”. Selain bunyinya yang secara eksplisit menjamin mengenai penyampaian pendapat secara umum bagi warga negara, undang-undang ini juga mengatur dengan

<sup>53</sup>Abi, *Potensi Salah Guna UU ITE*, dimuat dalam <https://www.aehlulbaitindonesia.or.id/berita/index.php/s13-berita/potensi-salah-guna-uu-ite/>, diakses tanggal 11 September 2020.

<sup>54</sup>Hamid Basyaib, *Membela Kebebasan*, Jakarta: Freedom Institute, 2006, hal. 147

<sup>55</sup>*Ibid.*, hal. 267.

<sup>56</sup>Rizki Ariestandi Irmansyah, *Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013, hal. 55.

<sup>57</sup>Susi Dwi Harijanti, *Interaksi Konstitusi dalam Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2016, hal. x-xi.

lebih detail mengenai penyampaian pendapat, diantaranya seperti asas asas, kewajiban serta hak bagi para warga negara dan aparaturnya penegak hukum dalam penyampaian pendapat di muka umum, dan bentuk bentuk dari penyampaian pendapat yang dapat dilaksanakan.<sup>58</sup>

Konsep kebebasan berpendapat dalam negara demokrasi ini juga dikuatkan dengan kondisi logis bahwa setiap manusia terlahir di dunia oleh Tuhan dikaruniai sesuatu yang orang lain tidak dapat mengusiknya, yaitu yang lebih dikenal dengan Hak Asasi Manusia. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa:

Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Kebebasan berpendapat merupakan hak asasi manusia (HAM) yang fundamental. Selain memperoleh pengakuan secara internasional melalui Deklarasi Universal HAM (DUHAM) tahun 1948, juga secara nasional Indonesia sangat tegas mencantumkan penghargaan kebebasan berbicara dalam UUD NRI Tahun 1945.

Perkembangan pengakuan dan jaminan HAM memunculkan konsep tentang hak-hak yang tidak dapat dicabut/dikurangi pemenuhannya dalam keadaan apapun (*non derogable rights*) dan hak-hak yang dapat dibatasi atau dikurangi pemenuhannya (*derogable rights*). Hak-hak dalam jenis '*non derogable*', merupakan hak-hak yang bersifat absolut yang tidak boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya, walaupun dalam keadaan darurat sekalipun.<sup>59</sup>

Dalam buku Etika, menurut Bertens, istilah kebebasan merupakan hal yang dapat dirasakan tetapi sulit dijawab bila ditanyakan apa yang dimaksud atau apa definisi dari kebebasan tersebut.<sup>60</sup> Secara umum istilah kebebasan biasanya dikaitkan dengan tiadanya penghalang, pembatas, ikatan, paksaan, hambatan, kewajiban dari hal tertentu atau untuk melakukan sesuatu. Dalam hidup manusia, kebebasan merupakan suatu realitas yang kompleks. Bahkan, menurut Dister, istilah kebebasan dimaknai secara berbeda-beda dan bahkan ketika kita menunjuk pada suatu peristiwa yang sama. Selanjutnya Dister mengatakan bahwa bila kata "bebas" hanya mempunyai satu arti saja maka tentu saja apa yang dimaksud Acton dan Roesseau merupakan hal yang bertentangan. Acton mengatakan bahwa manusia sekarang menjadi lebih bebas sedangkan Roesseau mengatakan manusia sekarang menjadi lebih tidak bebas. Interpretasi akan makna "bebas" ini menjadi sedikit jelas ketika istilah ini harus

<sup>58</sup>Prianter Jaya Hairi, *Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Pengamanan Unjuk Rasa*, Jurnal Negara Hukum, Volume 3, Nomor 1, 2012, hal. 118.

<sup>59</sup>Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, *Kebebasan Berekspresi di Internet*, Jakarta: Elsam, 2013, hal. 1.

<sup>60</sup>*Ibid.*

dihubungkan dengan kata lain yaitu “dari atau untuk”. Oleh karena itu istilah kebebasan biasanya dikaitkan dengan tiadanya penghalang, pembatas, ikatan, paksaan, hambatan, kewajiban dari hal tertentu atau untuk melakukan sesuatu.<sup>61</sup>

Lorens Bagus, dalam kamus filsafat, mendefinisikan kebebasan sebagai kualitas tidak adanya rintangan nasib, keharusan atau keadaan di dalam keputusan atau tindakan seseorang.<sup>62</sup> Lorenz Bagus juga membedakan empat macam kebebasan dalam sejarah filsafat. Yang pertama adalah daya seleksi salah satu dari dua atau lebih alternatif (kemungkinan). Arti kedua menempatkan kebebasan secara konsisten seturut dengan ajaran-ajaran determinisme, mengidentikan kebebasan dengan berbuat seturut kemauan kita, meskipun kemauan kita ditentukan oleh seperangkat sebab. Arti ketiga adalah kebebasan berpusat dari motif-motif internal manusia. Arti keempat, kebebasan menuntut suatu kondisi konotasi normatif, sehingga kebebasan berarti berbuat apa yang harus diperbuat.<sup>63</sup>

Kebebasan berbicara (Inggris: *Freedom of speech*) adalah kebebasan yang mengacu pada sebuah hak untuk berbicara secara bebas tanpa adanya tindakan sensor atau pembatasan akan tetapi dalam hal ini tidak termasuk dalam hal untuk *menyebarkan kebencian*. Dapat diidentikan dengan istilah kebebasan berekspresi yang kadang-kadang digunakan untuk menunjukkan bukan hanya kepada kebebasan berbicara lisan,

akan tetapi, pada tindakan pencarian, penerimaan dan bagian dari informasi atau ide apapun yang sedang dipergunakan. walaupun Kebebasan berbicara dan kebebasan berekspresi yang terkait erat dengan sebuah kebebasan, namun berbeda dan tidak terkait dengan konsep *kebebasan berpikir* atau *kebebasan hati nurani*.<sup>64</sup>

Untuk itu menurut Penulis, daripada dalam terorisme siber menggunakan UU tentang ITE yang sudah sering dipersepsikan negatif dan rawan penyalahgunaan, maka penting kiranya ada pengaturan baru mengenai terorisme siber.<sup>65</sup> Penguatan ketentuan pidana dalam menanggulangi terorisme siber itu merupakan tantangan yang harus diwujudkan, karena bagaimanapun kebijakan kriminal tidak dapat dilepaskan sama sekali dari masalah nilai karena seperti dikatakan oleh Christiansen, yakni:

*the conception of problem ‘crime and punishment’ is an essential part of the culture of any society; begitu pula menurut W. Clifford, the very foundation of any criminal justice system consists of the philosophy of given country.*

Untuk itulah maka Penulis memandang perlu adanya revisi terhadap UU tentang ITE yang memuat pengaturan tentang terorisme siber.

<sup>61</sup>Ibid.

<sup>62</sup>Lorenz Bagus. *Kamus Filsafat*, Jakarta: Gramedia, 2002, hal. 406.

<sup>63</sup>Ibid.

<sup>64</sup>John W, Johnson. *Peran Meedia Bebas*. New York: Office of International Information Programs U.S. Departement of States, 2001, hal. 53.

<sup>65</sup>Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung:Citra Aditya Bakti, 2012, hal.2-3

### III. Penutup

Pada bagian penutup ini terdapat kesimpulan dan saran sebagai berikut:

#### A. Simpulan

1. Bahwa antara UU tentang Terorisme dan UU tentang ITE, dapat diketahui bahwa keduanya merupakan isu berkembang yang ada di dunia. Adapun terorisme mulai menjadi perhatian dunia semenjak pemboman gedung WTC dan kemudian menjadi undang-undang di Indonesia sejak adanya bom di Bali. Namun demikian, dalam UU tentang Terorisme masih membahas perilaku teror secara fisik bukan digital, terorisme siber belum termasuk di dalamnya. Hal yang sama juga serupa di UU tentang ITE yang masih membahas pengaturan yang sifatnya umum mengenai dunia siber, Untuk itu maka keduanya idealnya masih belum dapat mampu secara maksimal menanggulangi terorisme siber.
2. UU tentang ITE berdasarkan analisis diketahui bahwa memang masih dapat digunakan untuk menangani terorisme siber, walaupun UU tentang ITE sebetulnya tidak mengatur secara khusus hal-hal yang menyangkut *cybercrime*. UU tentang ITE ini lebih banyak mencermati transaksi elektronik yang dipakai dalam dunia bisnis, tidak lebih. Padahal siapapun tahu bahwa dunia siber lebih luas dari sekedar transaksi elektronik. Namun demikian, bukan berarti UU tentang ITE tidak mampu 100% digunakan bilamana ada terorisme siber. Karena terbukti kejahatan umum siber masih memiliki pasal-pasal yang dapat digunakan. Adapun jika saja dibentuk undang-undang khusus mengenai

terorisme siber ataupun dimasukkan sebagai materi baru dalam UU tentang ITE akan lebih baik lagi.

#### B. Saran

Melalui penulisan ini disarankan bahwa untuk kendala-kendala yuridis yang ada maka untuk mengatasinya dapat dilakukan revisi kembali untuk UU tentang ITE tersebut atau dapat juga membuat undang-undang khusus yang untuk mengatasi terorisme siber. Penulis melihat saat ini adalah saat yang tepat karena perubahan kedua dari UU tentang ITE termasuk salah satu judul rancangan undang-undang dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2021.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Transaksi Elektronik.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Transaksi Elektronik.

### Buku

Adji Samekto, F.X. *Kapitalisme, Modernisasi, dan Kerusakan Lingkungan*. Yogyakarta: Genta Press, 2011.

Ariestandi Irmansyah, Rizki. *Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013.

Basyaib, Hamid. *Membela Kebebasan*. Jakarta: Freedom Institute, 2006.

Chomsky, Noam. *How The World Works*. Yogyakarta: Bentang Pustaka, 2015.

C. McQuade, Samuel. *Encyclopedia Of Cybercrime*. London: Greenwood Press, 2010.

Dwi Harijanti, Susi. *Interaksi Konstitusi dalam Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*. Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2016.

Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Ibrahim, Johny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia, 2005.

Jewkes, Yvonne. *Crime Online*. USA: Willan Publishing, 2010.

Michael Colarik, Andrew. *Cyber Terrorism: Political and Economic Implications*. USA: Idea Group Publishing, 2002.

M. Arief Mansur, Dikdik dan Elisatris Gultom. *Cyber Law Aspek Hukum Teknologi Informasi*. Bandung: Rafika Aditama, 2012.

Makarim, Edmon. *Kompilasi Hukum Telematika*. Jakarta: Raja Grafindo, 2005.

Maskun. *Kejahatan Siber (Cyber Crime) Suatu Pengantar*. Jakarta: Prenada Media Grup, 2013.

Muladi et.al. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni, 2011.

Muladi. *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: The Habibie Center, 2012.

Nawawi Arief, Barda. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.

Raharjo, Agus. *Cybercrime, Pemahaman Dan Upaya Pencegahan Kejahatan Berteknologi*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali, 2013.

Sutaman. *Cyber Crime (Modus Operandi dan Penanggulangannya)*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2011.

Wahib, Abdul dan Mohammad Labib. *Kejahatan Mayantara (Caber Crime)*. Bandung: Refika Aditama, 2014.

- Wade, Marianne. *A War on Terror? The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications*. New York: Springer, 2010.
- Weyker, Shayne. *The Ironies of Information Technology*. California: University of California Press, 2002.
- Wahid, Abdul dan Muhammad Labib. *Kejahatan Mayantara (Cyber Crime)*. Jakarta: PT. Refika Aditama, 2005.
- Jurnal**
- Jaya Hairi, Prianter. *Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Pengamanan Unjuk Rasa*. Jurnal Negara Hukum, Volume 3, Nomor 1, 2012.
- Junaid, Hamzah. *Pergerakan Kelompok Terorisme Dalam Perspektif Barat dan Islam*. Jurnal Sulesana, Volume 8 Nomor 2, 2013.
- Muis Naharong, Abdul. *Pejuang Kemerdekaan adalah Teroris? Menjelaskan Pengertian Terorisme*. Jurnal Paramadina, Volume 9, Nomor 1 April 2012.
- Muladi. *Hakikat Terorisme dan Prinsip Pengaturan dalam Kriminalisasi*. Jurnal Kriminologi Indonesia Volume 2 Nomor III, Desember 2002.
- Zamroni, Mohammad. *Perkembangan Teknologi Komunikasi dan Dampaknya Terhadap Kehidupan*. Jurnal Dakwah, Volume X, Nomor 2, Juli-Desember, 2009.
- Jurnal Internasional**
- Tehrani, Pardis Mosemzadeh. *Cyber Terrorism Challenges: The Need For a Global Response to a Multi-Jurisdictional Crime*. Computer Law & Security Review, Volume 29, Nomor 2, 2013.
- Bahan yang Tidak Diterbitkan**
- K. Ashley, Bradley. *Anatomy Of Cyberterrorism: Is America Vulnerable?*. A Research Paper Submitted to the Faculty In Partial Fulfillment of the Graduation Requirements, 27 February 2003.
- Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat. *Kebebasan Berekspresi di Internet*, Jakarta: Elsam, 2013.
- Nawawi Arief, Barda. *Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer* oleh Al. Wisnubroto. Universitas Atma Jaya Yogyakarta 2002.
- Laman**
- Abi. *Potensi Salah Guna UU ITE*. Dimuat dalam <https://www.ahlulbaitindonesia.or.id/berita/index.php/s13-berita/potensi-salah-guna-uu-ite/>. Diakses tanggal 11 September 2020.
- Admintirto. *Jerat Setan Pasal Karet*. Dimuat dalam <https://tirto.id/jerat-setan-pasal-karet-ehft> . Diakses tanggal 10 September 2020.
- Putra, Antoni. *Ancaman Demokrasi Dari Somasi Gubernur Kalimantan Selatan*. Dimuat dalam <https://pshk.or.id/blog-id/ancaman-demokrasi-dari-somasi-gubernur-kalimantan-selatan/>. Diakses tanggal 13 Juli 2021.



# PERAN FRAKSI DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

## *(THE ROLE OF FACTION IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES IN THE STATUTORY REGULATIONS)*

**Imron Razali**

Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Daerah

\*Korespondensi: imronrazalii@gmail.com

### Abstrak

Fraksi merupakan perpanjangan tangan partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat. Kondisi ini menjadi persoalan yang mengemuka hingga saat ini karena seharusnya Dewan Perwakilan Rakyat adalah wakil rakyat dan bukan wakil partai. Partai politik saat ini mendapatkan penilaian yang buruk hal ini berimbas juga ke penilaian lembaga Dewan Perwakilan Rakyat yang berisi partai politik. Karena fraksi wajib ada di Dewan Perwakilan Rakyat maka perlu ada analisis bagaimana sebetulnya peran fraksi selama ini di Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan analisis misalnya dalam hal legislasi fraksi memiliki peran memberikan usulan dalam penyusunan prolegna dan, menyampaikan pendapat pada akhir pembicaraan tingkat I pembahasan rancangan undang-undang, Membahas fraksi memang tidak dapat dipisahkan dengan partai politik namun harus ada batasan yang tegas untuk kedepannya. Dapat dilakukan sebagai solusi yakni fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat tidak hanya diisi oleh 1 partai saja namun dapat juga diisi oleh beberapa partai. Hal ini akan berdampak kepada lebih mudahnya pengambilan keputusan karena jumlah fraksi yang cenderung sedikit.

Kata kunci: fraksi, peraturan perundang-undangan, Dewan Perwakilan Rakyat

### *Abstract*

*Faction Is the extension of political party in The House of Representatives. This condition become a trouble that leak because The House of Representatives it supposed to be the representatives of the people not for the political party. Nowadays, political party get a bad perception by the people and that also react to the perception of The House of Representatives that containing political party. Because faction is mandatory to The House of Representatives, therefore we must analyze the role so far in the house of representatives. An example analysis of faction in legislation process is like faction have an important role in the preparation of Law Agenda and provide a suggestions, faction also must have make an simple political party opinion in the discussion of making the law. Therefore when we discuss the faction we cannot separate it to the political party but must make a limitation for the future. We can make a solution like faction its not contain just one political party, but it can be contain by two or more political party. That rule can make an affect in decision-making of The House of Representatives. It will make the decision-making job become easier because the number of faction is small.*

*Keywords: faction, statutory regulations, The House Of Representatives*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Pengaturan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU tentang MD3) sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU tentang Perubahan Ketiga Atas UU tentang MD3) berbunyi fraksi merupakan pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik berdasarkan hasil pemilihan umum.<sup>1</sup> Pengaturan ini menunjukkan keharusan adanya fraksi di DPR. Keberadaan fraksi di DPR tentunya memiliki dampak, baik positif maupun negatif. Namun tentunya dampak negatifnya harus diminimalisir agar tidak terjadi pergeseran fungsi legislasi di tingkat DPR.

Bukan hal yang awam kita ketahui bilamana kita mendengar dimana adanya fraksi justru menjadi sarana yang hanya mengkedepankan kepentingan politik di DPR melalui program-programnya. Efek dari adanya fraksi ini justru menjadikan fungsi DPR yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) tidak berjalan dengan seharusnya. Kondisi

hadirnya fraksi di DPR telah menjadikan kedaulatan konstituen justru tidak dapat dipenuhi secara maksimal.<sup>2</sup>

Anggota DPR yang juga anggota fraksi seharusnya mempedomani bahwa mereka dipilih untuk selalu bertindak dan berfikir untuk rakyatnya. Selau mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan dan memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat. Jika anggota DPR seperti demikian maka tidak akan terjadi penyimpangan hak konstituen selama ini. Seharusnya setiap anggota legislatif membawa kedaulatan konstituennya dimana kedaulatan rakyat tersebut tidak bisa dikesampingkan oleh siapapun. Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat selama ini (pra amandemen) diwujudkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga lembaga tertinggi Negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas.<sup>3</sup>

Kesadaran tersebut penting dimiliki oleh anggota DPR karena pada sistem perwakilan, representasi keterwakilan dalam sebuah badan perwakilan menjadi penting. Dengan satu asumsi lembaga perwakilan memiliki tugas-tugas politik sebagai wakil yang mengaspirasikan kehendak rakyat kepada pemerintah. Banyak negara-negara modern saat ini yang mempersoalkan asas-asas keterwakilan.<sup>4</sup> Indonesia telah mengalami perubahan ketatanegaraan yang sangat signifikan menyangkut hubungan dalam keterwakilannya sebagai wujud dari kedaulatan rakyat melalui

<sup>1</sup>Ketentuan Pasal 82 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>2</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia Pemisahan Kekuasaan Dan Prinsip Check And Balances*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hal. 23.

<sup>3</sup>*Ibid.*, hal. 60.

<sup>4</sup>*Ibid.*

MPR. Dengan adanya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, kedaulatan tidak lagi dalam ranah kewenangan MPR melainkan langsung berada di tangan rakyat dan bertanggungjawab pada UUD NRI Tahun 1945.

Melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut, Indonesia telah membuka lembaran baru dalam sistem ketatanegaraan maupun perpolitikan, selain kewenangan MPR, juga terjadi adanya perubahan hubungan kinerja antara Presiden dengan DPR dalam hal menjalankan fungsi legislasi. Pengalaman Indonesia pada masa-masa pemerintahan sebelumnya membuka suatu gagasan agar UUD NRI 1945 dilakukan perubahan, kemudian amandemen yang dilaksanakan oleh MPR memberikan warna berbeda terhadap hubungan antar lembaga tinggi negara. Salah satu persoalan yang diperdebatkan saat melakukan amandemen itu adalah persoalan yang berkaitan dengan kekuasaan legislative dan eksekutif dalam hal kekuasaan membuat undang-undang. Dalam perjalanan melaksanakan fungsi-fungsi yang dimiliki DPR dari beberapa periode, memang DPR pada era reformasi banyak mengalami perubahan yang sangat signifikan. Salah satu perubahannya adalah penguatan peran fraksi yang semakin terlihat.

Ketentuan mengenai fraksi dalam UU tentang MD3 juga dikatakan dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi wewenang tugas DPR serta hak dan kewajiban anggota DPR justru telah tidak berjalan dengan seharusnya.<sup>5</sup> Karena fraksi merupakan pengerucutan dari masing-masing anggota legislatif yang memiliki latar belakang partai yang sama terkecuali fraksi

gabungan dapat saja melemahkan atau bahkan mengenyampingkan kedaulatan rakyat tersebut, jika hal tersebut tidak sejalan dengan keinginan partai karena tentunya setiap anggota partai politik sekalipun ketua fraksi harus tunduk kepada aturan main partai itu sendiri karena jika tidak, partai dapat mudah menarik atau memberhentikan anggota tersebut yang dengan sendirinya dapat menghilangkan jabatannya sebagai anggota legislatif. Hal tersebut sudah sering terjadi melalui mekanisme *recall* atau pemberhentian berdasarkan usul partai asalnya, melalui praktek-praktek semacam itulah yang mengakibatkan beralihnya kedaulatan rakyat kepada kedaulatan partai karena terhadap pelanggaran kedaulatan rakyat tidak ada mekanisme langsung.<sup>6</sup>

Bagaimana peran fraksi yang sebaiknya dan juga sebaiknya bagaimana kedepannya fraksi di DPR perlu dipertahankan atau tidak maka hal-hal tersebut perlu untuk dijawab. Karena kondisi saat ini telah menunjukkan adanya kondisi yang perlu diubah.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka pokok permasalahan dalam tulisan ini yaitu:

1. Bagaimana peran dan keberadaan fraksi sebagai perpanjangan tangan partai politik selama ini menurut peraturan perundang-undangan?
2. Upaya apakah yang dapat dilakukan untuk meningkatkan efektifitas peran fraksi di DPR?

<sup>5</sup>Ketentuan Pasal 82 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>6</sup>Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethic*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hal. 247.

### C. Tujuan

Berdasarkan pokok permasalahan tersebut maka penulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Peran dan keberadaan fraksi sebagai perpanjangan tangan partai politik selama ini menurut peraturan perundang-undangan.
2. Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan efektifitas peran fraksi di DPR.

### D. Metode Penulisan

Tulisan ini akan ditelaah dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pemilihan pendekatan semacam ini dilakukan untuk meneliti UU tentang MD3 dan sejumlah perubahannya. Penelitian yang seperti ini lazim dalam penelitian yuridis normatif yang secara umum meneliti seperti misalnya asas-asas hukum, sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>7</sup> Penelitian yuridis normatif ini menitikberatkan pada penelitian kepustakaan karena menggunakan bahan-bahan sekunder yang mana merupakan bahan utama seperti misalnya peraturan perundang-undangan, buku-buku, hasil pengkajian dan penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan yang dijadikan objek dalam tulisan ini. Disamping itu juga digunakan bahasa tertier berupa kamus. Semua bahan tersebut dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan dalam penelitian yang pada akhirnya menghasilkan sebuah kesimpulan dan saran.<sup>8</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Konsep Partai Politik

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU tentang Parpol) mendefinisikan partai sebagai organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan NKRI.<sup>9</sup> Peran partai yang begitu sentral tersebut menunjukkan konsep partai politik yang berkedudukan sebagai pilar demokrasi.<sup>10</sup>

Dari sisi sejarah, konsep sentral partai politik dimulai dari berdirinya Budi Utomo yang merupakan cikal bakal organisasi modern di Indonesia, sebab kelahirannya sebagai tonggak kebangkitan nasional. Pada awal kelahiran Budi Utomo kondisi bangsa Indonesia masih berada dalam jajahan Belanda. Pada saat itu rakyat berada dalam kondisi sengsara. Sebagian kecil pemuda yang menikmati pendidikan yang telah berhasil membangun kesadaran bersama atas kondisi keterpurukan bangsa Indonesia. Sehingga, atas dasar itulah para pemuda mendirikan Budi Utomo dengan harapan bidang ekonomi, pendidikan dan kebudayaan semakin berkembang.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup>Soerjono Seokanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali, 2013, hal. 14.

<sup>8</sup>*Ibid.*

---

<sup>9</sup>Dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

<sup>10</sup>Miriam Budiarjo, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2010, hal. 404.

<sup>11</sup>*Ibid.*, hal. 86.

Setelah Budi Utomo, kemudian diikuti dengan bermunculannya partai politik modern, antara lain *Indische Partij (IP)*, *Indische Social Democratische Vereeniging (ISDV)*, Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Indonesia Raya (Perindra), Gerakan Rakyat Indonesia (Gerindra), Partai Indonesia (Pertindo), dan Partai Rakyat Indonesia (PRI). Sementara itu, *Indische partij* dikenal sebagai partai politik yang menjadi pelopor timbulnya organisasi politik modern di masa sebelum kemerdekaan. Mengingat pada saat itu partai dinilai memiliki pemikiran yang ekstrim oleh Belanda, hal tersebut mengakibatkan *Indische Partij* hanya mampu bertahan selama delapan bulan. Sementara itu, ketiga pemimpinnya diasingkan ke Kupang, Banda, dan Bangka, dan setelah itu diasingkan jauh ke Belanda.<sup>12</sup>

Setelah bertahun-tahun diasingkan di negeri Belanda, mantan pemimpin *Indische Partij (IP)* yakni Ki Hajar Dewantara dan Setyabudi kembali ke Indonesia untuk mendirikan kembali partai politik dengan nama *National Indische Partij (NIP)* pada 1919. Kemudian secara langsung juga memelopori terbentuknya beberapa partai politik lain seperti Partai Nasional Indonesia, Partai Indonesia, *Indische Social Democratische Vereening (ISDV)*, dan Partai Indonesia Raya. Sebelum kemerdekaan, Partai-partai politik tersebut tidak semuanya mendapatkan status badan hukum dari kolonial Belanda dengan kata lain bahwa sebagian disebut sebagai partai politik ilegal. Bahkan, partai-partai yang ada baik legal maupun ilegal tidak dapat beraktivitas secara normal di zaman kolonial Belanda. Sebab partai yang menentang pe-

merintahan belanda akan dilarang kegiatannya dan dianggap illegal dimana pemimpinnya akan diberikan hukuman.<sup>13</sup>

Kemudian setelah kemerdekaan, terdapat jaminan mengenai kebebasan berserikat yang diberikan oleh Indonesia melalui UUD NRI Tahun 1945. Secara tertulis Indonesia berdasarkan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 memiliki substansi yang jauh lebih tegas mengenai kebebasan berserikat yang menjadi dasar bagi partai politik di era pasca reformasi. Meskipun dasar konstitusi sebelum amandemen ketentuan di dalam Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 asli memiliki kandungan makna yang lebih dalam, yakni kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Oleh sebab itu, hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat yang dirumuskan dalam Pasal 28E UUD NRI 1945 setelah amandemen harus dijamin oleh negara dalam hal perlindungan dan penghormatan serta pengembangan dalam rangka peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Miriam Budiardjo juga menyebutkan beberapa fungsi dari partai politik.<sup>14</sup> Partai politik sebagai sarana komunikasi politik. Salah satu tugas dari partai politik adalah menyalurkan aneka ragam pendapat, aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga ke simpangsiuran pendapat

---

<sup>12</sup>*Ibid.*

<sup>13</sup>*Ibid.*, hal. 91.

<sup>14</sup>*Ibid.*, hal. 163-164.

dalam masyarakat berkurang. Dalam konteks ini, partai politik merupakan salah satu bagian dari sistem pada sistem komunikasi. Adapun sistem komunikasi pada kegiatan politik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah: 1. Pesan yang disampaikan yaitu aspirasi yang terdapat dalam masyarakat 2). Penyampai pesan yaitu masyarakat yang mempunyai aspirasi 3). Sarana/wadah penyampai pesan adalah Partai Politik dan Anggota Legislatif berasal dari partai politik. 4). Penerima Pesan adalah pemerintah daerah ataupun pemerintah pusat. Bagian-bagian dari sistem tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Oleh karena itu, maka pemahaman akan fungsi partai politik sebagai sarana komunikasi politik oleh partai politik adalah hal yang wajib dan harus dilaksanakan.<sup>15</sup>

Partai politik sebagai sarana sosialisasi politik. Partai politik juga main peranan sebagai sarana sosialisasi politik (*Instrument Of Political Socialization*). Dalam ilmu politik, sosialisasi politik diartikan sebagai proses melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada. Dalam konsteks ini juga partai politik merupakan wadah bagi sosialisasi produk hukum dan kebijakan yang telah dibuat oleh pemegang kekuasaan (legislatif maupun eksekutif). Partai politik merupakan pihak yang berperan untuk melakukan pemberitahuan/ sosialisasi produk hukum atau kebijakan dari pemerintah kepada masyarakat terutama masa pemilihnya. Oleh karena itu, jika partai politik menyadari dan melaksanakan fungsi tersebut, maka tidak ada lagi masyarakat yang tidak mengetahui dan

memahami setiap produk hukum atau kebijakan dari pemerintah yang telah diberlakukan.<sup>16</sup>

## 2. Konsep Peran dan Fungsi DPR

Pasal 20A UUD NRI Tahun 1945 mendudukan lembaga DPR sebagai lembaga yang memiliki fungsi-fungsi yang begitu vital bagi negara, yakni fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.<sup>17</sup> Anggota DPR juga dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum.<sup>18</sup> Dengan berbagai peran-peran pentingnya, DPR merupakan lembaga perwakilan yang seharusnya merupakan penyambung lidah rakyat. DPR sebagai lembaga perwakilan memiliki peran penting karena rakyat menitipkan mandatnya untuk mengawasi jalannya pemerintahan yang dijalankan oleh eksekutif melalui lembaga tersebut. Konsep pengawasan DPR terhadap kerja-kerja eksekutif tersebut biasa disebut dengan *cheks and balances*.

Munculnya mekanisme *cheks and balances* ini dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 menurut Sri Soemantri Martosoewignjo dimaksudkan sebagai upaya untuk menghindari manipulasi kekuasaan seperti yang pernah terjadi pada masa pemerintahan Soekarno dan Pemerintahan Soeharto.<sup>19</sup> Di samping itu, perubahan itu untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif,

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup>Dimuat dalam Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>18</sup>Dimuat dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>19</sup>Ibrahim R., *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif Dalam Pembaharuan UUD 1945*, Disertasi Pascasarjana UNPAD, Bandung, 2003, hal. 2.

<sup>15</sup>*Ibid.*

eksekutif, dan yudikatif yang dianggap *executive heavy*, sehingga tercipta *checks and balances system*.<sup>20</sup>

Dengan adanya peran *checks and balances* yang dimiliki oleh DPR, maka keberadaan DPR sangatlah penting. Moh. Mahfud MD dalam bukunya bahkan berpendapat lembaga ini semula digagas dengan fungsi seperti parlemen yang mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat seperti parlemen bikameral di negara Amerika Serikat yang mempunyai fungsi legislasi dan fungsi-fungsi parlemen lainnya seperti fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.<sup>21</sup> Namun memang berbeda di Indonesia dengan di Amerika Serikat dimana di Indonesia parlemen bikameral di Indonesia tidak persis seperti parlemen bikameral di Amerika Serikat karena di dalam parlemen bikameral Indonesia, Presiden ikut memegang kekuasaan legislatif sehingga tidak dapat memveto Rancangan Undang-Undang yang telah lolos di parlemen.<sup>22</sup>

Membicarakan peran dan fungsi DPR sudah pasti juga tidak dapat lepas dari konsep yang paling terkenal yakni konsep pembagian kekuasaan. Konsep klasik trias politika yang dikembangkan sejak abad ke-18 oleh Baron de Montesquieu, yang dikenal luas dan digunakan di banyak negara sebagai dasar pembentukan struktur kenegaraan. Konsep ini membagi tiga fungsi kekuasaan negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Montesquieu menggambarkan bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu

dilembagakan masing-masing ke dalam tiga organ negara yang berbeda, dimana setiap organ menjalankan satu fungsi, serta tidak saling mencampuri urusan satu dengan lainnya. Walaupun tidak secara tegas diaplikasikan, secara garis besar Indonesia mengadopsi bentuk trias politika ini.

Seiring berkembangnya konsep mengenai ketatanegaraan, konsep trias politika dirasakan tidak lagi relevan mengingat tidak mungkin mempertahankan eksklusivitas setiap organ dalam menjalankan fungsinya masing-masing secara terpisah. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu pada praktiknya harus saling bersinggungan. Konsep Trias Politika sudah lama dipandang oleh banyak ahli sebagai hal yang tidak relevan lagi, karena kenyataan bahwa sangat sulit memisahkan kekuasaan negara dalam praktik penyelenggaraan negara/ pemerintahan.<sup>23</sup> Trias Politika juga hanya dapat diterapkan secara murni di negara-negara hukum klasik (*klasieke rechtsstaat*), tetapi tidaklah mudah diterapkan di negara hukum modern yang memiliki pekerjaan administrasi negara yang luas<sup>24</sup>

Selain itu (dalam paham *Anglo Saxon*), ketidakrelevanan tersebut muncul dari pendapat tentang dua macam aktivitas dan tugas suatu negara, yang terdiri dari *policy making* dan *task executing*, yang membuat pemisahan kekuasaan berdasarkan Trias Politika tidak dapat dijalankan dengan tegas.<sup>25</sup> Kedudukan ketiga organ trias politika tersebut pun

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, Jakarta: LP3ES, 2017, hal. 66.

<sup>22</sup>*Ibid.*

<sup>23</sup>*Ibid.*

<sup>24</sup>Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010, hal. 13.

<sup>25</sup>*Ibid.*, hal. 23.

diharapkan sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip yang dikenal dengan prinsip *checks and balances*. Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan publik. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan masyarakat maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan, menjadi harapan masyarakat yang ujungnya ditumpukan kepada negara. Perkembangan dan harapan tersebut memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk, serta fungsi lembaga-lembaga negara.

Pengertian dan konsep kelembagaan dalam penyelenggaraan negara di Indonesia kemudian telah banyak memiliki pergeseran makna. Pada dasarnya prinsip-prinsip dan format lembaga penyelenggara negara sudah dapat ditemukan dalam Konstitusi. Di Konstitusi letak konstruksi organ-organ negara diatur, yang kemudian dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan, yang diharapkan menjadi pencerminan realitas faktual pengembangan institusi kenegaraan di Indonesia. Kemudian berdirinya MK dengan salah satu kewenangannya, yaitu mengadili, memeriksa serta memutus sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Konstitusi, turut meramaikan wacana pergeseran tentang konsep “Lembaga Negara”. Konsep tersebut tidak lagi sekedar diambil dari pemisahan/pembagian tiga kekuasaan tradisional ala Trias Politika, yaitu eksekutif oleh lembaga kepresidenan, legislatif oleh lembaga perwakilan rakyat dan yudikatif oleh lembaga kekuasaan kehakiman, melainkan lebih pada

nuansa *checks and balances* seperti telah dikemukakan sebelumnya. Sebagai bagian dari konsep penyelenggaraan pemerintahan, prinsip *checks and balances* itupun akhirnya menyingkirkan paham pembagian kekuasaan secara vertikal. Adanya pembatasan pada kekuasaan negara dan organ-organ penyelenggara negara yang menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal, memiliki kecenderungan untuk menjadi sewenang-wenang. Oleh karena itu, kekuasaan harus selalu dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang dengan kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain.

Konstitusi sebagai awal konstruksi lembaga negara, seiring dengan konsep konstitusionalisme. Konsep tersebut merupakan hal yang signifikan berhubungan dengan makna organisasi dan lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konstitusionalisme adalah suatu gagasan/ paham yang menyatakan bahwa suatu konstitusi/ undang-undang dasar harus memiliki fungsi khusus yakni membatasi kekuasaan pemerintahan dan menjamin hak-hak warga negara. Konstitusi yg berpaham konstitusionalisme bercirikan bahwa konstitusi itu isinya berisi pembatasan atas kekuasaan dan jaminan terhadap hak-hak dasar warga negara. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu hubungan antara pemerintahan dengan warga negara, serta hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain.

Masa reformasi dan adanya perubahan konstitusi kemudian menjadi hal yang sangat

mendasar, yaitu beralihnya supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi. Sejak masa reformasi, Indonesia tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sehingga semua lembaga negara sederajat kedudukannya dalam sistem *checks and balances*. Hal ini merupakan konsekuensi dari supremasi konstitusi, di mana konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga penyelenggara negara.

Dengan demikian, Perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini juga telah meniadakan konsep superioritas suatu lembaga negara atas lembaga-lembaga negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Selain pemahaman kelembagaan negara dari teori dan konsep kekuasaan negara oleh organ negara, kelembagaan negara dapat pula dipahami dari teori dan perspektif mengenai organisasi secara umum. Organisasi merupakan suatu tempat atau wadah orang-orang berkumpul, bekerjasama secara rasional dan sistematis, terencana, terorganisasi, terpimpin dan terkendali, dalam memanfaatkan sumber daya sarana-parasarana, data, dan hal-hal yang digunakan secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuannya. Wewenang dan bagiannya dalam organisasi merupakan pemberian wewenang kepada seseorang dalam posisi tertentu di organisasi. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini yang kemudian pada akhirnya mempengaruhi peran dan fungsi DPR sebagai suatu lembaga

## **B. Peran dan Keberadaan Fraksi Sebagai Perpanjangan Tangan Partai Politik di DPR Dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Peran fraksi di DPR diatur dalam UU tentang MD3, Peraturan Dewan Perwakilan

Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Peraturan Tata Tertib DPR) dan UU tentang Parpol. Dalam ketentuan-ketentuan tersebut fraksi-fraksi mengalami penguatan dari masa ke masa. Pada masa Orde Lama (DPR Periode 1950-1959), masa Orde Baru (DPR Periode 1966-1998), dan awal Era Reformasi (DPR 1999-2004) ketentuan mengenai fraksi hanyalah tercantum pada Peraturan Tata Tertib DPR.<sup>26</sup>

Selanjutnya, memasuki era reformasi (DPR Periode 2004 sampai dengan saat ini) ketentuan mengenai fraksi dapat kita analisis ternyata terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU tentang Susunan dan Kedudukan). Bahkan semenjak DPR Periode 2009-2014, ketentuan tentang fraksi mulai diatur dalam undang-undang partai politik dan UU tentang MD3. Kondisi ini memperlihatkan bahwa peran dan keberadaan fraksi semakin diperkuat.

Fraksi sebagai *political group* yang ada di DPR tidak dapat terpisahkan dari eksistensi partai politik. Partai politik memiliki peran yang sangat penting dalam sistem demokrasi yang telah tumbuh dan berkembang secara subur di Indonesia. Partai mempunyai peran yakni sebagai alat penghubung yang strategis antara proses pembentukan kebijakan pemerintah (dalam arti

---

<sup>26</sup>Andi Iswanto, *Peran Fraksi DPR RI (Studi kasus Peran Fraksi PG, Prakfi PKS, dan Fraksi PPP Dalam Penentuan Ambang Batas Parlemen Dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, Jurnal Politik Vol. 1 No. 2 April 2013, FISIP UI, 2013, hal. 26.

luas) dengan warga negaranya. Sebetulnya partai politiklah yang menentukan jalan atau tidaknya penyelenggaraan sistem demokrasi di suatu negara.<sup>27</sup> Oleh sebab itu, partai politik menjadi pilar yang sangat penting bagi kekuatan lembaga dalam sistem politik yang demokratis (*the degree of institutionalization*).<sup>28</sup>

Namun saat ini, kondisi riil menunjukkan praktik-praktik partai politik yang mencoreng marwah demokrasi bahkan tidak jarang melakukan tindak pidana sehingga menjadikan partai politik dipandang secara skeptis yang menyebutkan bahwa partai politik hanya kendaraan bagi elit yang hendak mencapai kekuasaan untuk pemenuhan nafsu. Sebenarnya hal demikian tidaklah perlu terjadi, sebab apabila kelompok masyarakat hendak maju menduduki kekuasaan-kekuasaan tertentu terutama kekuasaan legislatif, maka yang bersangkutan perlu menjaga marwah dan moral pejabat publik demi terciptanya sistem politik suci yang demokratis. Negara demokrasi dalam kedudukan serta peranan lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan “*check and balances*”. Namun hal demikian jika lembaga tersebut tidak berfungsi dengan baik atau lemahnya wibawa dalam menjalankan fungsinya dengan baik, maka terjadi partai-partai politik yang rakus dalam menguasai dan mengendalikan proses penyelenggaraan fundamental fungsi pemerintahan. Partai politik juga berperan sebagai media dan wahana yang sangat signifikan.<sup>29</sup>

Dilihat dari sudut pandang manapun juga, partai politik memiliki peran dalam hal memperjuangkan nilai dan kepentingan konstituen yang

<sup>27</sup>Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2010, hal. 52.

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>*Ibid.*

diwakilinya sebagai dasar aspirasi untuk menentukan arah kebijakan kegiatan bernegara. Berdasarkan pendapat dari Robert Michels dikatakan bahwa mengenai partai politik, yakni satu-satunya organisasi sarana ekonomi atau politik yang membentuk kemauan kolektif.<sup>30</sup> Maka dari itu, berorganisasi dalam sistem demokrasi merupakan prasyarat mutlak bagi setiap perjalanan perjuangan politik. Seluruh aspek bangsa harus mengakui bahwa peranan partai politik sangat penting dalam rangka dinamika pelebagaan demokrasi. Adanya organisasi, tentulah memberikan dampak bagi kepentingan bersama menjadi kuat kedudukannya saat menghadapi pihak lawan atau saingan politik untuk mencapai suatu kekuasaan baik eksekutif maupun legislatif.

Berdasarkan ketentuan UU tentang Partai Politik sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, ditegaskan bahwa partai politik berhak membentuk fraksi di MPR, DPR, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai dengan peraturan perundang-undangan,<sup>31</sup> dapat kita analisis bahwa memang fraksi ini adalah bagian dari perpanjangan tangan partai. Bahkan jika kita hubungkan dengan tujuan umum partai politik perannya partai begitu sentral untuk mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>32</sup> Kondisi normatif ini memperlihatkan bahwa fraksi

<sup>30</sup>Robert Michels, *Political Parties, A Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (Terjemahan), Jakarta: Rajawali Press, 2011, hal. 23.

<sup>31</sup>Dimuat dalam Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

<sup>32</sup>Dimuat dalam Pasal 10 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

penting dalam hal proses pelembagaan demokrasi tersebut yang juga tergantung pada pelembagaan partai politik sebagai bagian yang tak dapat dipisahkan dari sistem demokrasi.

Demokrasi tanpa partai politik adalah hal yang tidak mungkin, pendapat ini dikatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp.<sup>33</sup> Sistem politik yang hanya terdapat satu partai politik sangat sulit mendapatkan aspirasi yang objektif dari masyarakat, sebab keadaan tersebut akan menjadi alat pemaksa bagi kekuasaan untuk melanggengkan jabatannya tanpa melalui sistem politik yang demokratis, apalagi tanpa partai politik sama sekali. Sehingga legitimasi kekuasaan bagi pejabat politik yang naik akan menjadi lemah, dikarenakan tidak terdapat lawan politik yang sifatnya heterogen dari partai politik lainnya.

Jika kita analisis peran dan keberadaan fraksi sebagai perpanjangan tangan partai politik, penulis menilai kondisi fraksi yang ada saat ini lebih banyak membebani kerja-kerja DPR karena kepentingan partisan yang dimilikinya. Jika menggunakan kerangka konseptual mengenai konsep partai politik maupun konsep peran dan fungsi DPR, memang jelas keduanya sulit untuk sejalan. Partai politik lebih mendahulukan kebutuhan partai secara praktis dan hal ini berkelanjutan dalam peran-peran fraksi di DPR, sedangkan DPR seharusnya bekerja untuk rakyat. Dalam situasi ini penting memang kita menemukan “benang merah” untuk menyelesaikan kedua polarisasi persoalan ini, namun tetap berpegang teguh kepada perspektif pilar demokrasi yang diemban oleh partai politik.

Jika kita coba elaborasi pemahaman mengenai partai politik dalam UU tentang Partai Politik dan begitu juga undang-undang perubahannya, dapat kita temukan bahwa partai politik pada awalnya dibentuk atas dasar keinginan untuk menyatukan berbagai kelompok masyarakat yang mempunyai visi dan misi yang sama, sehingga pikiran dan orientasi mereka dapat dikonsolidasikan. Berangkat dari hal tersebut, dapat diuraikan bahwa partai politik merupakan kelompok terorganisir, dimana anggota anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama, yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita tersebut dengan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik. Untuk dapat mencapai tujuannya maka partai politik harus mampu melaksanakan fungsinya dengan baik

Membahas fraksi memang tidak bisa lepas dari membahas partai politik karena keduanya adalah saling tak terpisahkan, hal ini juga diperkuat dengan sistem politik yang negara Indonesia gunakan saat ini dalam kerangka mekanisme perwakilan. Hubungan fraksi sebagai penjelmaan partai dan DPR sebagai suatu lembaga perwakilan pada saat ini sesuai dengan pandangan Padmo Wahjono yang berpendapat bahwa timbulnya pola perwakilan ini sudah berkembang sejak jaman Romawi abad pertengahan.<sup>34</sup> Pada jaman tersebut terdapat perebutan kekuasaan antara tuan tanah dan pusat kekuasaan pada masa Romawi lalu muncullah ide mengenai sistem perwakilan yang terpengaruh dari perkembangan hukum perdata Romawi.<sup>35</sup> Perkembangan hukum dan demokrasi sesuai sejarah tersebut pada akhirnya ber-

---

<sup>33</sup>Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, German*, Third Section, Oxford: Oxford University Press, 2011, hal. 86.

---

<sup>34</sup>Padmo Wahjono, *Kuliah-Kuliah Ilmu Negara*, Jakarta: Ind-Hill.co., 2010, hal. 186.

<sup>35</sup>*Ibid.*

pengaruh pada kita yang menganut asas hukum eropa continental.

Untuk lebih lanjut membahas hubungan fraksi sebagai perpanjangan tangan partai politik di DPR, maka perlu kita lihat juga masing-masing dari periodesasinya. Pada masa DPR Periode 1999-2004 yang lahir dari hasil Pemilu 1999, hal ini merupakan tonggak awal demokrasi langsung yang sehat. Sebagai bagian yang penting dalam proses penyelesaian reformasi di tahun 1998 dan awal dari proses pembaharuan sistem politik di Indonesia, pada saat itu harapan dari masyarakat yaitu menjadikan Pemilu 1999 lebih memiliki kualitas dalam menghasilkan wakil-wakil rakyat dengan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.<sup>36</sup>

Pada periode DPR 1999-2004 ini juga jika kita analisis dari sisi perundang-undangan terdapat UU tentang Susunan dan Kedudukan (walaupun pada saat ini undang-undang ini sudah tidak berlaku lagi dengan adanya UU tentang MD3). Dalam perspektif UU tentang Susunan dan kedudukan ini tidak lagi mencantumkan proses penggantian antar waktu yang disebabkan oleh usulan dari partai politik pengusung anggota dewan di DPR RI. Namun, klasul pasal tentang hak *recall* partai politik yang sebelumnya ada di Pasal 14 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD *jo.* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD dirubah menjadi ketentuan Pasal 14 dan Pasal 42 UU tentang Susduk dengan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR yang kedapatan melakukan usaha atau

kegiatan yang menguntungkan pribadinya dengan uang yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal tersebut bertujuan untuk menghindari oligarkis-sentralistik pada elit partai. Adanya perubahan mendasar pada hubungan partai politik mengenai *recall* menjadikan kedudukan anggota DPR itu sendiri lebih dapat berdaulat dan bersifat independen, tanpa adanya intervensi yang dilakukan pemerintah maupun partai politiknya sendiri. Namun, Penulisnya perubahan sistem politik pada tahun 1999 tidak membawa perubahan yang berarti terkait kualitas lembaga DPR. Kinerja anggota dewan yang mengecewakan membuktikan adanya kelemahan dalam sistem perwakilan politik di Indonesia.

Jika kita menilik lebih jauh dari sisi perundang-undangan di UU tentang Susduk, memang tidak jelas ada pengaturan mengenai fraksi di DPR. Namun, jika lihat penjelasan Pasal 37 ayat (4) UU tentang Susduk dapat kita temukan penjelasan yang menyebut bahwa pembentukan fraksi dimaksud agar DPR dan DPRD mampu melaksanakan tugas, wewenang, dan haknya secara optimal dan efektif. Hal ini memang jika analisis begitu penting karena memang partai politik adalah penyambung lidah rakyat dan saat itu memang kondisinya belum diatur jelas dalam undang-undang. Itulah mengapa pada periode DPR 1999-2004 ini, hasilnya tidak memperbesar pertanggungjawaban anggota dewan dan lembaga perwakilan terhadap rakyat yang memberikan mandat kepadanya. Karena memang pada DPR periode ini, sesungguhnya rakyat tidak memiliki instrumen yang efektif untuk mengevaluasi anggota dewan selain dari proses penyelenggaraan pemilu. Sehingga, ciri dan sifat utama sistem perwakilan politik di Indonesia pada periode ini tetap kurang menunjukkan kemajuan yang berarti

---

<sup>36</sup>T.A. Legowo, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)*, Jakarta: FORMAPI, 2012, hal. 28.

dalam hal penguatan hubungan antara rakyat, partai politik, dan wakil-wakilnya di parlemen.

Selanjutnya, pada masa DPR Periode 2004-2009 dan Periode 2009-2014 semua bermula dari hasil Pemilu di tahun 2004 yang berdasarkan dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Lebih kurangnya hal ini adalah dampak dari amandemen Ketiga UUD Tahun 1945 yang mana menyatakan bahwa Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini kemudian dielaborasi dengan sistem Pemilu anggota DPR menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur bahwa Pemilu dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan calon daftar terbuka.<sup>37</sup>

Kemajuan pesat dalam 2 (dua) periode ini baik DPR Periode 2004-2009 dan Periode 2009-2014, yakni terdapat pula beberapa undang-undang yang berlaku sebagai penunjang sistem politik yang telah diperbaharui berdasarkan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Sehingga, konstalasi perpolitikan dalam hubungannya antara partai politik dengan lembaga DPR RI semakin progresif. Hal demikian dibuktikan dengan diaktifkannya kembali hak *recall* bagi partai politik yang memiliki anggota di DPR. Apabila terdapat hal-hal yang tidak sejalan dengan visi dan misi partai politik, maka tidak segan partai politik mengajukan penggantian

antar waktu (*recall*) terhadap anggota DPR RI yang bersangkutan. Secara normatif, hal demikian dibentuk untuk menjaga hubungan rakyat dengan wakil rakyat melalui keberadaan fraksi-fraksi di DPR RI, sehingga bilamana anggota dewan keluar dari jalur aspirasi rakyat, maka fraksi dapat mengevaluasi. Namun di sisi lain, justru praktik yang ada ialah oligarki sentralistis terjadi lagi, yaitu partai politik terlalu mengintervensi kadernya yang berada di DPR. Sehingga, kedaulatan dan sifat independensi anggota DPR ternodai oleh kepentingan fraksi-fraksi di DPR. Selain itu, penting sekali untuk menganggarkan keuangan untuk partai politik.<sup>38</sup>

Pada DPR Periode 2004-2009 dan Periode 2009-2014, peran fraksi semakin terlihat dan mirip dengan yang dikatakan oleh B.N. Marbun bahwa fraksi diterjemahkan sebagai kelompok orang yang mempunyai dan memperjuangkan suatu aliran politik dalam parelemen atau dewan-dewan perwakilan.<sup>39</sup> Apa yang muncul dalam DPR di dua periode ini tidak dapat dilepaskan dari perkembangan politik di Indonesia. Yang demikian ini muncul karena peran fraksi akan selalu berubah sesuai perkembangan politik di jaman tersebut. Berdasarkan bilamana kita lihat peraturan perundang-undangan sejak tahun 1956 misalnya dapat kita lihat penguatan posisi fraksi. Kendati demikian, peran anggota DPR sebagai wakil rakyat tidak tereduksi dengan keberadaan fraksi.

Peran fraksi semakin nampak bilamana kita telaah lagi misalnya dalam Peraturan Dewan

<sup>37</sup>Dimuat dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>38</sup>Teguh Imansyah, *Regulasi Partai Politik dalam Mewujudkan Penguatan Peran dan Fungsi Kelembagaan Partai Politik*, Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 1, Nomor 3, Desember 2012, hal. 385.

<sup>39</sup>B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Edisi Revisi, Jakarta: pustaka Sinar Harapan, 2011, hal. 153.

Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01/DPR RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib (Peraturan DPR RI No. 01/DPR RI/I/2009-2010). Dalam fungsi legisasi misalnya fraksi memiliki peran memberikan usulan dalam penyusunan prolegnas (Pasal 104 ayat 1); menyampaikan pendapat mini pada akhir pembicaraan tingkat I pembahasan rancangan undang-undang (Pasal 136 ayat 6 huruf a); memberikan penjelasan, keterangan, atau tanggapan atas rancangan uu serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan oleh menteri, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR (pasal 140 ayat 3); mengajukan pertanyaan kepada menteri yang mewakili presiden apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden (Pasal 140 ayat 2); pengambilan keputusan rancangan undang-undang dalam rapat kerja, dilaksanakan apabila dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi (Pasal 148 ayat 2) dan menyampaikan pernyataan persetujuan atau penolakan pada akhir pembicaraan tingkat II pembahasan rancangan undang-undang (Pasal 150 ayat 1 huruf b).

Dari sisi fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR, fraksi memiliki peran menyampaikan pandangan atas materi yang disampaikan oleh pemerintah pada pembicaraan pendahuluan dalam rapat paripurna (Pasal 152 ayat 4) menyampaikan pandangan umum terhadap rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya dalam rapat paripurna (pasal 153 ayat 2); menyampaikann pandangan umum terhadap penyelesaian akhir rancangan Undang-Undang tentang APBN dalam rapat kerja (Pasal 155 ayat 1 huruf b) dan menyampaikan pandangan

terhadap materi rancanagn Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang disampaikan oleh Pemerintah dalam rapat paripurna (Pasal 158 ayat 2).

Begitu juga peran fraksi dalam fungsi pengawasan yakni memberikan pertimbangan atas nama DPR terhadap sesuatu masalah atau pencalonan orang untuk jabatan tertentu (pasal 30 ayat 2 huruf f); membentuk tim atas nama DPR terhadap suatu masalah mendesak yang perlu penanganan segera (pasal 30 ayat 2 huruf h) dan memberi pertimbangan terhadap pencalonan duta besar negara sahabat (pasal 194 huruf b).

Jika kita analisis peran fraksi dalam Peraturan DPR RI No 01/DPR RI/I/2009-2010 tersebut diatas menunjukkan adanya peningkatan yang begitu pesat pada fraksi di DPR Periode 2004-2009 atau bahkan Periode 2009-2014. Dalam pelaksanaan tugas kedewanan peran fraksi sangat dominan. Hal ini dapat dilihat dari diantaranya pimpinan DPR dalam menjalankan tugasnya harus melibatkan peran fraksi/ pimpinan fraksi, yangpada kenyataannya fraksi merupakan kepanjangan tangan partaim sedangkan tugas kedewanan mestinya dilakukan oleh anggota DPR yang seharusnya tidak perlu lagi memperhitungkan atau mempertimbangkan lagi pendapat fraksi. Selanjutnya, untuk konsultasi dan koordinasi dengan lembaga negara lain mengkutsertakan fraksi, yang seharusnya pimpan DPR cukup merepresentasikan lembaga DPR dalam berinterkasi denagn lembaga negara lain. Terkait denagn tugas kedewanan juga seharusnya DPR yang melakukan kegiatan tersebut adalah lembaga internal DPR atau alat kelengkapan DPR. Fraksi yang merupakan kepanjangan tanagn partai yang menempantkan wakilnya di DPR dan bukan merupaka alat kelengkapan DPR.

Dalam tataran ideal mestinya tugas kedewanan-dilakukan oleh alat kelengkapan DPR tanpa pelibatan fraksi.

Selanjutnya pada DPR Periode 2014-2019, Penulis melihat demokrasi perwakilan yang terjadi pada proses penyelenggaraan sistem politik periode 2014-2019 terdapat pemahaman yang lebih matang mengenai konsep aspirasi rakyat melalui partai politik dalam lembaga DPR RI. Kemudian, demi menunjang representasi rakyat dan aspirasi rakyat yaitu disusunnya Pasal 69 ayat (2) UU tentang MD3 dan Pasal 210 Peraturan Tata Tertib DPR yang pada intinya menyatakan bahwa pelaksanaan fungsi-fungsi DP dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Untuk mengimplementasikan tugas yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan di atas, maka DPR membentuk Tim Mekanisme Penyampaian Hak Mengusulkan dan Memperjuangkan Program Pembangunan Daerah Pemilihan. DPR pada masa pasca reformasi di periode 2014-2019 tetap ber-komitmen meningkatkan kecepatan dalam memberikan tanggapan atas surat pengaduan dan aspirasi masyarakat yang telah disampaikan melalui fraksi-fraksi yang ada di parlemen. Sesungguhnya aspirasi rakyat merupakan keinginan kuat dari masyarakat yang disampaikan kepada DPR dalam bentuk pernyataan sikap, pendapat, harapan, kritik, masukan dan saran terkait dengan tugas, fungsi, dan kewenangan DPR.<sup>40</sup>

Lebih lanjut, DPR berdasarkan Pasal 72 huruf g dan Pasal 81 huruf j UU tentang MD3 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Per-

ubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam Pasal 7 huruf g yang menyatakan perlunya meningkatkan kinerja sesuai tugas dan wewenangnya agar dapat bersikap lebih proaktif dan sungguh-sungguh dalam menyerap dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat. Sehingga turunan dari perundang-undangan tersebut terdapat Pasal 12 huruf j Peraturan Tata Tertib DPR sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 di mana fungsi pengawasan DPR salah satunya dilaksanakan dengan cara menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat. Selain itu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjadikan upaya mendekati DPR dengan rakyat merupakan suatu keharusan. Sehingga, hal demikian tidak lagi hanya mengandalkan keberadaan fraksi sebagai wadah aspirasi rakyat yang terlembaga di DPR, namun juga adanya keterbukaan informasi publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat atas informasi dari lembaga DPR. Maka dari itu, keberadaan partai politik sebagai penghubung langsung ke wakil rakyat perlu dioptimalkan dengan baik dan meminimalisir agregasi kepentingan dari oligarkis sentralis partai politik terhadap anggotanya.

Secara umum pada DPR Periode 2014-2019, dapat dianalisis bahwa peran fraksi masih semakin kuat. Secara nyata fraksi di DPR juga berperan dalam menentukan komposisi keanggotaan, mengusulkan nama anggota, mengganti nama anggota alat kelengkapan DPR. Bahkan fraksi berperan besar dalam mengajukan

<sup>40</sup>DPR, *Langkah DPR Menuju Parlemen Modern dalam Demokrasi Indonesia: Laporan Kinerja DPR (1 Oktober 2014–13 Agustus 2015) Ringkasan*, Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Agustus 2015, hal. 45.

calon pimpinan alat kelengkapan DPR. Hal ini dikarenakan dalam setiap pembentukan alat kelengkapan DPR, keterlibatan fraksi selalu ada, baik dalam hal penentuan komposisi keanggotaan, mengusulkan nama anggota, mengganti anggota maupun dalam mengajukan nama calon pimpinan alat kelengkapan DPR.

Kemudian setelah periode DPR Periode 2014-2019, pada saat ini sedang dijalankan DPR periode 2019-2024. Sejauh ini masih ada lagi kategorisasi hubungan DPR dengan partai politik di periode sebelumnya yakni periode DPR 2014-2019, yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas UU tentang MD3 bahwa keterlibatan fraksi hampir sama dengan rezim undang-undang sebelumnya. Untuk saat ini di tahun 2020 perubahan arah politik tentang fraksi masih belum terlihat, namun Penulis berpendapat hal yang ada di beberapa periode terakhir DPR masih akan berlanjut karena hal ini didukung dalam beberapa pengaturan peraturan perundang-undangan.

Menarik sebetulnya jika kita mau membedah peran fraksi karena kedudukan atau tingkatan eksistensi atau kehadiran fraksi yang memberikannya peranan-peranan tertentu dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan partai. Peran itu berarti kedudukan atau status yakni sesuatu tingkatan eksistensi yang merupakan sumber bagi timbulnya peranan-peranan tertentu.<sup>41</sup> Untuk itu kita harus memahami bahwa fraksi sebagai kepanjangan tangan partai dalam lembaga yang seharusnya representasi rakyat dalam bingkai NKRI itu kegunaannya

untuk apa dan apakah hal ini membawa ke-manfaatan.

Untuk menilai apakah sudah baik atau benar kondisi saat ini dimana fraksi begitu berkuasa di DPR sedangkan DPR seharusnya adalah wakil rakyat dalam peran pentingnya mengontrol hegemoni kekuatan eksekutif maka dapat dilihat pendapat Dennis F. Thompson. Menurut Dennis F. Thompson<sup>42</sup> seharusnya legislatif diberikan suatu kekuasaan untuk menentukan pilihan-pilihan peran dan keputusan dan pertimbangan mereka akan suatu kebijakan. Hubungan legislator dengan rakyat tidak boleh terlalu jauh dan erlu adanya suatu susunan perwakilan yang benar-benar seimbang di antara berbagai jenis wakil.

DPR seharusnya bertidak dan befikir sebagai wakil dari rakyat bukan hegemoni partai politik yang berorientasi pada kekuasaan saja hal ini dikarenakan DPR merupakan suatu lembaga negara. Lembaga negara adalah sebuah organisasi berbentuk lembaga pemerintahan atau "*Civilized Organization*", yang dibuat oleh negara dan bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Dalam konstuksi kedudukan DPR harus disesuaikan perannya antara peran eksekutif, legislative, dan yudikatif sesuai konsep trias politika. Walaupun memang trias Politika juga hanya dapat diterapkan secara murni di negaranegara hukum klasik (*klasieke rechtsstaat*), tetapi tidaklah mudah diterapkan di negara hukum modern yang memiliki pekerjaan administrasi negara yang luas.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup>A. Ridwan Halim, *Pengantar Ilmu Hukum Dalam Tanya jawab*, Edisi Ketiga, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010, hal. 108.

---

<sup>42</sup> Dennis F. Thompson, *Etika Politik Pejabat Negara*, Penerjemah Benjamin Molan, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2015, hal. 149.

<sup>43</sup>Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010, hal. 13.

DPR memiliki peran besar dalam hal *checks and balances*. Sebagai bagian dari konsep penyelenggaraan pemerintahan, prinsip *checks and balances* berupaya menyingkirkan paham pembagian kekuasaan secara vertikal. Adanya pembatasan pada kekuasaan negara dan organ-organ penyelenggara negara yang menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal, memiliki kecenderungan untuk menjadi *sewenang-wenang*. Oleh karena itu, kekuasaan harus selalu dibatasi dengan cara memisahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang dengan kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain.

Peran-peran *check and balances* yang sebenarnya secara eksplisit sudah tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 juga diuatkan dengan UUD tentang MD3. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut terlihat bahwa NKRI adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu menegawantahkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat, termasuk kepentingan daerah, agar sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Atas sejumlah pengaturan peraturan perundang-undangan tersebut, sebagai suatu solusi pengaktifan peran fraksi dan komposisi fraksi kedepannya, Penulis mengusulkan ada

beberapa pemikiran yang dapat diadopsi dan muara ini semau dimulai dari pemahaman menyeluruh dari UUD NRI Tahun 1945. Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 dalam ayat (1) menyebutkan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Konsepsi ini jelas berarti partai politik perannya begitu besar dan tidak dapat ditawar-tawar kembali. Untuk itu maka perlu ada juga upaya mengubah cara panjang menilai partai politik bagi masyarakat awam. Rusadi Kantaprawira mendefinisikan partai politik yaitu organisasi manusia dimana di dalamnya terdapat pembagian tugas dan petugas untuk mencapai suatu tujuan, mempunyai ideologi mempunyai program politik sebagai sarana pelaksanaan atau cara pencapaian tujuan secara lebih pragmatis menurut penahapan jangka dekat sampai yang jangka panjang serta mempunyai ciri berupa keinginan untuk berkuasa.<sup>44</sup> Dari definisi tersebut jika kita analisis maka akan kita pahami dimana partai politik memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Namun demikian, banyak juga pandangan kritis dan bahkan skeptis terhadap partai politik. Yang paling serius di antaranya menyatakan bahwa partai politik itu sebenarnya tidak lebih daripada kendaraan politik bagi sekelompok elite yang berkuasa atau berniat memuaskannya sendiri. Ketika cara pandang awam melihat partai politik telah berubah maka akan kurang rasa ketidakpercayaan terhadap proses jalannya kegiatan bernegara.

---

<sup>44</sup>Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*, Bandung: Sinar Baru, 2014, hal. 63.

Solusi selanjutnya adalah, jika melihat Tata Tertib DPR di Pasal 20 ayat (3) dapat kita dapatkan norma dimana fraksi dapat juga dibentuk oleh gabungan dari 2 (dua) atau lebih partai politik. Hal ini menurut Penulis penting untuk menjadi pilihan kedepan, karena sekali lagi dari perjalanan demokrasi kita sejak reformasi problematika kita adalah terkait banyaknya jumlah partai politik, dan kita selalu mencari solusi penyederhanannya. Penulisnya upaya penyederhanaan yang dirajut dalam perundang-undangan terutama undang-undang Pemilu sering tidak optimal, jalan moderat sering diambil. Ekses negative dari itu semau adlah jumlah partai tetap saja banyak di DPR dan hal ini menajdi problem baru karena semau berdampak ke pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan lembaga DPR. Untuk itu menurut Penulis kembali ke model jaman dulu yang pernah digunakan yakni membentuk fraksi gabungan di DPR sebaagi suatu kewajiban adalah solusi baik. Hal ini akan berdampak denagn adanya penyamaan visi dan arah pandang menyikapi persoalan misalnya namun tidak dari sudut pandang lagi per partai per fraksi melainkan gabungan sikap secara gabungan fraksi yang terdiri dari partai-partai. Hal ini akan mepercepat lahirnya kesamaan pandangan dan pemikiran yang menyatu dan mengasilkan keputusan yang lebih cepat.

Dengan ini pula maka kita tidak akan di-kejar-kejar juga dengan mencari solusi bagaimana caranya menyederhakana jumlah partai politik karena semua metode sebetulnya sudah dicoba namun tidak optimal saja. Denagn penggunaan fraksi gabungan ini di DPR maka tidak perlu ada lagi penyederhanaan partai poltik juga yang begitu ekstrim dari hasil Pemilu.

Pengefektifan peran fraksi sebagai perpanjangan tangan partai politik yang mempengaruhi peran dan fungsi-fungsi DPR sedikit banyak akan tersolusikan juga dengan hal ini. Dampak positif dari peran fraksi yang lebih optimal ini yakni DPR akan semakin menjalankan perannya sebagai pemegang mandat representatif. Hal ini sesuai dengan teori mengenai hubungan antara si wakil rakyat dengan rakyat sekali pemberi mandat.<sup>45</sup>

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan mengenai peran partai politik dalam fraksi di DPR dapat disimpulkan sebagai berikut, yaitu:

1. Peran dan keberadaan fraksi sebagai perpanjangan tangan partai politik di DPR diatur dalam UU tentang MD3 dan perubahannya, Peraturan Tata Tertib DPR, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait. Adanya pengaturan fraksi di sejumlah peraturan perundang-undangan ter-

---

<sup>45</sup>Teori mandat ini dalam ilmu pengetahuan tentang kenegaraan dikenal dengan beberapa istilah, yaitu 1. Teori Mandat Imperatif, si wakil sudah mendapat instruksi dari yang diwakili, kewenangan si wakil amat sangat terbatas, yaitu pada apa yang ditentukan atau diinstruksikan oleh yang diwakili. 2. Teori Mandat Bebas, si wakil memiliki kebebasan dalam menentukan apa yang akan dilakukan di lembaga perwakilan (DPR RI). Sehingga, tidak tergantung pada instruksi yang diwakilkan. 3. Teori Mandat Representatif, rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan sudah memiliki kesadaran bernegara. Selanjutnya rakyat memberikan mandatnya pada badan perwakilan secara keseluruhan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut. Si wakil tidak memiliki hubungan langsung dan tidak bertanggung jawab pada yang diwakili. Terdapat dalam Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Jakarta: Pusat Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010, hal 12

sebut memang tidak dapat dihindari, karena partai politik merupakan pilar demokrasi yang wajib ada. Peranan partai politik ialah sebagai wadah yang strategis dalam sistem politik di Indonesia guna penghubung antara proses pembentukan kebijakan pemerintah baik di eksekutif maupun di legislatif dengan warga negaranya. Sebenarnya justru partai politiklah yang menentukan terselenggara atau tidaknya sistem demokrasi di Indonesia. Sebab dalam partai politik terdapat bentuk pelembagaan wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat yang demokratis. Selain itu, peranan partai fraksi sebagai perpanjangan tangan dari politik sebenarnya dapat dinilai secara positif jika dapat dipergunakan dengan cara dan pola yang tepat. Kemudian partai politik juga menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sejarah perkembangan partai politik pasca reformasi ialah berfungsi sebagai pendidikan politik, menyerap, menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, serta mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi yang ada di Indonesia melalui demokrasi perwakilan. Pada pola hubungan antara partai politik dengan DPR RI cukup sederhana, yaitu partai politik memiliki hak untuk ikut serta dalam proses pemilihan umum anggota legislatif di DPR RI, kemudian di dalam lembaga DPR yaitu terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum, partai politik memiliki hak *recall* terhadap anggotanya di parlemen, setiap anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi, dan partai

politik berhak membentuk fraksi di DPR RI guna menjaga keberlangsungan pelaksanaan visi misi partai serta aspirasi rakyat di DPR RI. Fungsi fraksi sudah seharusnya dibuat lebih membumi lagi atas prinsip mandat dari rakyat dan perlu adanya mekanisme yang mengatur fungsi partai politik dalam hal pendidikan partai politik yang lebih realistis. Hubungan fraksi dengan DPR RI tidak serta merta menihilkan permasalahan. Permasalahan yang terjadi ialah keberadaan fraksi yang terlalu mengintervensi kedaulatan dan independensi anggota dewan di DPR RI. Sehingga, perlu adanya mekanisme yang jelas dan terukur terkait *recall* yang dilakukan partai politik melalui fraksi atas keterkaitan agregasi aspirasi rakyat di dalamnya.

2. Terkait dengan upaya yang dapat dilakukan agar kedepan peran fraksi dapat lebih efektif mendukung kinerja DPR, hal ini dapat dilakukan dengan memperbaiki pengaturan baik itu dalam UU tentang Partai Politik, UU tentang MD3, maupun peraturan pelaksanaannya. Hal yang penting dan dapat dilakukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan kedepan adalah bagaimana menempatkan fraksi agar tidak mengutamakan kepentingannya dalam setiap keputusan yang diambil untuk fungsi-fungsi DPR.

## **B. Saran**

Pemahaman komprehensif mengenai fraksi dan partai politik ini agar dapat dirasakan maksimal dampaknya maka harus diejawantahkan dalam beberapa judul rancangan undang-undang yang terkait yang ada di Prolegnas 2019-2024. Dalam hal ini maka penting untuk diupayakan segera pembentukan rancangan

undang-undang tentang perubahan kedua atas UU tentang Partai Politik. Hal ini penting karena berbagai persoalan kebangsaan yang ada dan termasuk berkaitan dengan fungsi-fungsi DPR ada semau kaitannya dengan partai politik. Dengan demikian, pembenahan yang dapat dilakukan guna membenahi peran fraksi di DPR adalah melalui pembenahan partai politik itu sendiri. Ketika partai politik sudah tersejahterakan maka diharapkan peran fraksi akan lebih optimal untuk fokus dalam upayanya memaksimalkan kinerja DPR.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

### Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia Pemisahan Kekuasaan Dan Prinsip Check And Balances*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

..... *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2010

..... *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethic*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Amir, Makmur dan Reni Dwi Purnomowati. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jakarta: Pusat

- Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010.
- Budiarjo, Miriam. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 2010.
- Halim, A. Ridwan. *Pengantar Ilmu Hukum Dalam Tanya Jawab*. Edisi Ketiga. Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.
- Kantaprawira, Rusadi. *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*. Bandung: Sinar Baru, 2014.
- Legowo, T.A. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)*. Jakarta: FORMAPI, 2012.
- Seokanto, Soerjono dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali, 2013.
- Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara*. Jakarta: LP3ES, 2017.
- Michels, Robert, *Political Parties, A Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (Terjemahan). Jakarta: Rajawali Press, 2011.
- Meny, Yves and Andrew Knapp.. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, German. Third Section*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Marbun, B.N. *Kamus Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2011.
- Mustafa, Bachsan. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010.
- Padmo Wahjono. *Kuliah-Kuliah Ilmu Negara*. Jakarta: Ind-Hill.co., 2010.
- Thompson, Dennis F. *Etika Politik Pejabat Negara*. Penerjemah Benjamin Molan. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2015.

## Jurnal

- Imansyah, Teguh. *Regulasi Partai Politik dalam Mewujudkan Penguatan Peran dan Fungsi Kelembagaan Partai Politik*. Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional. Volume 1, Nomor 3. Desember 2012.
- Iswanto, Andi. *Peran Fraksi DPR RI (Studi kasus Peran Fraksi PG, Prakfi PKS, dan Fraksi PPP Dalam Penentuan Ambang Batas Parlemen Dalam Pembaasan Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD)*. Jurnal Politik: Volume 1 Nomor 2. April 2013. FISIP UI. 2013.

## Bahan yang Tidak Diterbitkan

- R., Ibrahim. *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif Dalam Pembaharuan UUD 1945*. Disertasi Pascasarjana UNPAD. Bandung. 2003.
- DPR. *Langkah DPR Menuju Parlemen Modern dalam Demokrasi Indonesia: Laporan Kinerja DPR (1 Oktober 2014–13 Agustus 2015) Ringkasan*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Agustus 2015.



FUNGSI PENGAWASAN KOMISI KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA  
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA TERPADU

*(OVERSIGHT FUNCTIONS OF THE COMMISSION OF PROSECUTION OF  
THE REPUBLIC OF INDONESIA IN THE INTEGRATED CRIMINAL  
JUSTICE SYSTEM)*

R. Muhamad Ibnu Mazjah  
Anggota/Komisioner  
Komisi Kejaksaan Republik Indonesia  
komjak07@gmail.com

**Abstrak**

Tugas dan fungsi pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap perilaku dan kinerja jaksa dan/atau pegawai kejaksaan oleh Komisi Kejaksaan Republik Indonesia (KKRI) hakekatnya merupakan mandat peraturan perundang-undangan yang tak terpisahkan dengan tujuan dari sistem peradilan pidana terpadu yang bertumpu kepada cita hukum ideal berdasarkan asas negara hukum dan asas negara demokrasi. Meski demikian, di dalam praktik perangkat norma tentang pengawasan terhadap perilaku dan kinerja jaksa di dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 memuat aturan yang menimbulkan tafsir yang tidak koheren dengan cita hukum ideal dimaksud. Hal ini pada akhirnya berdampak terhadap efektivitas pelaksanaan tugas KKRI. Untuk itu, penelitian ini mengajukan sebuah konsep tentang dimensi perilaku dan kinerja sebagai suatu diskursus di dalam pengembangan tugas KKRI. Perilaku digambarkan sebagai reaksi atau respons yang timbul akibat interaksi seseorang dengan lingkungannya baik dalam konteks pelaksanaan tugas maupun di luar tugas. Perilaku memiliki tiga domain yakni kognitif, afektif, dan psikomotor yang membentuk pengetahuan, sikap dan tindakan seseorang dengan intensitas dan tingkatannya yang berbeda-beda. Adapun kinerja merupakan wujud nyata daripada perilaku dalam lingkup pelaksanaan tugas yang dibebankan atas dasar kecakapan, pengalaman, kesungguhan, dan tanggung jawab sesuai mekanisme hukum dan kode etik. Diskursus tentang dimensi perilaku dan kinerja ini disajikan dengan harapan memberi penguatan terhadap pengembangan tugas KKRI sebagai pelaksana fungsi penyeimbang atas pelaksanaan kewenangan negara oleh kejaksaan, sehingga tercipta suatu proses penegakan hukum yang menjunjung tinggi etika, kebenaran, dan hak asasi manusia. Penulisan ilmiah ini menggunakan metode penelitian normatif guna memberikan gagasan yang bersifat preskriptif atau sesuatu yang bersifat seyogianya melalui pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual.

Kata kunci : pengawasan, Komisi Kejaksaan, sistem peradilan pidana terpadu, perilaku, kinerja

***Abstract***

*Oversight by the Commission of Prosecution of The Republic of Indonesia (hereinafter referred to as the Commission) is essentially a statutory mandate that is inseparable from the objectives of the integrated criminal justice system within the framework of the rule of law. However, in practice, Presidential Regulation Number 18 of 2011 contains rules that create interpretations that are not coherent with the ideal legal ideals, so that it*

*affects the effectiveness of the Commission's duties. For this reason, this study proposes a concept about the dimensions of behavior and performance as a discourse in carrying out the task of the Commission. Behavior that is described as a reaction or response that arises as a result of a person's interaction with his environment both in the context of carrying out tasks and outside the task. Behavior has three domains, namely cognitive, affective and psychomotor which shape a person's knowledge, attitudes and actions with different intensities and levels. The performance is a tangible manifestation of behavior in carrying out tasks that are imposed on the initial experience, experience, and responsibility according to legal mechanisms and codes of ethics. The discourse on the dimensions of behavior and performance is presented with the hope of providing reinforcement to the implementation of the Commission's duties as the executor of the balancing function, so as to create a law enforcement process that upholds ethics, truth and human right. This scientific writing uses a normative research method through a law approach and a conceptual approach.*

*Keywords: oversight, The Commission of Prosecution, Integrated Criminal Justice System, Behavior, Performance*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Pembentukan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia (KKRI) bertujuan untuk meningkatkan kualitas kinerja kejaksaan.<sup>1</sup> Tujuan tersebut dapat dipandang sebagai sasaran strategis pemerintah dalam mengimplementasikan pengembangan hukum (*rechtboevening*).<sup>2</sup> Pemerintah, sesuai amanah konstitusi terikat oleh kewajiban positif untuk mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan. Untuk mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan di dalam konteks peradilan pidana, penataan terhadap setiap komponen dalam lingkup sistem peradilan

pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) harus dilakukan dengan mengoptimalkan penyelenggaraan negara yang bertumpu kepada asas negara hukum dan asas negara demokrasi.

Untuk itu dan oleh karenanya, dalam menjalankan roda organisasi inklusif pada institusi penegak hukum sudah sepatutnya mencerminkan prinsip-prinsip *good governance* sebagai perwujudan dari asas negara hukum dan asas negara demokrasi dimaksud. Pembinaan organisasi di seluruh instansi pemerintah melalui tata kelola penciptaan atau rekayasa sistem yang transparan, akuntabel, serta responsif menjadi harapan akan berkurangnya kasus penyalahgunaan kewenangan sebagai akar dari tindak pidana korupsi. Oleh karenanya, pembentukan suatu lembaga pengawas eksternal dalam hal ini KKRI adalah perwujudan dari penataan sistem penyelenggaraan negara yang dilandasi pada prinsip kontrol atau penyeimbang pada pelaksanaan kekuasaan negara yang diistilahkan dengan *check and balance system*.

Tugas KKRI sesuai Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia (Perpres tentang

<sup>1</sup>Pasal 38 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

<sup>2</sup>Istilah pengembangan hukum yang diartikan sebagai kegiatan manusia berkenaan dengan adanya dan berlakunya hukum di masyarakat dapat dilihat di dalam B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Akar kata pengembangan adalah "emban" yang juga berarti menggendong, memikul. Perkataan mengemban digunakan dalam arti memikul atau menyanggah tugas dan kewajiban untuk melaksanakan, menjalankan dan mengembangkan suatu jenis kegiatan tertentu, dan secara moral bertanggung jawab untuk itu.

KKRI) adalah melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kinerja dan perilaku jaksa dan/atau pegawai kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan dan kode etik, serta melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap perilaku jaksa dan/atau pegawai kejaksaan baik di dalam maupun di luar kedinasan. Tak terkecuali itu, KKRI juga memiliki tugas untuk melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, tata kerja, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan kejaksaan.

Diantara objek pengawasan KKRI, aspek kinerja dan sumber daya manusia memiliki keterkaitan erat karena isu yang berkenaan dengan sumber daya manusia meliputi pula aspek kinerja. Penilaian kinerja (*performance appraisal*) pada dasarnya merupakan salah satu faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien.<sup>3</sup> Khusus di lembaga kejaksaan yang menjalankan fungsi penuntutan dan kewenangan lainnya berdasarkan ketentuan undang-undang, kinerja prima dari aparatnya menjadi modal bagi pelaksanaan tugas mewujudkan keadilan di tengah-tengah masyarakat. Terlebih di era keterbukaan informasi yang kini tengah memasuki era 4.0, sorotan masyarakat terhadap kinerja aparat penegak hukum kian tajam.

Hal ini tentu berdampak terhadap tuntutan masyarakat atas pelaksanaan tugas dan tanggung jawab yang diemban KKRI. KKRI menjadi tumpuan harapan masyarakat yang me-

dirugikan akibat perilaku menyimpang dan merasa tidak puas terhadap kinerja aparat kejaksaan. Ketidakpuasan itu pada saatnya menyebabkan penurunan terhadap tingkat kepercayaan publik (*public trust*) kepada lembaga kejaksaan. Di sisi lain, sesuai mekanisme hukum ketidakpuasan tersebut dapat disalurkan melalui pelaporan pengaduan masyarakat kepada KKRI.

Sebagai gambaran, laporan pengaduan masyarakat (Lapdumas) yang disampaikan kepada KKRI berjumlah sekitar 1000 Lapdumas dalam setiap tahunnya. Diambil contoh dalam 2 tahun terakhir, yakni pada 2019, Lapdumas yang diterima sebanyak 1044. Lapdumas tersebut tidak seluruhnya terkait dengan dugaan pelanggaran perilaku dan kinerja jaksa dan/atau pegawai kejaksaan, akan tetapi terdapat pula Lapdumas yang menyentuh dugaan pelanggaran perilaku dan kinerja aparat penegak hukum di luar kejaksaan, yakni aparat kepolisian dan hakim. Terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh penegak hukum di luar kejaksaan KKRI meneruskan Lapdumas tersebut kepada lembaga terkait seperti Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas), Komisi Yudisial (KY), dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Sedangkan terhadap laporan pengaduan masyarakat yang berkenaan dengan dugaan pelanggaran perilaku dan kinerja jaksa dan/atau pegawai kejaksaan, KKRI melakukan tindak lanjut atau meneruskan laporan pengaduan masyarakat tersebut kepada Jaksa Agung yang tindak lanjutnya diserahkan kepada aparat pengawas internal.<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, *Manajemen Sumber Daya Manusia Konsep, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015, hal. 276.

<sup>4</sup>Uraian tentang kewenangan terkait dengan diterimanya laporan pengaduan masyarakat dapat dilihat di dalam R. Muhamad Ibnu Mazjah, *Dimensi Pengawasan Pada Tindak Lanjut Laporan Pengaduan Masyarakat Kepada Komisi Kejaksaan Dalam Tinjauan*

Di sisi lain, dalam pelaksanaan tugas KKRI tersebut muncul pertanyaan berkenaan dengan kewenangan KKRI untuk melakukan tindak lanjut dalam hal pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap dugaan terjadinya pelanggaran dari segi perilaku dan kinerja aparat kejaksaan pada suatu proses penanganan perkara. Di dalam sistem peradilan pidana, proses penanganan perkara tersebut meliputi tahap penyelidikan, penyidikan, hingga eksekusi. Tentunya, pelaksanaan tugas dan kewenangan pada setiap tahapan yang ada melibatkan sebuah proses berpikir, bersikap, dan bertindak secara benar. Namun nilai kebenaran di dalam proses penegakan hukum terkadang hanya mengakomodir kepastian hukum yang bermuara kepada putusan atau vonis pengadilan. Di dalam proses penuntutan, laporan pengaduan masyarakat terhadap kinerja aparat kejaksaan senantiasa muncul.

Dapat diilustrasikan lagi, dari 1044 Lapdumas yang diterima tersebut, 562 diantaranya adalah Lapdumas yang terkategori dugaan pelanggaran kinerja dan perilaku jaksa dan/atau pegawai kejaksaan. Hasil rapat pleno KKRI memutuskan, 550 Lapdumas diteruskan untuk ditindaklanjuti atau diklarifikasi kepada terlapor. Akan tetapi, dari 550 Lapdumas yang diteruskan kepada kejaksaan untuk dilakukan proses, pada tahun yang sama hanya sekitar 35% yang mendapatkan respons. Respons adalah tanggapan, laporan, atau hasil yang telah dicapai terkait penanganan Lapdumas yang diteruskan tersebut (dalam bentuk pemeriksaan atau klarifikasi kepada terlapor). Artinya, masih pada tahun yang sama sekitar 65% laporan yang diteruskan untuk diproses belum mendapatkan

respons. Belum adanya respons terhadap rekomendasi tindak lanjut KKRI tersebut sebagian besar ditengarai karena berhimpitan dengan terminologi yang acap dikenal dengan istilah teknis yudisial. Permasalahan mencuat karena di Pasal 13 Perpres tentang KKRI terdapat norma hukum yang menyatakan “pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi Kejaksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4, tidak boleh mengganggu kelancaran tugas kedinasan jaksa dan/atau pegawai kejaksaan atau mempengaruhi kemandirian jaksa dalam melakukan penuntutan”.

Keberadaan norma hukum tersebut, di dalam praktik memberikan kesan gamang terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan menindaklanjuti penanganan Lapdumas berkenaan dengan dugaan pelanggaran kinerja dan perilaku jaksa dan/atau pegawai kejaksaan dalam menangani perkara hukum. Kondisi tersebut pada akhirnya menimbulkan asumsi adanya ketidakkohorensian antara tujuan dari sistem peradilan pidana terpadu dengan upaya peningkatan kualitas kinerja kejaksaan melalui pembentukan lembaga kontrol dalam hal ini KKRI.

## B. Permasalahan

Seiring dengan paparan diatas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apa makna dan dimensi perilaku dan kinerja jaksa dan/ atau pegawai kejaksaan sebagai objek dari pengawasan, pemantauan, dan penilaian KKRI?
2. Apa fungsi pengawasan terhadap perilaku dan kinerja yang dilakukan oleh KKRI dalam sistem peradilan pidana terpadu?

### C. Tujuan

Tujuan dari penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui dimensi perilaku dan kinerja jaksa dan/atau pegawai kejaksaan sebagai objek dari pengawasan, pemantauan, dan penilaian KKRI.
2. Untuk mengetahui fungsi pengawasan terhadap perilaku dan kinerja yang dilakukan oleh KKRI dalam sistem peradilan pidana terpadu.

### D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini dilandasi oleh kajian ilmu hukum. Oleh karena itu, metode yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif guna memberikan gagasan yang bersifat preskriptif. Makna preskriptif berjalanan dengan sesuatu yang bersifat seyogianya di dalam pengembanan tugas dan kewenangan KKRI pada tatanan sistem peradilan pidana terpadu. Sebagaimana diketahui, objek di dalam ilmu hukum adalah koherensi antara norma hukum dan prinsip hukum, antara aturan hukum dan norma hukum, serta koherensi antara tingkah laku individu dan norma hukum.<sup>5</sup> Beranjak dari pemikiran tersebut selanjutnya akan diuji apakah pelaksanaan tugas KKRI koheren dengan gagasan ideal pada tatanan sistem peradilan pidana terpadu guna mencapai kepastian hukum yang berkeadilan. Pendekatan yang diambil di dalam penulisan ilmiah ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan untuk menelusuri sejauh mana tugas dan kewenangan KKRI berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan serta asas-asas di dalam peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pendekatan konseptual dilakukan untuk menelusuri konsep-konsep tentang sistem peradilan pidana terpadu untuk menjawab pertanyaan masalah yang diajukan. Tak terkecuali itu, konsep atau pandangan-pandangan keilmuan tentang aspek perilaku dan kinerja sebagai objek pengawasan dari KKRI juga dilakukan melalui pendekatan sosiologi dan manajemen sumber daya manusia untuk memberikan deskripsi terkait aspek perilaku dan kinerja.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Tujuan Sistem Peradilan Pidana Dalam Penegakan Hukum Pidana

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan, maka di dalam konteks pengembanan hukum, pemerintah dan seluruh pemangku kebijakan terkait lainnya terikat oleh kewajiban untuk menciptakan suatu sistem di dalam proses penegakan hukum agar dapat berjalan secara benar. Di dalam ranah peradilan pidana, salah satu pengembanan hukum adalah mewujudkan masyarakat agar menghayati hak dan kewajibannya untuk meningkatkan pembinaan sikap para pelaksana penegak hukum sesuai dengan fungsi dan wewenang masing-masing ke arah tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan harkat dan martabat manusia, ketertiban serta kepastian hukum demi terselenggaranya negara hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).<sup>6</sup> Pencapaian terhadap tujuan itu memerlukan

<sup>5</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2015, hal. 41.

<sup>6</sup>Butir c konsiderans Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

penataan secara terpadu karena melibatkan lintas aparat penegak hukum sesuai kewenangan yang dimilikinya. Keterpaduan di dalam suatu sistem tersebut meliputi empat komponen inti di dalam sistem peradilan pidana, yakni kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan.

Perlu ditegaskan bahwa istilah sistem peradilan pidana memiliki dua aspek yakni aspek sistem dan aspek peradilan pidana. Sistem menurut Subekti adalah suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil suatu penulisan untuk mencapai suatu tujuan.<sup>7</sup> Suatu sistem mengandung beberapa asas yang menjadi pedoman dalam pembentukannya.<sup>8</sup> Untuk itu, hukum adalah suatu sistem yang mempunyai arti suatu susunan atau tatanan teratur dari aturan-aturan hidup, keseluruhannya terdiri dari bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain.<sup>9</sup>

Sudikno Mertokusumo mengartikan sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerjasama untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>10</sup> Berjalanan dengan bagian-bagian yang saling berkaitan dan mempunyai interaksi satu sama lain, L.M. Friedman membagi hukum sebagai sebuah sistem menjadi subsistem hukum ke dalam tiga bagian yang meliputi, substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.

Substansi hukum adalah menyangkut aspek-aspek pengaturan hukum atau peraturan perundang-undangan. Struktur hukum lebih kepada aparatur hukum serta sarana dan prasarana hukum, serta budaya hukum menyangkut perilaku masyarakat.<sup>11</sup> Ketiga komponen tersebut dinilai amat menentukan berjalannya suatu sistem hukum dapat berjalan baik atau tidak.

Sedangkan aspek peradilan pidana setara dengan istilah acara pidana. Hukum acara pidana dimaknai sebagai keseluruhan peraturan hukum yang mengatur bagaimana caranya alat-alat penegak hukum melaksanakan dan mempertahankan hukum pidana.<sup>12</sup> Keberadaan hukum acara pidana sesuai dengan tujuan penyelenggaraan negara hukum yang berfungsi untuk melindungi hak asasi warga negaranya serta membatasi kekuasaan pejabat termasuk penegak hukum. Seiring konsep negara hukum, setiap tindakan aparatur negara harus didasarkan pada ketentuan hukum. Indonesia yang cenderung menganut sistem hukum bercorak *civil law system* berpedoman kepada ketentuan hukum yang tertuang di dalam peraturan perundang-undangan. Hukum acara pidana oleh karena itu memberikan batasan agar di dalam mewujudkan keadilan pada hukum pidana formil tidak diwarnai dengan maladministrasi dan penyalahgunaan wewenang dalam proses pelaksanaannya.

Berdasarkan rumusan dari aspek sistem dan peradilan pidana di atas, maka sistem peradilan pidana pada intinya adalah sistem yang mengatur tentang tata kerja dari komponen-komponen

---

<sup>7</sup>Inu Kencana Syafiie dalam Fajar Nurhardianto, *Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia*, Jurnal TAPIs, Vol. 11, 2015, hal. 35

<sup>8</sup>*Ibid*

<sup>9</sup>*Ibid*.

<sup>10</sup>Sudikno Mertokusumo dalam Lutfil Ansori, *Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif*, Jurnal Yuridis, Volume 4, 2017, hal. 150.

---

<sup>11</sup>Marwan Effendy, *Kejaksaan RI, Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, hal. 1.

<sup>12</sup>Luhut M.P. Pangaribuan, *Hukum Acara Pidana*, Jakarta: Djambatan, 2013, hal. 76.

yang terlibat di dalam proses penegakan hukum pidana yang saling terkait dalam menjalankan hukum acara pidana secara benar. Menurut Muladi istilah sistem peradilan pidana atau *criminal justice system* telah menjadi suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sistem.<sup>13</sup> Menurut Joan Miller, *criminal justice system* mempunyai arti yang luas mulai dari perencanaan undang-undang pidana sampai keluarnya narapidana dari penjara atau pemsasyarakatan.<sup>14</sup>

Menurut Yahya Harahap, sistem peradilan pidana yang digariskan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (UU tentang KUHP) diletakkan di atas landasan prinsip diferensiasi fungsional di antara penegak hukum sesuai dengan tahap proses kewenangan yang diberikan undang-undang kepada masing-masing penegak hukum.<sup>15</sup> Berdasarkan kerangka landasan dimaksud aktifitas pelaksanaan *criminal justice system* merupakan fungsi gabungan (*collection of function*) dari legislator, polisi, jaksa, pengadilan, dan penjara, serta badan yang berkaitan baik yang ada di lingkungan pemerintahan atau di luarnya.<sup>16</sup>

Badan atau lembaga lainnya baik di dalam maupun di luar pemerintahan memiliki cakupan yang luas. Itulah mengapa sempat disinggung bahwa komponen dalam sistem peradilan pidana

yang meliputi kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemsasyarakatan merupakan komponen inti. Di luar itu, terdapat komponen lain yang juga terpaut dengan tata kerja sistem peradilan pidana. Sebagai ilustrasi, perlu dicermati ketentuan di dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang menyinggung tentang eksistensi badan-badan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman disebutkan diatur di dalam undang-undang.

Pengaturan tentang badan-badan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman berdasarkan ketentuan undang-undang selanjutnya merujuk kepada Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU tentang Kekuasaan Kehakiman). Pasal 38 ayat (2) UU tentang Kekuasaan Kehakiman, kemudian meneguhkan bahwa terdapat penegak hukum lain di luar institusi pemerintah yakni advokat yang memiliki kesetaraan dengan kepolisian, kejaksaan, dan juga pengadilan. Oleh karena itu, sebenarnya advokat yang keberadaannya diatur di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat (UU tentang Advokat) juga merupakan bagian dari sistem peradilan pidana. Tanpa adanya keberadaan advokat dalam suatu proses peradilan akan meniadakan validitas proses persidangan yang berjalan.<sup>17</sup>

Di dalam perkembangan konsep negara modern, tentu bukan hanya advokat yang merupakan bagian dari komponen pada sistem peradilan pidana. Pengembangan hukum juga melahirkan konsekuensi adanya fungsi kontrol terhadap jalannya penyelenggaraan kekuasaan negara sesuai fungsi yang diberikan. Oleh karena itu penataan sistem dalam konteks sistem peradilan pidana terpadu, pada akhirnya

<sup>13</sup>Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1995, hal. ix.

<sup>14</sup>Joan Miller dalam Andi Hamzah, *Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Acara Pidana Perbandingan dengan Beberapa Negara*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2010, hal. 146.

<sup>15</sup>M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP Penyidikan dan Penuntutan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hal. 90.

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup>Indriyanto Seno Adji, *KUHAP Dalam Prospektif*, Jakarta: Diadit Media, 2011, hal. 5.

melibatkan bidang hukum tata negara yang mengkaji tentang persoalan struktur-struktur dan fungsi organ negara serta hukum administrasi negara yang memiliki objek kajian tentang penyelenggaraan kekuasaan serta perilaku aparat.

Salah satu ahli hukum yang cukup jelas dan mudah dimengerti menjelaskan tujuan dari sistem peradilan pidana adalah Mardjono Reksodiputro. Menurut Mardjono, tujuan dari sistem peradilan pidana adalah:<sup>18</sup>

1. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
2. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana;
3. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.

Tujuan dari sistem peradilan pidana juga diungkapkan Barda Nawawi Arief yang menjelaskan, sistem peradilan pidana pada dasarnya identik dengan sistem penegakkan hukum sehingga dapat disimpulkan bahwa tujuan dari sistem peradilan pidana adalah terciptanya sistem penegakkan hukum (*law enforcement*).<sup>19</sup> Robert D. Pursley, membedakan tujuan sistem peradilan pidana atas tujuan utama dan tujuan penting lainnya, yaitu: <sup>20</sup>

1. Tujuan utama, diantaranya melindungi warga masyarakat dan untuk memelihara ketertiban masyarakat.
2. Tujuan penting lainnya adalah :

- a. Mencegah kejahatan.
- b. Menekan perilaku yang jahat dengan cara menahan para pelanggar oleh karena mencegah mereka untuk melakukan kejahatan sudah tidak mempan (tidak efektif).
- c. Meninjau keabsahan dari tindakan atau langkah yang telah dilakukan dalam mencegah dan menekan kejahatan.
- d. Menempatkan secara sah apakah bersalah mereka yang ditahan atau tidak.
- e. Menempatkan secara pantas atau layak mereka yang secara sah telah dinyatakan bersalah.
- f. Membina atau memperbaiki para pelanggar hukum.

Sementara Muladi membagi tujuan utama dalam tiga kategori, yakni:<sup>21</sup>

1. Tujuan jangka pendek, apabila yang hendak dicapai resosialisasi dan rehabilitasi pelaku tindak pidana.
2. Tujuan menengah, apabila yang hendak dicapai lebih luas yakni pengendalian dan pencegahan kejahatan dalam konteks politik kriminal (*criminal policy*).
3. Tujuan jangka panjang, apabila yang hendak dicapai adalah kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) dalam konteks politik social (*social policy*).

Berdasarkan pandangan tentang tujuan dari sistem peradilan pidana tersebut, penulis sependapat dengan pandangan yang menyatakan bahwasanya secara mendasar sistem peradilan itu mempunyai dua tujuan. Tujuan pertama yakni untuk menciptakan keterpaduan atau sinkronisasi diantara komponen dalam melaksanakan tugas penegakan hukum demi menekan

---

<sup>18</sup>Rocky Marbun, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia Suatu Pengantar*, Malang: Setara Press, 2015, hal. 31.

<sup>19</sup>*Ibid.*, hal. 33.

<sup>20</sup>R. Sugiharto, *Sistem Peradilan Pidana Dan Sekilas Sistem Peradilan Pidana Di Beberapa Negara*, Semarang: Unissula Press, 2012, hal. 7-8.

---

<sup>21</sup>*Ibid.*, hal. 9.

terjadinya angka kejahatan. Sedangkan tujuan yang kedua adalah untuk melindungi hak asasi warga negara dari perilaku aparat penegak hukum dalam menjalankan kewenangannya yang diatur di dalam undang-undang. Dalam kalimat yang lebih sederhana sistem peradilan pidana tidak hanya mengatur perbuatan warga masyarakat pada umumnya, tetapi mengatur penguasa/aparat penegak hukum dalam hal ini pembatasan dan pengawasan pengendalian kekuasaan negara.<sup>22</sup>

Pada fase inilah, sistem peradilan pidana tidak dapat dipisahkan dari politik hukum pidana yang dijalankan oleh pemerintah dan legislator. Politik hukum pidana berperan dalam penyelenggaraan negara guna mengatur hal-hal berkaitan dengan rekayasa atau penciptaan sistem hukum yang dapat mendukung tercapainya tujuan di dalam sistem peradilan pidana. Maka dari itu di dalam perkembangannya, terdapat kekoherensian antara munculnya lembaga-lembaga negara yang berfungsi untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku aparat penegak hukum mulai dari institusi pengadilan, kepolisian, dan kejaksaan dengan gagasan tentang sistem peradilan pidana yang tujuannya antara lain adalah untuk melindungi hak asasi warga negara dari perilaku aparat penegak hukum dalam menjalankan kewenangannya yang diatur di dalam undang-undang.

## 2. Dimensi Perilaku dan Kinerja Jaksa dan/atau Pegawai Kejaksaan Sebagai Objek Pengawasan, Pemantauan, dan Penilaian KKRI

### a. Perilaku

Aspek perilaku dari sudut pandang keilmuan merupakan pengembangan dari tiga cabang ilmu yakni psikologi, sosiologi, dan

<sup>22</sup>Rocky Marbun, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia Suatu Pengantar*, hal. 35.

antropologi. Cabang ilmu sosiologi mempelajari tentang faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku seseorang berkenaan dengan faktor sosial atau faktor eksternal antara lain, lingkungan, struktur sosial, pranata-pranata sosial, dan permasalahan sosial. Antropologi mempelajari tentang faktor yang mempengaruhi perilaku seseorang dari sudut budaya antara lain, nilai-nilai, adat istiadat, kepercayaan, kebiasaan masyarakat hingga tradisi. Adapun psikologi mempelajari tentang sebab-sebab yang mempengaruhi perilaku manusia dari aspek internal, antara lain yakni, perhatian, motivasi, persepsi, inteligensi, fantasi, emosi, dan lain sebagainya.

Fokus dari artikel ini tidak lebih jauh membahas tentang ketiga cabang ilmu tentang faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku, akan tetapi sebatas tentang pemahaman dan pengertian perilaku serta domain perilaku sebagai objek pengawasan, pemantauan, dan penilaian KKRI dalam kaitannya sebagai komponen sistem peradilan pidana terpadu. Tentunya, peran perilaku di dalam penegakan hukum amat vital karena penegakan hukum tidak semata-mata mencari kepastian melainkan menegakan nilai dan keadilan.

Sebagaimana Jimly Asshiddiqie mengibaratkan “kapal penegakan hukum tidak akan sampai ke pulau keadilan jika samudera etikanya kering dan tidak berfungsi”.<sup>23</sup> Samudera etik yang tidak berfungsi boleh jadi disebabkan karena aspek perilaku yang tidak mendapatkan porsi perhatian seimbang demi alasan penegakan hukum semata. Banyak contoh kasus penegakan hukum yang

<sup>23</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Ibarat Kapal, Etika Samudaranya*, dimuat dalam <https://www.jpnn.com/news/jimly-hukum-ibarat-kapal-etika-samudaranya?page=2>, diakses tanggal 16 Februari 2021.

mengenyampingkan aspek etika dan moralitas, membuat penegakan hukum kering dari rasa keadilan di masyarakat.<sup>24</sup> Oleh karena itu, menurut Jimly Asshiddiqie, faktor etika harus berkembang sesuai dengan standar-standar universal tentang profesionalisme di setiap lini penegak hukum baik itu jaksa, polisi, advokat, termasuk organisasi-organisasi penegak hukum harus dimodernisasi.

Lebih jauh, perilaku baik dan perilaku buruk dalam hidup manusia merupakan hal yang diperbincangkan di dalam etika yang merupakan salah satu cabang dari filsafat. Filsafat etik tidak hanya menaruh perhatian pada soal benar dan salah seperti filsafat hukum, tetapi lebih dari itu juga persoalan baik dan buruk.<sup>25</sup> Tujuan utamanya adalah kehidupan yang baik bukan sekedar kehidupan yang selalu benar dan tidak pernah salah. Namun dalam praktik, keduanya menyangkut substansi yang menjadi esensi pokok persoalan etika, yaitu benar dan salah, serta baik dan buruknya perilaku manusia dalam kehidupan bersama.<sup>26</sup> Dengan pemahaman dan kesadaran yang jelas tentang makna perilaku, fungsi pengawasan dapat lebih berdaya guna serta menjadi samudera yang siap mengantarkan kapal menuju pulau keadilan sebagaimana diungkapkan Jimly Asshiddiqie tentang makna penegakan hukum yang berkeadilan dimaksud.

---

<sup>24</sup>Jimly Asshiddiqie, Hukum Tanpa Etika Melahirkan Ketidakadilan, dimuat dalam <https://republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/04/05/onxe9x361-jimly-assiddiqie-hukum-tanpa-etika-melahirkan-ketidakadilan>, diakses pada tanggal 16 Februari 2021.

<sup>25</sup>Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru Tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics' & Constitutional Law and Constitutional Ethics*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017, hal. 42.

<sup>26</sup>*Ibid.*

Tentang perilaku, Sarwono W. Sarlito mengungkapkan “perilaku manusia adalah hasil pengalaman serta interaksi dengan lingkungannya, yang terwujud dalam bentuk pengetahuan, sikap dan tindakan”.<sup>27</sup> Perilaku merupakan respons atau reaksi individu terhadap stimulus yang berasal dari luar ataupun dari dalam dirinya.<sup>28</sup> Dapat dikatakan, perilaku adalah reaksi psikis seseorang terhadap lingkungannya.

Pandangan tersebut tak terlepas dari ajaran Skinner, seorang ahli psikologi. Skinner merumuskan bahwa perilaku merupakan respons atau reaksi seseorang terhadap stimulus (rangsangan dari luar). Dengan demikian perilaku manusia terjadi melalui proses: Stimulus → Organisme → Respons, sehingga teori Skinner disebut teori S-O-R (stimulus - organisme - respons).<sup>29</sup> Selanjutnya Skinner menjelaskan adanya dua jenis respons, yaitu *respondent respons* atau *reflexive*, yakni respons yang timbul oleh rangsangan-rangsangan (stimulus) tertentu yang disebut *eliciting stimulus*, karena menimbulkan respons-respons yang relatif tetap.<sup>30</sup> Contohnya, hidangan yang lezat akan menimbulkan nafsu makan. *Respondens respond* juga meliputi perilaku emosional misalnya perasaan gembira dan sedih apabila mendengar kabar baik dan kabar buruk.

Respons yang kedua adalah *operant respond* atau *instrumental respons*, yakni respons yang timbul dan berkembang kemudian diikuti oleh stimulus atau rangsangan yang lain. Perangsang yang terakhir disebut *reinforcing stimuli* atau *reinforce*, karena berfungsi untuk memperkuat

---

<sup>27</sup>Sarwono W. Sarlito dalam Bambang Syamsul Arifin, *Psikologi Sosial*, Bandung: Pustaka Setia, 2015, hal. 2.

<sup>28</sup>Soekidjo Notoatmodjo, *Ilmu Perilaku Kesehatan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2014, hal. 20.

<sup>29</sup>*Ibid.*

<sup>30</sup>*Ibid.*

respons.<sup>31</sup> Misalnya, seorang pegawai bekerja dengan baik karena respons terhadap gaji yang besar, fasilitas yang memadai serta bonus atas prestasi yang didapat. Berdasarkan S-O-R tersebut, perilaku manusia dapat dikelompokkan menjadi dua yakni:

- a. Perilaku tertutup (*covert behavior*), yakni respons seseorang terhadap stimulus dalam bentuk terselubung (*covert*). Respons atau reaksi terhadap stimulus ini masih terbatas pada perhatian, persepsi, pengetahuan dan kesadaran, dan sikap yang terjadi pada penerima stimulus tersebut, dan belum dapat diamati secara jelas oleh orang lain. Oleh sebab itu, perilaku ini disebut *covert behavior* atau *unobservable behavior*.
- b. Perilaku terbuka (*overt behavior*), yakni respons terhadap stimulus dalam bentuk tindakan nyata atau terbuka. Respons terhadap stimulus tersebut jelas dalam bentuk tindakan atau praktik (*practice*), yang dengan mudah dapat diamati atau dilihat oleh orang lain. Oleh sebab itu, perilaku ini disebut *overt behavior*, tindakan nyata, atau praktik (*practice*)<sup>32</sup>.

Oleh karena itu, jangkauan perilaku amatlah kompleks dan memiliki bentangan yang amat luas. Benyamin Bloom (1908) membedakan adanya tiga area, wilayah, ranah, atau domain dari perilaku yakni kognitif (*cognitive*), afektif (*affective*), dan psikomotor (*psychomotor*).<sup>33</sup> Ranah kognitif, dimaksud mencakup ingatan atau pengenalan terhadap fakta-fakta tertentu, pola-pola prosedural, dan konsep-konsep yang

memungkinkan berkembangnya kemampuan dan kemampuan *skill* intelektual.<sup>34</sup> Ranah afektif, yakni ranah yang berkaitan dengan perkembangan perasaan, sikap, nilai, dan emosi.<sup>35</sup> Sedangkan ranah psikomotor, mengarah pada ranah yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan manipulatif atau keterampilan motorik.<sup>36</sup> Ahli pendidikan di Indonesia mengembangkan ketiga ranah tersebut dengan apa yang dikenal dengan istilah cipta (kognitif), rasa (afektif), dan karsa (psikomotor) atau pericipta, perirasa, dan peritindak.

Selanjutnya berdasarkan pembagian domain ini, dan untuk kepentingan pendidikan praktis, dikembangkan tiga tingkat ranah perilaku sebagai berikut:<sup>37</sup>

- a. Pengetahuan (*knowledge*):

Pengetahuan seseorang mempunyai intensitas atau tingkat yang berbeda-beda yang secara garis besar dibagi dalam 6 tingkatan pengetahuan yakni:

- 1) Tahu (*know*), diartikan hanya sebagai *recall* (memanggil) memori yang telah ada sebelumnya setelah mengamati sesuatu.
- 2) Memahami (*comprehension*), yakni memahami suatu objek bukan sekedar tahu terhadap objek tersebut, tidak sekedar dapat menyebutkan, tetapi orang tersebut harus dapat menginterpretasikan secara benar tentang objek yang diketahui tersebut.
- 3) Aplikasi (*application*), aplikasi diartikan apabila orang yang telah memahami

<sup>31</sup>*Ibid.*

<sup>32</sup>Bambang Syamsul Arifin, *Psikologi Sosial*, Bandung: Pustaka Setia, hal. 2.

<sup>33</sup>Soekidjo Notoatmodjo, *Ilmu Perilaku Kesehatan*, hal. 20-27.

<sup>34</sup>Ina Magdalena *at all*, *Tiga Ranah Taksonomi Bloom*, Jurnal Edukasi dan Sains, Vol. 2, Juni 2020.

<sup>35</sup>*Ibid.*

<sup>36</sup>*Ibid.*

<sup>37</sup>Soekidjo Notoatmodjo, *Ilmu Perilaku Kesehatan*, hal. 20-27.

- objek yang dimaksud dapat menggunakan atau mengaplikasikan prinsip yang diketahui tersebut pada situasi yang lain.
- 4) Analisis (*analysis*) adalah kemampuan seseorang untuk menjabarkan dan atau memisahkan, kemudian mencari hubungan antara komponen-komponen yang terdapat dalam suatu masalah atau objek yang diketahui.
  - 5) Sistesis (*synthesis*), yakni menunjuk suatu kemampuan seseorang untuk merangkum atau meletakkan dalam satu hubungan yang logis dari komponen-komponen pengetahuan yang dimiliki.
  - 6) Evaluasi (*evaluation*), yakni berkaitan dengan kemampuan seseorang untuk melakukan justifikasi atau penilaian terhadap suatu objek tertentu.
- b. Sikap (*Attitude*), sikap adalah juga respons seseorang terhadap stimulus atau objek tertentu, yang sudah melibatkan faktor pendapat dan emosi yang bersangkutan (senang-tidak senang, setuju-tidak setuju, baik-tidak baik, dan sebagainya). Seperti halnya pengetahuan, sikap juga mempunyai tingkat-tingkat berdasarkan intensitasnya, yakni:
- 1) Menanggapi (*responding*), diartikan memberi jawaban atau tanggapan terhadap pertanyaan atau objek yang dihadapi.
  - 2) Menghargai (*valuing*), diartikan subjek atau seseorang memberikan nilai yang positif terhadap objek atau stimulus, dalam arti membahasnya dengan orang lain, bahkan mengajak atau mempengaruhi atau menganjurkan orang lain merespons.
  - 3) Bertanggung jawab (*responsible*), sikap yang paling tinggi tingkatnya adalah bertanggung jawab terhadap apa yang telah diyakininya.
- c. Tindakan atau praktik (*Practice*), adalah salah satu wujud dari sikap, namun tidak semua sikap berwujud tindakan, karena di dalam tindakan perlu faktor lain diantaranya fasilitas atau sarana dan prasarana. Praktik atau tindakan ini terbagi menjadi tiga tingkatan menurut kualitasnya, yakni:
- 1) Praktik terpimpin (*guided response*), yakni apabila subjek atau seseorang telah melakukan sesuatu tetapi masih tergantung pada tuntunan atau menggunakan panduan.
  - 2) Praktik secara mekanisme (*mechanism*), yakni apabila subjek atau seseorang telah melakukan atau mempraktikkan sesuatu hal secara otomatis maka disebut praktik atau tindakan mekanis.
  - 3) Adopsi (*adoption*), yakni suatu tindakan atau praktik yang sudah berkembang. Artinya apa yang dilakukan tidak sekedar rutinitas atau mekanisme saja, tetapi sudah dilakukan modifikasi, atau tindakan atau perilaku yang berkualitas.
- Pembagian tingkatan yang dilakukan terhadap masing-masing domain dari perilaku berdasarkan konsep di atas sepatutnya dijadikan acuan dalam pola-pola pengembangan sumber daya manusia khususnya di kejaksaan. Pada level operasional pengendali teknis yang bertanggung jawab terhadap masalah pembinaan pegawai meliputi isu-isu rekrutmen pegawai hingga pen-

didikan, penempatan, mutasi dan promosi, dan tanggung jawab dalam pemberian tugas secara personal memiliki peran sentral dalam membentuk karakter insan adhyaksa yang memiliki integritas dan kapabilitas sebagai tulang punggung kejaksaan dalam pelaksanaan tugasnya.

#### b. Kinerja

Pengawasan, pemantauan, dan penilaian KKRI dari aspek kinerja juga merupakan karakteristik yang membedakan dengan komponen sistem peradilan lainnya, khususnya pengawasan terhadap lembaga pengadilan. Bila ditilik dari ketentuan perundang-undangan, pengawasan terhadap hakim tidak mencakup pengawasan dari segi kinerja. Hal ini dapat dimaklumi, karena posisi hakim sebatas pada isu yudisial yakni memutus perkara, tanpa menyentuh persoalan yang berkaitan administrasi peradilan. Berbeda dengan kejaksaan yang tugas administrasinya dikerjakan oleh jaksa dan pegawai dalam wadah organisasi yang sama yakni kejaksaan, pada lembaga pengadilan urusan administrasi peradilan merupakan tugas dan tanggung jawab bagian sekretariat pengadilan atau panitera.

Pengawasan terhadap kinerja merupakan kebutuhan mendasar karena bertujuan untuk mengevaluasi pencapaian dari organisasi. Guna mendapat gambaran dan memberikan preskripsi tentang makna kinerja, maka dilakukan pendekatan berbasis manajemen sumber daya manusia sebagai suatu pendekatan terhadap manajemen manusia. Pendekatan terhadap manajemen manusia adalah pendekatan yang didasarkan pada nilai manusia dalam hubungannya dengan organisasi. Manusia merupakan sumber daya yang penting dalam organisasi, di samping efektivitas organisasi sangat ditentukan

oleh manajemen manusia.<sup>38</sup> Pemahaman tentang manajemen sumber daya manusia adalah pengembangan dan pemanfaatan pegawai dalam rangka terciptanya tujuan dan sasaran individu, organisasi, masyarakat, bangsa dan internasional yang efektif.<sup>39</sup>

Pada prinsipnya, penilaian kinerja merupakan cara pengukuran kontribusi-kontribusi dari individu dalam instansi yang dilakukan terhadap organisasi.<sup>40</sup> Kinerja memiliki arti sesuatu yang dicapai, prestasi yang diperlihatkan atau kemampuan kerja.<sup>41</sup> Istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja) atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang. Pengertian kinerja atau prestasi kerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.<sup>42</sup> Kinerja atau prestasi kerja juga diartikan sebagai suatu hasil yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan serta waktu.<sup>43</sup>

Prestasi kerja merupakan gabungan dari tiga faktor penting, yaitu kemampuan dan minat seorang pekerja, kemampuan dan penerimaan atas penjelasan delegasi tugas, serta peran dan

<sup>38</sup>Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, *Manajemen Sumber Daya; Manusia Konsep, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*, hal. 12.

<sup>39</sup>*Ibid.*, hal. 13.

<sup>40</sup>*Ibid.*, hal. 275.

<sup>41</sup>Arti kata kinerja dimuat dalam <https://kbbi.web.id/kinerja>, diakses tanggal 18 Februari 2021.

<sup>42</sup>A.A. Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2019, hal. 67.

<sup>43</sup>Malayu S.P. Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara, 2019, hal. 94.

tingkat motivasi seorang pekerja.<sup>44</sup> Faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja, menurut Keith Davis adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*). Faktor kemampuan dirumuskan sebagai pengetahuan (*knowledge*) ditambah dengan keterampilan. Adapun faktor motivasi memiliki rumusan:  $motivation = attitude + situation$ . Dengan kata lain, motivasi terbentuk dari sikap (*attitude*) seseorang pegawai dalam menghadapi situasi (*situation*) kerja.<sup>45</sup>

Berdasarkan pengertian dan batasan tentang kinerja tersebut dapat disimpulkan, pertama, hasil dari kinerja dapat berupa sesuatu yang berwujud atau konkret dan sesuatu yang bersifat abstrak. Sebagai contoh sesuatu yang bersifat abstrak misalnya adalah nilai keadilan, sebagai sesuatu yang tidak dapat dilihat dan diukur namun dapat dirasakan. Penilaian tentang kinerja dalam konteks kuantitatif yang dapat dilakukan yakni dengan melihat produktivitas pegawai dalam menyelesaikan tugas yang diberikan kepadanya, misalnya angka penyelesaian dalam penanganan perkara baik pada proses penuntutan, penyidikan dan penyelidikan, serta tugas-tugas lainnya.

Kedua, kinerja memiliki kaitan erat dengan perilaku. Dapat dikatakan, kinerja merupakan wujud dari perilaku terbuka dan tertutup dari pegawai atau individu dengan melibatkan unsur atau domain kognitif, afektif, dan psikomotor yang diimplementasikan dalam menjalankan tugas berdasarkan amanah undang-undang. Hasil kinerja secara kualitatif sebagai aktualisasi dari suatu olah pikir, olah sikap dan olah tindak tersebut pada akhirnya adalah rasa keadilan yang

tercipta di tengah-tengah masyarakat sebagai salah satu tujuan hukum.

## B. Analisis

### 1. Fungsi Pengawasan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu

Sebagaimana bunyi ketentuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 (UU tentang Kejaksaan) kata “dapat” di dalam Pasal 38 bermakna, keberadaan KKRI masih bersifat fakultatif belaka. Kendati demikian situasi penegakan hukum yang semakin kompleks dan dinamis memberikan pengaruh terhadap arti penting akan keberadaan lembaga pengawas eksternal yang dipandang sebagai suatu kebutuhan mendesak. Hal itu pula yang menjadi dasar pemikiran tentang lahirnya lembaga pengawas eksternal untuk mengawasi sebuah lembaga penegak hukum. Sebagaimana disampaikan Ajeng Triwahyuni, alasan yang pertama dilatarbelakangi pengawasan internal yang dilakukan di lembaga penegak hukum tidak berjalan secara efektif dan kental dengan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dan kedua, lembaga penegak hukum tersebut memerlukan kepercayaan publik untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.<sup>46</sup> Menurut Coky Ramadhan, pengawas internal memiliki beragam permasalahan yang membuat fungsi pengawasan berjalan tidak sebagaimana mestinya, karena adanya aspek kemandirian dan semangat membela korps yang tinggi, rendahnya kualitas dan integritas personel pengawas, dan sistem pengawasan internal yang lemah.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup>Ajeng Triwahyuni, *Strategi Penguatan Komisi Kejaksaan Dalam Mendorong Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Teropong, Vol. 1, 2013, hal. 33.

<sup>47</sup>Coky R. Ramadhan, “Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Komisi Kejaksaan”, Jurnal Teropong, Vol. 1, November 2013, hal. 5.

---

<sup>44</sup>*Ibid.*

<sup>45</sup>A.A. Prbumangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, hal. 67-68.

Lahirnya KKRI berdasarkan Perpres tentang KKRI sebenarnya merupakan bagian dari sebuah *design* dalam mencapai tujuan sistem peradilan pidana menjadi lebih terpadu di level pemerintah selaku pengambil kebijakan. Pelaksanaan tugas dan fungsi KKRI selaras dengan tujuan peradilan pidana dimana salah satunya untuk memberikan perhatian terhadap perilaku aparat penegak hukum dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Tak terkecuali itu, pengawasan terhadap kinerja personel atau individu pegawai kejaksaan juga dilakukan sebagai bagian dari penataan sumber daya manusia di dalam sebuah organisasi, terlebih kejaksaan menjadi poros penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana yang menghubungkan antara dua lembaga yakni kepolisian dan pengadilan.

Dalam rangka menjabarkan tugas dan kewenangannya, KKRI membagi dirinya atas empat bidang yang berdiri sebagai pilar penyangga di dalam melaksanakan fungsinya. Empat bidang tersebut meliputi Bidang Laporan Pengaduan Masyarakat (Bidang Lapdumas), Bidang Pengawasan, Pemantauan, dan Penilaian Kinerja dan Perilaku Jaksa dan/atau Pegawai Kejaksaan (Bidang Wastaunil), Bidang Pemantauan dan Penilaian Kinerja Organisasi Kejaksaan, dan Bidang Hubungan Kelembagaan dan Masyarakat (Bidang Hubaga). Bidang Lapdumas menjalankan tugas teknis mengkoordinasikan pengolahan laporan pengaduan masyarakat dari aspek administratif maupun substansi yang meliputi pengkajian, analisis, rekomendasi dan pemantauan penanganan Lapdumas.<sup>48</sup> Bidang Wastaunil menjalankan tugas mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan arah kebijakan

---

<sup>48</sup>Pasal 10 Peraturan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia No. 01/KK/04/2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Komisi Kejaksaan.

terkait pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kinerja dan perilaku jaksa dan/atau pegawai kejaksaan.<sup>49</sup>

Selanjutnya bidang Pemantauan dan Penilaian Kinerja Organisasi Kejaksaan bertugas mengkoordinasikan kegiatan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, tata kerja, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan kejaksaan. Serta, Bidang Hubaga bertugas mengkoordinasikan pembangunan dan pelaksanaan hubungan dengan lembaga-lembaga negara, lembaga pemerintah, institusi perguruan tinggi, lembaga-lembaga masyarakat, dan institusi lainnya dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas dan wewenang KKRI. Meskipun di dalam pelaksanaan tugas para komisioner dibagi menjadi masing-masing bidang, namun di dalam hal tanggung jawab dan pengambilan keputusan tetap didasarkan pada prinsip kolektif kolegial.

Dari empat bidang di KKRI tersebut Bidang Lapdumas bersentuhan dengan persoalan teknis dan operasional perihal pengawasan terhadap perilaku dan kinerja jaksa dan atau pegawai kejaksaan. Tujuan penanganan Lapdumas berdasarkan Peraturan Komisi Kejaksaan No.5/KK/ 04/ 2012 tentang Tata Cara Penanganan Laporan Pengaduan Masyarakat adalah untuk meningkatkan kinerja, menegakkan kode perilaku, disiplin pegawai, dan peraturan perundang-undangan di lembaga kejaksaan. Setiap laporan pengaduan masyarakat yang disampaikan kepada KKRI berdasarkan Pasal 4 (a) dan 4 (b) Perpres tentang KKRI kemudian dapat dilakukan tindak lanjut oleh perangkat pengawasan fungsional KKRI atau diteruskan kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti oleh aparat pengawas internal kejaksaan. Keputusan terhadap kedua opsi

---

<sup>49</sup>Pasal 11, *Ibid.*

tersebut diambil melalui rapat pleno KKRI.<sup>50</sup> KKRI juga berkewajiban untuk melaporkan hasil pemeriksaan yang dilakukannya kepada aparat penegak hukum lain meliputi Kepolisian apabila ditemukan adanya dugaan tindak pidana umum dan kepada Jaksa Agung atau KPK dalam hal terjadinya dugaan tindak pidana korupsi.<sup>51</sup> Hal ini menegaskan bahwa organ KKRI merupakan elemen penyeimbang pada proses penegakan hukum yang melibatkan komponen sistem peradilan pidana utamanya oleh kejaksaan serta berfungsi untuk mengawal hal-hal yang berkenaan dengan isu kebijakan hukum pidana dan sistem peradilan pidana.

## 2. Fungsi Pengawasan Terhadap Perilaku dan Kinerja Jaksa dan/atau Kejaksaan Oleh Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Sebagai Instrumen Pendukung Sistem Peradilan Pidana Terpadu

### a. Pengawasan Perilaku

Kewenangan pengawasan KKRI memiliki keunikan yang membedakannya dengan pengawasan oleh lembaga pengawas eksternal pada komponen sistem peradilan pidana lainnya yakni lembaga pengadilan dan kepolisian, yaitu KY dan Kopolnas. Pengawasan KKRI terhadap perilaku menyentuh seluruh organ yang terdapat di institusi kejaksaan, baik jaksa maupun pegawai tata usaha kejaksaan. Bandingkan dengan KY yang tugas dan kewenangannya hanya berkenaan dengan perilaku individu hakim serta Kopolnas yang objek pengawasannya pada institusi kepolisian hanya pada anggota kepolisi-

an.<sup>52</sup> Objek pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap semua unsur pegawai kejaksaan tersebut memang merupakan hal yang vital karena setiap pegawai langsung atau tidak langsung adalah komponen organik yang mendukung perputaran aktivitas organisasi sesuai peran dan fungsinya masing-masing.

Sulit dibayangkan apabila di dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan jaksa dalam melakukan penuntutan atau penyidikan tidak didukung oleh sumber daya manusia pegawai baik dari segi teknis maupun administratif. Sisi teknis berkenaan dengan dukungan yang bersifat operasional kepada para jaksa di dalam menjalankan tugasnya pada masing-masing bidang teknis yang ada, seperti bidang pembinaan, bidang pidana khusus (Pidsus), pidana umum (Pidum), perdata dan tata usaha negara (Datun) serta bidang intelijen (intel) kejaksaan. Sedangkan segi administratif menekankan kepada persoalan administrasi, surat menyurat, pelayanan masyarakat, pemberian informasi publik hingga pelaporan pertanggungjawaban dalam tugas secara berjenjang yang mencerminkan asas akuntabilitas, responsibilitas, dan transparansi.

Sebagai gambaran terkait dukungan pegawai pada bidang teknis, misalnya berkenaan dengan penanganan perkara di persidangan. Di dalam pelaksanaan tugas secara operasional di bidang penuntutan institusi kejaksaan selain melibatkan jaksa penuntut umum juga melibatkan pegawai yang bertugas untuk menjemput, mengawal, dan membawa mobil tahanan. Dari sisi administratif bertugas menyiapkan hal-hal yang berkaitan dengan administrasi peradilan. Setiap lini tugas

<sup>50</sup>Pasal 10 Peraturan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia No. 05/KK/04/2012 tentang Tata Cara Penanganan Laporan Pengaduan Masyarakat.

<sup>51</sup>Pasal 12 Perpres No.18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia.

<sup>52</sup>Lihat Pasal 13, (b), 19 A, dan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial dan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional.

para pegawai kejaksaan merupakan representasi dari aktivitas kelembagaan sehingga kejaksaan dapat berdiri tegak sebagai bagian dari mata rantai penegakan hukum. Satu pihak saja melakukan penyimpangan perilaku saat menjalankan tugas dan fungsi penegakan hukum, hasilnya akan berdampak kurang baik terhadap penegakan hukum.

Hakekat tugas adalah refleksi terhadap kewajiban yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban dimaksud meliputi pertanggungjawaban berdasarkan kode etik dan pertanggungjawaban sesuai ketentuan perundangundangan. Konteks pertanggungjawaban profesi didasarkan pada penilaian atas keahlian teknis, pengetahuan, dan hati nurani. Oleh karena itu, jangkauan dari pertanggungjawaban tersebut seluas jangkauan terhadap ilmu perilaku itu sendiri. Hal ini sesuai dengan kerangka konseptual yang telah dikemukakan bahwa perilaku dikelompokkan menjadi dua bentuk yakni perilaku tertutup (*covert behavior*) dan perilaku terbuka (*overt behavior*).

Beranjak dari konsep perilaku tertutup dan perilaku terbuka, unsur yang menjadi objek pengawasan perilaku menjadi tidak sebatas pada sikap dan perbuatan nyata yang dapat dilihat atau diamati secara langsung. Pengawasan, pemantauan, dan penilaian selayaknya menjangkau pula aspek pengetahuan yang merupakan ranah kognitif dari ilmu perilaku. Pengawasan terhadap ranah kognitif meliputi penilaian pengetahuan dan kemampuan dari masing-masing personil berikut faktor-faktor yang mempengaruhi pengetahuan dan sikapnya. Pada fase ini, pemantauan dan penilaian terhadap aspek kognisi juga tak luput memberikan perhatian terhadap lingkungan sosial yang menjadi stimulus kualitas pengetahuan dari

setiap individu. Faktor stimulus yang memberikan pengaruh dominan terhadap kognisi seseorang adalah kualitas pendidikan baik pendidikan, budaya hukum di lingkungan internal institusi maupun eksternal yang terlibat dalam sistem peradilan pidana maupun pada lingkup pergaulan, perangkat regulasi dan kebijakan serta nilai dan tradisi yang berlaku di lingkungan internal institusi.

Berkenaan dengan faktor pendidikan, MA Rahman mengemukakan, Kejaksaan Agung sebagai instansi pengguna lulusan hukum kecewa terhadap kualitas lulusan tersebut dan tidak secemerlang yang diharapkan untuk membantu meningkatkan kinerja kejaksaan.<sup>53</sup> Pendidikan hukum di Indonesia memang tidak menekankan pada pembangunan integritas dan penanaman kepercayaan diri yang berbasis kompetensi dan keilmuan serta kurang menuntut mahasiswa untuk berpikir kritis terhadap hukum dan penegakan hukum.<sup>54</sup> Intinya, pendidikan hukum di Indonesia kurang kompetitif bagi setiap anak didik sehingga pendidikan hukum hanya sekedar hafalan tanpa makna, tidak ada pendalaman tentang aspek hukum filosofis, sosiologis, dan teleologis sehingga cenderung menghasilkan sarjana hukum menjadi “tukang” bukan sebagai agen yang kritis dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia.<sup>55</sup>

Di dalam praktik penegakan hukum polemik berkaitan dengan pengetahuan dan kemampuan teknis acap muncul dalam isu yang membahas tentang dugaan pelanggaran perilaku. Sebagai contoh perkara dalam perkara hukum

---

<sup>53</sup>Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2012, hal. XI.

<sup>54</sup>*Ibid*

<sup>55</sup>*Ibid*.

yang menjadi perhatian publik adalah berkenaan dengan dugaan pelanggaran perilaku perihal penyusunan argumentasi pada surat tuntutan pidana (*requisitor*) kejaksaan. Surat tuntutan pidana dimaksud dengan Nomor Register Perkara: PDM-56/ JKT.UTR/ 02/ 2020 dan Nomor Register Perkara: PDM-57/ JKT. UTR/ 02/ 2020 menyangkut perkara penganiayaan terhadap Novel Baswedan berupa penyiraman wajah korban dengan menggunakan cairan kimia.

Berkaitan dengan dugaan pelanggaran perilaku tersebut KKRI menerima Lapdumas yang disampaikan Novel Baswedan dan tim kuasa hukumnya dengan berkas Nomor Register: RSM 5745-0372 yang pada pokoknya menilai terjadi kejanggalan dalam proses penuntutan jaksa penuntut umum berujung tuntutan 1 tahun penjara kepada dua terdakwa yang dianggap terlalu rendah. Sesuai dengan tugas dan kewenangannya, KKRI melakukan pemantauan terhadap proses persidangan perkara itu. Hal yang menjadi sorotan diantaranya adalah reaksi masyarakat bernada sarkasme akibat pertimbangan hukum yang diuraikan dalam surat tuntutan. Jaksa menyebut kedua terdakwa tidak sengaja menyiram Novel Baswedan dengan air keras.<sup>56</sup> Menurut jaksa, kedua terdakwa hanya ingin menyiramkan cairan keras ke badan Novel Baswedan.<sup>57</sup>

Publik lantas menyoroti lembaga kejaksaan melalui penilaian jaksa tidak profesional dalam melaksanakan tugasnya. Seiring dengan itu KKRI melakukan tindak

lanjut atas dugaan pelanggaran perilaku jaksa dalam penanganan dalam perkara tersebut. Pada titik ini yang hendak ditekankan, perihal isu ketidakcakapan dan ketidakprofesionalan memiliki kaitan erat dengan isu tentang pengetahuan dengan berbagai aspek yang mempengaruhi. Pengetahuan menjadi basis tolak ukur dalam menilai kualitas dan kapabilitas dalam menjalankan tugasnya.

Pelaksanaan tugas pengawasan perilaku berkaitan dengan pengetahuan, kecakapan, dan kemampuan teknis bukan semata-mata persoalan dan pembahasan isu tentang benar atau salah sebuah proses dilakukan, kemudian memberikan rekomendasi tentang sanksi disiplin. Lebih dari itu penekanan dalam melakukan pengawasan perilaku pada sisi tersebut tetap dilandasi pada filsafat etik yakni untuk mengetahui segala proses yang dilakukan berjalan baik atau buruk. Dalam konteks ini, pengawasan, pemantauan dilakukan untuk menghasilkan sebuah penilaian apakah rangkaian proses yang berjalan di bidang penuntutan berjalan dengan baik, objektif, profesional, dan proporsional menurut ukuran yang layak. Dengan demikian, dapat ditemukan suatu rekomendasi yang mampu mendukung terciptanya suatu proses tata kerja dan kemandirian dalam pelaksanaan tugas di bidang penuntutan baik oleh jaksa maupun institusi mampu berjalan secara ideal.

Pada pelaksanaannya, tugas dan kewenangan yang dilakukan KKRI mengenai dugaan pelanggaran perilaku memang memerlukan penguatan. Harus diakui, fokus perhatian KKRI cenderung pada persoalan yang berkenaan dengan perilaku terbuka yakni perilaku individu yang telah berwujud pada perbuatan atau tindakan nyata. Tindakan atau perbuatan nyata wujud dari dugaan pelanggaran perilaku terbuka

<sup>56</sup>Alasan Jaksa Tuntut Penyerang Novel 1 Tahun Bui: Tak Sengaja Lukai Mata, dimuat dalam <https://news.detik.com/berita/d-5049859/alasan-jaksa-tuntut-penyerang-novel-1-tahun-bui-tak-sengaja-lukai-mata>, diakses pada tanggal 2 Mei 2021.

<sup>57</sup>*Ibid.*

seperti dugaan melakukan intimidasi, menekan dan/atau arogan terhadap terdakwa atau pelapor, berselingkuh atau melakukan tindakan kesusilaan dan memeras, meminta uang atau menerima pemberian. Akan tetapi apabila ditinjau secara keseluruhan jangkauan aspek perilaku yang meliputi ranah kognitif, afektif, dan psikomotor di dalam pelaksanaan tugas KKRI dapat dikatakan memang belum menjadi fokus perhatian. Ke depan pengawasan ranah kognitif dan afektif sebagai basis penilaian atas pengetahuan dan sikap dengan tingkatan-tingkatan yang telah disebutkan perlu mendapatkan porsi lebih karena aspek ini merupakan tumpuan dalam membangun karakter sesuai visi misi kejaksaan yakni menjadi penegak hukum yang profesional, proporsional dan akuntabel.

### **b. Pengawasan Kinerja**

Analisis tentang kinerja yang dipaparkan berikut ini terlebih dahulu beranjak dari konsep kinerja yang didefinisikan sebagai hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Faktor yang mempengaruhi kinerja adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*). Faktor kemampuan dirumuskan sebagai pengetahuan (*knowledge*) ditambah dengan keterampilan. Sedangkan motivasi terbentuk dari sikap (*attitude*) seseorang pegawai dalam menghadapi situasi (*situation*) kerja.

Merujuk pada konsep kinerja diketahui bahwa isu yang berkenaan dengan masalah kinerja berjalanan erat dengan aspek perilaku. Faktor yang memengaruhi kinerja sebenarnya dihasilkan dari kemampuan atau pengetahuan sebagai domain kognitif dari masing-masing

individu serta motivasinya. Sementara motivasi seseorang merefleksikan sikap atas situasi kerja yang dihadapinya. Dengan demikian, kinerja yang baik cenderung dihasilkan dari perilaku atau sikap yang baik dan perilaku atau sikap yang buruk akan cenderung melahirkan kinerja yang buruk.

Meskipun demikian, kinerja berdasarkan kuantitas dimungkinkan untuk mencapai hasil tanpa memperhatikan aspek perilaku. Terkait kinerja yang tidak memperhatikan aspek perilaku, yang terjadi adalah pencapaian terhadap penegakan hukum yang hanya mengejar asas kepastian. Sementara aspek keadilan, kemanfaatan, dan hak asasi manusia menjadi terabaikan.

Ukuran penilaian terhadap kinerja dikaitkan dengan tugas dan kewenangan kejaksaan dalam hal penuntutan pada akhirnya tidak semata-mata bersifat kuantitatif. Hal itu disebabkan produktivitas jaksa dan/ atau pegawai kejaksaan dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara kuantitas dan kualitas tergantung kebijakan dari pimpinan atau penanggung jawab yang memberikan tugas pada tiap-tiap personel sesuai peran dan tugasnya masing-masing. Bidang pidana khusus lebih banyak menjadi perhatian karena kewenangannya melakukan penyidikan dalam perkara tindak pidana korupsi. Secara kuantitas ukuran kinerja yang dapat dijadikan acuan adalah angka penyelesaian kasus korupsi serta angka pengembalian kerugian negara. Intinya, yang menjadi indikator dari aspek kinerja adalah pencapaian hasil kerja secara nyata serta isu persoalan berkaitan dengan penerapan hukum yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Hal itu tercermin di dalam sejumlah Lapdumas yang disampaikan kepada KKRI. Beberapa kasus yang terkategori sebagai dugaan

terhadap pelanggaran kinerja antara lain penundaan sidang dengan agenda pembacaan tuntutan, tuntutan ringan sehingga dianggap tidak profesional, tidak cermat dalam menyatakan berkas perkara sudah lengkap, tidak prosedural dalam melakukan penahanan, diduga memaksakan perkara perdata menjadi perkara pidana, diduga diskriminatif dalam penanganan perkara, penanganan perkara yang berlarut-larut, tidak cermat dalam membuat surat dakwaan, tidak mengembalikan barang bukti atau mengembalikan barang bukti tidak sesuai putusan pengadilan, tidak prosedural dalam menetapkan kerugian negara perkara korupsi, dan lain sebagainya. Sepintas persoalan-persoalan tersebut memang berkenaan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi berikut pencapaiannya. Akan tetapi permasalahan yang berkenaan dengan dugaan pada pelanggaran kinerja tersebut tersisip persoalan yang menyentuh aspek perilaku.

Beralih kepada isu penanganan Lapdumas tentang dugaan pelanggaran kinerja, telah disinggung bahwa Lapdumas yang diteruskan KKRI untuk ditindaklanjuti pengawas internal kejaksaan masih belum menunjukkan angka indikasi penyelesaian secara tuntas pada setiap tahunnya dalam setiap laporan. Pada 2019 dari 550 Lapdumas yang diteruskan baru 197 yang mendapat respons. Perinciannya dari 550 Lapdumas 487 diantaranya adalah kepada Jaksa Agung dan jajarannya, selebihnya kepada instansi lain meliputi Kompolnas, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), KPK dan KY. Khusus yang diteruskan kepada kejaksaan dari 487 laporan pengaduan masyarakat yang diteruskan presentase yang mendapatkan respons sejumlah 34,9%.

Bila dipresentasikan masih sekitar sekitar 63,1% Lapdumas yang diteruskan untuk

dilakukan tindak lanjut tidak dan/atau belum mendapatkan respons. Pada 2020, KKRI meneruskan 489 laporan masyarakat ke Kejaksaan untuk ditindaklanjuti pengawas internal. Dari jumlah tersebut, hanya 31% Lapdumas yang mendapatkan respons, artinya telah dilakukan upaya klarifikasi terhadap terlapor maupun satuan kerja di daerah yang melaksanakan pengawasan fungsional.

Sejumlah Lapdumas yang diteruskan namun belum mendapatkan respons terindikasi pada persoalan yang menyangkut teknis yudisial. Persis pada isu teknis yudisial inilah kerap muncul stagnasi dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan pengawasan KKRI terhadap kinerja jaksa dan/ atau pegawai kejaksaan. Bahkan penanganan Lapdumas yang diteruskan kepada kejaksaan untuk ditindaklanjuti, proses penyelesaiannya melebihi waktu tiga bulan.

Hal ini sejalan dengan Nota Kesepahaman Jaksa Agung Republik Indonesia dengan Ketua KKRI Nomor: Kep-009/ A/ JA: Kep-009/ A/ JA/ 05/ 2011 dan Nomor: NK-001/ KK/ 05/ 2011 tentang Mekanisme Kerja Antara Kejaksaan RI dengan KKRI dalam Melaksanakan Pengawasan, Pemantauan dan Penilaian atas Kinerja dan Perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan. Pasal 5 ayat 2 (f) Nota Kesepahaman tersebut menyepakati selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan harus sudah melaporkan hasil pemeriksaan kepada KKRI. Pengawasan, pemantauan, dan penilaian yang dilakukan oleh KKRI terhadap Lapdumas berkaitan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh jaksa karenanya belum menjadi atensi dalam proses penegakan hukum yang berjalan. Patut diduga hal itu terjadi karena penafsiran Pasal 13 Perpres No.18 Tahun 2011 yang memandang tugas dan kewenangan KKRI tidak mencakup wilayah teknis yudisial.

Kondisi ini menimbulkan kesan bila ada Lapdumas yang disampaikan ke KKRI berkaitan dengan dugaan pelanggaran kinerja jaksa berkenaan dengan penanganan teknis perkara meskipun berkaitan dengan aspek perilaku menjadi hal yang sulit disentuh. Lebih-lebih pengawas internal tidak sepenuhnya dapat mengendalikan secara langsung tindak lanjut lapdumas sepanjang berkaitan dengan teknis yudisial. Hal ini mengacu kepada Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: Per-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan RI Pasal 35 ayat (2) menyebutkan “Hasil telaahan Lapdumas tersebut berupa: a. tidak ditemukan bukti awal dugaan pelanggaran disiplin; b. telah ditemukan bukti awal dugaan pelanggaran disiplin; dan c. substansi permasalahannya merupakan lingkup bidang teknis.” Selanjutnya di dalam Pasal 35 ayat (3) butir c menyebutkan, terhadap telaahan sebagaimana dimaksud butir c (menyangkut bidang teknis) ditindaklanjuti dengan melakukan eksaminasi khusus atau diteruskan kepada bidang teknis terkait. Respons terhadap Lapdumas yang terkategori dalam bidang yudisial inilah yang nampaknya mengalami ketersendatan.

Dalam skala kecil terdapat Lapdumas yang bersentuhan dengan aspek teknis yudisial yang ditindaklanjuti secara langsung oleh KKRI sebagaimana lapdumas Nomor Register Nomor: RSM 5745-0732. Terhadap Lapdumas yang menjadi sorotan dan atensi publik tersebut KKRI mengambil langkah untuk melakukan tindak lanjut berupa inspeksi kasus guna mengungkap ada atau tidaknya dugaan pelanggaran yang terjadi. Akan tetapi upaya tindak lanjut itu dilakukan pasca sidang putusan Novel Baswedan selesai dibacakan, dengan mendasari argumentasi untuk mendapatkan informasi yang lebih komprehensif. Dengan dilakukannya tindak

lanjut pasca putusan dibacakan, maka pada akhirnya menyebabkan fungsi pengawasan yang dilakukan kehilangan makna untuk menjadi penyeimbang dalam pelaksanaan tugas penegakan hukum.

Lapdumas berikutnya adalah dugaan pelanggaran terkait kinerja jaksa oleh perwakilan 3 ribu pemegang polis atau nasabah PT Asuransi Jiwa WanaArtha Life. Para pemegang polis itu mempermasalahkan dibekukannya rekening efek atas nama WanaArtha terkait dengan perkara korupsi Jiwasraya sehingga menimbulkan gagal bayar kepada puluhan ribu nasabah WanaArtha. Menurut nasabah tidak semua dana yang disita tersebut adalah milik Wana Artha Life, melainkan berasal dari dana premi milik nasabah atau pemegang polis yang dikelola investasinya oleh WanaArtha<sup>58</sup>.

Laporan kepada KKRI merefleksikan upaya nasabah tersebut untuk mencari solusi atas hak mereka yang terusik tanpa harus menunggu putusan berkekuatan hukum tetap perkara tersebut karena membutuhkan waktu dan proses yang panjang. Di sisi lain, upaya yudisial tidak mampu mengakomodir sepenuhnya tindakan aparat penegak hukum yang dianggap merugikan dan tidak sejalan dengan prinsip-prinsip hukum. Seperti halnya gugatan praperadilan yang dilakukan oleh para nasabah WanaArtha Life yang mempermasalahkan tindakan penyidik kejaksaan tersebut dinyatakan gugur karena pengadilan telah menggelar sidang perkara

---

<sup>58</sup>Artikel berita, *Datangi Komisi Kejaksaan : Kawal Kejagung Adil Sikapi Penyitaan Dana Nasabah WanaArtha*, dimuat dalam <https://m.suarakarya.id/detail/117484/Datangi-Komjak-Kawal-Kejagung-Adil-Sikapi-Penyitaan-Dana-Nasabah-WanaArtha> diakses pada tanggal 5 Mei 2021.

pokok<sup>59</sup> kasus korupsi PT Jiwasraya. Langkah hukum bahkan terobosan KKRI mengoreksi tindakan penegak hukum dalam kasus-kasus semacam ini menjadi sangat strategis.

Laporan pemegang polis tersebut oleh KKRI diterima dengan berkas bernomor Register : (6039-0666) jo (RSM 5958-0525). Hasil rapat pleno KKRI pada 30 September 2020 memutuskan Lapdumas tersebut diteruskan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan untuk ditindaklanjuti. Namun hingga Mei 2021, belum ada respons maupun laporan pihak Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan terkait rekomendasi KKRI perihal dugaan pelanggaran tersebut. Belum adanya tindak lanjut dari KKRI perihal belum adanya laporan hasil pemeriksaan tersebut pada akhirnya diwarnai adanya kekhawatiran akan tindakan KKRI yang bertentangan dengan keberadaan Pasal 13 Perpres tentang KKRI.

Lantas, benarkah Pasal 13 Perpres tentang KKRI merupakan norma larangan bagi KKRI dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sepanjang terkait dengan terminologi teknis yudisial? Penafsiran tersebut, menurut penulis merupakan penafsiran yang tidak sejalan dengan tujuan pembentukan KKRI sebagai penjabaran dari asas negara hukum dan asas negara demokrasi yang memberikan perhatian terhadap isu pembatasan kekuasaan dan perlindungan hak asasi manusia melalui sarana fungsi kontrol atau *check and balance system*. Dalam konteks sistem peradilan pidana, fungsi kontrol dimaksud diimplementasikan melalui pengawasan terhadap perilaku dan kinerja sebagai sarana mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan. Oleh karena

---

<sup>59</sup>Artikel berita, *Praperadilan Nasabah WanaArtha Gugur*, dimuat dalam <https://www.beritasatu.com/nasional/648703/praperadilan-nasabah-wanaartha-gugur>, di akses pada tanggal 8 Mei 2021.

itu, pelaksanaan tugas dalam konteks ketentuan Pasal 13 Perpres tentang KKRI memang merupakan hal yang seyogianya, dalam arti penafsiran tentang frasa “tidak boleh mengganggu kelancaran tugas kedinasan jaksa dan/atau pegawai kejaksaan” atau “mempengaruhi kemandirian jaksa dalam melakukan penuntutan” harus dilihat dengan menggunakan kaca mata hukum administrasi, yang memberikan perhatian terhadap perilaku menyimpang dari aparat yang diukur dengan konsep maladministrasi.

Tindakan maladministrasi ditandai dengan tindakan aparat yang tidak mengindahkan norma-norma perilaku yang menjadi pedoman di dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Merujuk konsep perilaku yang memiliki jangkauan hingga meliputi aspek kognitif, maka pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kemampuan dan keterampilan sebagai rumusan dari pengetahuan dengan tingkatan atau intensitas yang telah disebutkan pada kerangka konseptual guna mengukur kapabilitas individu di dalam konteks pelaksanaan tugasnya, seyogianya bukan justru dipandang mengganggu kelancaran tugas kedinasan dan memengaruhi kemandirian jaksa dalam melakukan penuntutan, akan tetapi merupakan kewajiban positif dalam pelaksanaan tugas KKRI. Pelaksanaan tugas dengan memperhatikan seluruh aspek secara komprehensif, tentu saja dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip *good governance* (*principle of good governance*) yang bersandarkan kepada prinsip administrasi yang baik (*principles of good administration*). Penjabaran dari prinsip *good governance* dan *good administration* ini secara normatif didasarkan kepada norma-norma hukum serta peraturan-peraturan KKRI sebagai pedoman di dalam mengatur gerak langkahnya.

Dari sisi teleologis, pembentukan KKRI yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas kinerja kejaksaan mutatis mutandis melahirkan tanggungjawab dalam pengembangan fungsi pengawasan yang paripurna. Selaras dengan itu, Marwan Effendy, mengungkapkan bahwa objek kerja KKRI yakni mengawasi teknis yudisial akuntabilitas dari kinerja jaksa.<sup>60</sup> Tugas ini dimulai dari teknis penyelidikan, penyidikan dan penuntutan.<sup>61</sup> Pengawasan kinerja ini juga dapat dipandang sebagai hal yang membedakan antara pengawasan terhadap jaksa dan/atau pegawai kejaksaan dengan pengawasan hakim yang dilakukan oleh KY.

Selain itu, berdasarkan kerangka konseptual tentang dimensi perilaku dan kinerja yang telah diuraikan di atas, dapat diberikan deskripsi tentang dimensi pengawasan perilaku dan kinerja. Menurut khazanah keilmuan, objek dari perilaku meliputi tiga domain atau ranah yakni kognitif, afektif, dan psikomotor. Pada suatu proses penegakan hukum, wujud dari perilaku yang memiliki dampak dalam kehidupan manusia merupakan *domain* afektif dan psikomotor. Hal ini disebabkan kedua domain tersebut dapat teraktualisasikan ke dalam sikap dan tindakan nyata sehingga persoalan yang muncul dapat dideteksi. Sedangkan aspek kognisi yang berkenaan dengan pengetahuan lebih sulit dideteksi namun memiliki pengaruh yang besar terhadap perkembangan sumber daya manusia dan organisasi kejaksaan.

---

<sup>60</sup>Marwan Effendy dalam Artikel Berita Koran Tempo 28 Februari 2005, "Menanti Lahirnya Pengawas Kejaksaan", dimuat dalam <https://koran.tempoco.com/read/nasional/34682/menanti-lahirnya-pengawas-kejaksaan>, diakses pada tanggal 19 Februari 2021.

<sup>61</sup>*Ibid.*

Komisi Ombudsman sebelum Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman lahir merinci tindakan maladministrasi antara lain: penundaan berlarut, tidak menangani, persekongkolan, pemalsuan, di luar kompetensi, tidak cakap, penyalahgunaan wewenang, bertindak sewenang-wenang, permintaan imbalan, penyimpangan prosedur, melalaikan kewajiban, bertindak tidak layak, penggelapan barang bukti, tidak adil, penguasaan tanpa hak, nyata-nyata berpihak, pelanggaran undang-undang dan perbuatan melawan hukum.<sup>62</sup> Di situlah letak pentingnya lembaga pengawas eksternal dalam mengawal akuntabilitas penyelenggaraan kekuasaan, termasuk pada lini proses penegakan hukum. Terlepas dari tidak ditemukannya pelanggaran dari aspek perilaku maupun kinerja dalam suatu laporan pengaduan masyarakat yang telah dilakukan tindak lanjut, penafsiran tentang Pasal 13 Perpres tentang KKRI menurut penulis hendaknya tetap didasarkan pada argumentasi yang berbasis kepada fungsi pengawasan sebagai salah satu komponen dalam sistem peradilan pidana terpadu.

Dengan demikian, KKRI dapat merefleksikan tugasnya menjadi pilar yang menyangga tegaknya nilai etika dan hak asasi warga negara di dalam proses penegakan hukum serta menjadi sarana dalam membangun kesadaran-kesadaran hukum baik terhadap masyarakat maupun penegak hukum. Di samping itu, dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KKRI terhadap perilaku dan kinerja jaksa diharapkan dapat menciptakan suatu penegakan hukum yang lebih berkualitas, terwujudnya kepastian hukum yang berkeadilan serta menguatnya kepercayaan publik kepada lembaga kejaksaan.

---

<sup>62</sup>Tatiek Sri Djamiati dalam Philipus M. Hadjon at all, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2012, hal. 87.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Di bagian akhir artikel ini, akan dirumuskan makna dan dimensi perilaku sebagai objek dari pengawasan, pemantauan, dan penilaian dari KKRI sehingga didapat preskripsi berkenaan dengan tugas dan kewenangan KKRI sebagai salah satu komponen di dalam sistem peradilan pidana terpadu. Perilaku jaksa dan/atau pegawai kejaksaan adalah respons atau reaksi yang timbul, baik yang dapat dilihat maupun yang tidak dilihat secara nyata, sebagai akibat dari suatu rangsangan berupa pengalaman maupun interaksi seseorang dengan lingkungan sekitarnya hingga menghasilkan pengetahuan, sikap dan tindakan, baik dalam konteks pelaksanaan tugas kedinasan maupun di luar tugas kedinasan. Adapun kinerja jaksa dan/atau pegawai kejaksaan adalah perwujudan dari perilaku yang meliputi aspek kognitif, afektif dan psikomotor sebagai suatu pencapaian atau hasil dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, kesungguhan, berbasis tanggung jawab, serta sesuai dengan koridor hukum dan kode etik yang ada.

Berdasarkan deskripsi tersebut, patut disadari bahwa pengembanan tugas pengawasan, pemantauan, dan penilaian KKRI terhadap perilaku dan kinerja jaksa dan/atau pegawai kejaksaan memiliki peran dan fungsi yang vital dalam proses penegakan hukum, sehingga penegakan hukum betul-betul dapat berjalan dalam koridor etik dan perilaku yang luhur dari aparat penegak hukumnya agar mampu mewujudkan kepastian hukum, tegaknya hak asasi manusia serta keadilan sesuai dengan tujuan sistem peradilan pidana terpadu.

#### B. Saran

Pada level operasional, dalam pelaksanaan tugas KKRI, hendaknya dapat memperluas, mempertajam dan mengoptimalkan jangkauan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap objek perilaku secara holistik yang meliputi aspek kognitif, afektif, dan psikomotor berikut hal-hal yang memengaruhi ketiga aspek tersebut guna mendorong terwujudnya supremasi hukum. Secara teknis, penanganan Lapdumas yang berkenaan dengan akuntabilitas teknis yudisial diharapkan dapat berjalan secara beriringan dengan mengoptimalkan fungsi Bidang Wastaunil KKRI sehingga penegakan hukum tidak kering dengan nilai perilaku aparat penegak hukum yang ideal.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial.

Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia.

Peraturan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 01/KK/04/2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Komisi Kejaksaan.

Peraturan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 05/KK/04/2012 tentang Tata Cara Penanganan Laporan Pengaduan Masyarakat.

### Buku

Adji, Indriyanto Seno. *KUHAP Dalam Prospektif*. Jakarta: Diadit Media, 2011.

Arifin, Bambang Syamsul. *Psikologi Sosial*. Bandung: Pustaka Setia, 2015.

Atmasasmita, Romli. *Teori Hukum Integratif Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2012.

Asshiddiqie, Jimly. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru Tentang 'Rule of Law*

*and Rule of Ethics' & Constitutional Law and Constituional Ethics*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

Effendy, Marwan. *Kejaksaan RI, Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.

Hadjon, Philipus M, *at all. Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2012.

Hamzah, Andi. *Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Acara Pidana Perbandingan dengan Beberapa Negara*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2010.

Harahap, M. Yahya. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Hasibuan, Malayu S.P. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2019.

Mangkunegara, A.A. Anwar Prabu. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2019.

Marbun, Rocky. *Sistem Peradilan Pidana Indonesia Suatu Pengantar*. Malang: Setara Press, 2015.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2015.

Muladi. *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1995.

Notoatmojo, Soekidjo. *Ilmu Perilaku Kesehatan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2014.

Pangaribuan, Luhut M.P. *Hukum Acara Pidana*. Jakarta: Djambatan, 2013.

Sugiharto, R. *Sistem Peradilan Pidana Dan Sekilas Sistem Peradilan Pidana Di Beberapa Negara*. Semarang: Unissula Press, 2012.

Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah. *Manajemen Sumber Daya Manusia Konsep, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015.

## Jurnal

Ansori, Lutfil. *Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif*. Jurnal Yuridis, Vol. 4, 2017.

Magdalena, Ina, *at all*. *Tiga Ranah Taksonomi Bloom*. Jurnal Edukasi dan Sains, Vol. 2, Juni 2020.

Mazjah, R. Muhamad Ibnu. *Dimensi Pengawasan Pada Tindak Lanjut Laporan Pengaduan Masyarakat Kepada Komisi Kejaksaan Dalam Tinjauan Hukum Progresif*. Jurnal Negara Hukum, Vol. 11, 2020.

Nurhardianto, Fajar. *Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia*. Jurnal TAPIs, Vol. 11, 2015.

Ramadhan, Coky R. *Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Komisi Kejaksaan*. Jurnal Teropong, Vol. 1, November 2013.

Triwahyuni, Ajeng. *Strategi Penguatan Komisi Kejaksaan Dalam Mendorong Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi*. Jurnal Teropong, Vol. 1, 2013.

## Laman

Alasan Jaksa Tuntut Penyerang Novel 1 Tahun Bui: Tak Sengaja Lukai Mata. Dimuat dalam <https://news.detik.com/berita/d-5049859/alasan-jaksa-tuntut-penyerang-novel-1-tahun-bui-tak-sengaja-lukai-mata>, diakses pada tanggal 2 Mei 2021.

Arti kata *kinerja* dimuat dalam <https://kbbi.web.id/kinerja>, diakses tanggal 18 Februari 2021.

Artikel Berita. Dimuat dalam [https:// m.suarakarya .id/ detail/ 117484/ Datangi-Komjak -Kawal -Kejagung -Adil- Sikapi-Penyitaan- Dana- Nasabah- Wana Artha](https://m.suarakarya.id/detail/117484/Datangi-Komjak-Kawal-Kejagung-Adil-Sikapi-Penyitaan-Dana-Nasabah-WanaArtha) diakses pada tanggal 5 Mei 2021.

Artikel Berita. *Datangi Komisi Kejaksaan: Kawal Kejagung Adil Sikapi Penyitaan Dana Nasabah WanaArtha*. Dimuat dalam [https:// m.suarakarya.id / detail/ 117484/ Datangi-Komjak-Kawal-Kejagung-Adil-Sikapi-Penyitaan Dana-Nasabah-WanaArtha](https://m.suarakarya.id/detail/117484/Datangi-Komjak-Kawal-Kejagung-Adil-Sikapi-Penyitaan-Dana-Nasabah-WanaArtha), diakses pada tanggal 5 Mei 2021.

Artikel berita. *Praperadilan Nasabah WanaArtha Gugur*. Dimuat dalam [https:// www.beritasatu. Com /nasional/ 648703/ praperadilan- nasabah- wanaartha- gugur](https://www.beritasatu.com/nasional/648703/praperadilan-nasabah-wanaartha-gugur), di akses pada tanggal 8 Mei 2021.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Ibarat Kapal, Etika Samudaranya*. Dimuat dalam [https:// /www.jpnn.com/ news/ jimly- hukum- ibarat -kapal -etika samudaranya? page=2](https://www.jpnn.com/news/jimly-hukum-ibarat-kapal-etika-samudaranya?page=2) diakses tanggal 16 Februari 2021.

----- . *Hukum Tanpa Etika Melahirkan Ketidakadilan*. Dimuat dalam [https:// republika .co.id /berita /nasional/ hukum/ 17/ 04/ 05/ onxe9x361- jimly- assiddiqie- hukum- tanpa- etika-melahirkan- ketidakadilan](https://republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/04/05/onxe9x361-jimly-assiddiqie-hukum-tanpa-etika-melahirkan-ketidakadilan), diakses pada tanggal 16 Februari 2021.

Effendy, Marwan. "Menanti Lahirnya Pengawas Kejaksaan", dimuat dalam [https:// koran.t empo.co/ read/ nasional/ 34682/ menanti- lahirnya- pengawas- kejaksaan](https://koran.tempo.co/read/nasional/34682/menanti-lahirnya-pengawas-kejaksaan), diakses pada tanggal 19 Februari 2021.

PENGUATAN KEWENANGAN DAN KELEMBAGAAN LEMBAGA-LEMBAGA  
PEMERINTAHAN YANG PENTING DILUAR KONSTITUSI DALAM  
TATARAN PERUNDANG-UNDANGAN

*(STRENGTHENING THE AUTHORITY AND INSTITUTIONAL OF THE  
IMPORTANT GOVERNMENT AGENCIES OUTSIDE THE CONSTITUTION  
BY THE REGULATIONS)*

Muamar Syafrudin

Staf Ombudsman RI

\*Korespondensi: aquanozapatistazz@gmail.com

Abstrak

Kekuasaan negara haruslah diawasi untuk itu lahir lembaga-lembaga pemerintahan yang memiliki fungsi penting dalam pemerintahan. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan sebelum reformasi ditandai dengan praktik maladministrasi termasuk korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), sehingga mutlak diperlukan reformasi birokrasi pemerintah. Dalam rangka reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan di Indonesia, didirikan lembaga baru yang tidak pernah ada pada masa pemerintahan orde lama dan orde baru yang berkuasa sebelumnya. Salah satu lembaga baru adalah Ombudsman Republik Indonesia (ORI), sehingga dalam praktik ketatanegaraan Indonesia saat ini, terdapat 4 (empat) pilar kekuasaan yang berkedudukan setara, yaitu Eksekutif, Legislatif, Yudisial dan Lembaga Negara Khusus yang terdiri dari BPK, Ombudsman, Komnas HAM dan KPK. Dengan metode penelitian normatif dan pendekatan konseptual dengan menjadikan Ombudsman sebagai obyek penelitian didapat temuan bahwa BPK, Ombudsman, Komnas HAM dan KPK yang termasuk dalam lembaga negara khusus diposisikan sejajar dengan Legislatif, Eksekutif dan Yudisial. Walaupun pengaturannya hanya didasarkan pada undang-undang. Lembaga pemerintahan yang ada saat ini peran dan fungsinya masih terbatas karena keterbatasan pengaturan yang ada saat ini dalam undang-undang untuk itu perlu ada penguatan dalam tataran undang-undang agar lembaga-lembaga ini dapat lebih berperan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kata kunci: struktur ketatanegaraan, konstitusi, demokrasi, lembaga pemerintahan

Abstract

*The powers of the state has to watched by the state organ, these organ was born and have an essential function in the government The administration of the state and government before the reforms was marked by the practice of maladministration including corruption, collusion and nepotism (KKN), so that it was absolutely necessary to reform the government bureaucracy. In the framework of reforming the implementation of the state and government in Indonesia, some new institutions were established which had never existed during the reign of the old order and the new order that had been in power before. One of the new institutions is the Ombudsman of the Republic of Indonesia (ORI), so that in the current Indonesian constitutional practice, there are 4 (four) pillars of equal position, namely Executive, Legislative, Judicial and Special State Institutions consisting of BPK,*

*Ombudsman, Komnas HAM and KPK. With normative research methods and conceptual approaches by taking the Ombudsman as the object of research obtained findings that the BPK, the Ombudsman, the National Human Rights Commission and the Corruption Eradication Commission included in the special state institutions are positioned parallel to the Legislative, Executive and Judicial. Although the settings are only based on the Act. Government agencies that exists when the role and functions of the remains limited because current in law therefore there should be a reinforcement in law to give this one institutions more of a role in the national and state life.*

*Keywords: constitutional structure, constitution, democracy, government agencies*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Hans Kelsen memiliki pemikiran bahwa *“whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ”* berdasarkan pemikiran kelsen maka suatu lembaga keberadaannya dilihat dari fungsinya.<sup>1</sup> Terkait dengan pemikiran tersebut maka seperti kita ketahui pada saat ini ada lembaga-lembaga penting di luar konstitusi yang juga penting namun keberadaannya masih belum cukup kuat. Lembaga tersebut contohnya seperti Ombudsman, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Lembaga-lembaga ini tidak lahir atas dasar konstitusi namun keberadaannya penting dalam banyak hal terutama kehidupan bernegara. Jika ditilik dengan pemikiran Hans Kelsen tersebut memang walau diakui bahwa fungsi berhubungan dengan organ, namun kondisi saat ini Ombudsman, Komnas HAM, dan KPK fungsinya penting namun organnya dirasakan tidak kuat.

Munculnya lembaga-lembaga pemerintahan tersebut diatas tidak dapat dilempaskan dari

implikasi amandemen konstitusi. Berdasarkan beberapa kali amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) ada dampak pada perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya bisa dilihat pada struktur lembaga negara yang ada. Apabila sebelum perubahan, mengenal adanya lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, maka setelah perubahan, peristilahan tersebut telah tiada. Selain itu, kelembagaan negara juga mengalami penambahan beberapa lembaga, yang semula belum dikenal keberadaannya, namun setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, lembaga-lembaga tersebut muncul. Ide pembaharuan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga baru itu pada umumnya didasarkan atas ketidakpercayaan sesaat terhadap lembaga-lembaga negara yang telah ada\_serta adanya momentum politik yang lebih memberikan kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang. Oleh karena itu, kecendrungan pembentukan lembaga baru tumbuh bagaikan jamur-jamur yang semerbak tumbuh di musim hujan, atau bisa dikatakan pula dalam persitilahan ini jumlahnya sudah massif.<sup>2</sup> Bahkan puncaknya dapat dilihat

---

<sup>1</sup>Luthfi Widagdo Eddyono, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010, hal. 13.

---

<sup>2</sup>Berdasarkan data Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi di tahun 2017 Di Indonesia tercatat terdapat 7 Lembaga

dari terlihat belum lama ini Presiden Joko Widodo membubarkan 18 lembaga negara sebagai dampak banyaknya lembaga-lembaga negara yang begitu banyak ini.<sup>3</sup>

Walaupun pada akhirnya membubarkan 18 (delapan belas) lembaga belum lama ini, perlu diketahui bahwa sebenarnya pada awalnya dahulu keinginan untuk mewujudkan lembaga-lembaga yang independen ini merupakan upaya dalam rangka mengontrol kekuasaan eksekutif. Hal ini ditambah bahwa dewasa ini terdapat kecenderungan penambahan kewenangan untuk melakukan diskresi dalam menjalankan pemerintahan. Pemerintah tidak dapat menolak untuk memberikan pelayanan atau tidak melakukan tindakan administratif dengan alasan tidak ada dasar hukum yang mengaturnya. Ini semua adalah konsekuensi bahwa penyelenggaraan negara bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat (*welfare state*). Dalam era ini, jika masyarakat telah memahami norma-norma dasar yang menampung hak-hak azasnya, serta menyadari akan hak dan kewajibannya tersebut, maka masyarakat dapat menuntut pemenuhan hak-hak tersebut kepada penyelenggara pemerintahan, jika mereka tidak mendapatkan pelayanan publik yang baik dan benar. Masyarakat juga dapat mempertahankan hak-hak konstitusionalnya yang dijamin dalam UUD NRI Tahun

1945 melalui mekanisme pengaduan konstitusional (*constitutional complain*).<sup>4</sup>

Sehubungan dengan fenomena munculnya pemerintahan konstitusional, ada pendapat Daniel S. Lev yang memiliki pemikiran yakni: “*Secara historis, munculnya pemerintahan konstitusional senantiasa berhubungan dengan terbatasnya negara dan kekuasaan para pengelolanya. Karena itu, konstitusionalisme, abstraksi yang sedikit lebih tinggi daripada the rule of law ataupun rechtsstaat berarti paham “negara terbatas” di mana kekuasaan politik resmi dikelilingi oleh hukum yang jelas dan yang penerimaannya akan mengubah menjadi wewenang yang ditentukan secara hukum.*”<sup>5</sup>

Atas dasar pemikiran ini maka hadirnya ajaran bahwa eksekutif sebagai pengemban kekuasaan negara yang diketahui kian dominan harus tetap ditundukkan kepada wibawa perintah Undang-Undang Dasar (konstitusi), demikian dikatakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto melalui pemikirannya: “...berdasarkan ajaran tentang harus diwujudkan apa yang disebut *rechtsstaat* atau *the rule of law*. Apabila upaya ini gagal, maka yang akan terwujud dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara bangsa bukan lagi *rechtsstaat* (negara hukum) melainkan *machtsstaat* (negara kekuasaan). Dinyatakan dalam ungkapan lain, yang terjadi bukan lagi *the rule of law* melainkan *the rule of the ugly political man*.”<sup>6</sup>

---

Tinggi Negara, 34 Kementerian, 6 Lembaga Pemerintah Lainnya, 28 Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan 88 Lembaga Non Struktural (*Auxiliary State's Organ*) yang terdaftar. Dimuat dalam <http://www.menpan.go.id/daftar-kelembagaan-2>, diakses tanggal 1 September 2020.

<sup>3</sup>Dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/20/20425951/jokowi-resmi-bubarkan-18-lembaga-ini-daftarnya>, diakses tanggal 1 September 2020.

---

<sup>4</sup>Nuriyanto, *Membangun Budaya Hukum Pelayanan Publik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*, Jurnal Anti Korupsi Integritas, Volume 1, Nomor 1 - November, 2015, hal. 32.

<sup>5</sup>Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3ES, cet. Ketiga, 2013, hal. 476.

<sup>6</sup>Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum dalam Masyarakat*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013, hal. 37.

Pola pikir ini yang kemudian menjado landasan mengapa pandangan *trias politica* tidak lagi relevan dengan perkembangan jaman. Bahkan berawal dari pembentukan negara hukum klasik yang memosisikan pemerintah sebagai penjaga malam (*nachtwachtterstaat*), merupakan konsep negara hukum yang menjunjung tinggi kebebasan warga negara dalam berusaha dan memenuhi kebutuhan hidupnya sehingga pemerintah tidak diperkenankan mencampuri urusan warga negara, terutama yang bersifat perdata (*private*), kemudian berkembang menjadi negara hukum formal yang berdimensi kepastian hukum dan pemisahan kekuasaan negara yang berlandaskan *trias politica*.

Dewasa ini muncul aliran baru negara hukum modern yang demokratis yang merupakan evolusi dari negara kesejahteraan (*welfare state*), merupakan konsep negara hukum yang menjadikan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utamanya sehingga negara diberi kebebasan untuk melakukan diskresi dalam menjalankan pemerintahan untuk mewujudkan tujuan tersebut. Lembaga-lembaga bantu seperti Ombudsman, BPK, KPK dan Komnas HAM yang termasuk pilar kekuasaan keempat memiliki fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan yang menjunjung tinggi partisipasi masyarakat (*participatory government*) dalam setiap tahapan, sejak dari pembentukan pemerintahan melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara jujur dan adil, penyusunan kebijakan sampai dengan pelaksanaan kebijakan dalam kehidupan masyarakat. Pada tahapan akhir peran serta masyarakat juga sangat diharapkan kehadirannya dalam mengawasi pelaksanaan suatu kebijakan

public (*public policy*).<sup>7</sup> Warga negara yang merupakan pemilik urusan pelayanan publik, juga dapat berpartisipasi secara aktif dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang prima, mulai dari proses penetapan standar pelayanan sampai dengan pengawasan pelayanan organ negara kepada rakyatnya.

Keikutsertaan masyarakat dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan tersebut berangkat dari kesadaran hukum, yaitu kesadaran terhadap nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat tentang hukum meliputi pengetahuan, pemahaman, penghayatan, kepatuhan dan ketaatan terhadap hukum. Pemberian pelayanan publik oleh aparat pemerintah sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Karena itu, kedudukan aparat pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat strategis, karena akan sangat menentukan target pencapaian pemerintah mampu memberikan pelayanan yang optimal bagi orang banyak.<sup>8</sup>

Lembaga-lembaga pemerintahan seperti BPK, Ombudsman, Komnas HAM, dan KPK adalah wujud keikutsertaan masyarakat. Namun dengan melihat kondisi saat ini dimana untuk klasifikasi pejabat negara saja masih merupakan suatu permasalahan yang belum memiliki solusi, maka terhadap lembaga pemerintahan BPK,

---

<sup>7</sup>Nuriyanto, *Rembug Pelayanan Publik (RPP) Sebagai Aktualisasi Pelayanan Publik Berlandaskan Demokrasi Pancasila (Rembug of The Public Services as an Actualization of The Public Services Base On The Democracy of Pancasila)*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomer 2, 2015, hal. 290.

<sup>8</sup>Nuriyanto, *Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep Welfare State?*, Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hal. 432-433.

Ombudsman, Komnas HAM, dan KPK harus diperkuat dan tidak bisa menunggu lagi mengingat kehidupan bernegara terus berjalan.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka pokok permasalahan dalam tulisan ini yakni:

1. Bagaimanakah lembaga - lembaga pemerintahan di luar konstitusi?
2. Bagaimanakah penguatan bagi lembaga-lembaga pemerintahan di luar konstitusi tersebut dalam tataran undang-undang?

## C. Tujuan

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah diungkapkan sebelumnya, maka tujuan penulisan yang dilakukan berdasarkan topik bahasan ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui realitas lembaga-lembaga pemerintahan di luar konsitutsi pada saat ini.
2. Untuk mengetahui upaya penguatan bagi lembaga-lembaga pemerintahan di luar konstitusi tersebut dalam tataran undang-undang.

## D. Metode Penelitian

Penelitian dalam penulisan jurnal ini ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu jenis penelitian yang bertitik tolak pada telaah atau kajian hukum positif dan/atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan perilaku manusia yang dianggap pantas (kepatutan). Penelitian ini mengambil contoh lembaga-lembaga pemerintahan yang penting namun diluar konstitusi seperti misalnya Ombudsman sebagai objek penelitian.

Kemudian seperti keilmuan hukum normative pada umumnya, maka telaah hukum positif tersebut meliputi telaah dogmatika hukum, telaah teori hukum dan telaah filsafat hukum. Pada tataran dogmatika hukum titik berat ditekankan terhadap identifikasi peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan kedudukan Ombudsman sebagai lembaga negara pengawas pelayanan publik dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, sedangkan pada tataran teori hukum dilakukan telaah terhadap teoriteori yang dipergunakan sebagai pisau analisis perimbangan kekuasaan negara. Dari segi filsafat hukum pengkajiannya ditekankan kepada relevansi kedudukan dan hubungan lembaga negara dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan sebagai organisasi jabatan (*ambtenorganisatie*)<sup>9</sup> atau kekuasaan negara yang memiliki alat-alat kelengkapan (*die staatsorgane*).<sup>10</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Konsep Lembaga Negara

Sebelum mendalami teori lembaga negara/organ negara, perlu diketahui bahwa munculnya organ-organ atau lembaga-lembaga pemerintahan yang independen ini merupakan dampak dari fenomena demokratisasi secara global yang mulai muncul sejak pertengahan abad ke-20 Masehi. Kondisi pada saat itu muncul keinginan akan kebebasan dan persamaan hak dalam pe-

<sup>9</sup>Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1995, hal. 45.

<sup>10</sup>Teuku Amir Hamzah, *Ilmu Negara: Kuliah-Kuliah Padmo Wahjono Pada Fakultas Hukum UI Jakarta*, Jakarta: Indo Hill Co, 2010, hal. 48.

nyelenggaraan negara dan pemerintahan mengemuka ke seluruh penjuru dunia. Gelombang demokratisasi juga seringkali di suarakan pada semua aspek kehidupan masyarakat. Terkait dengan fenomena demokratisasi tersebut, Jimly Asshiddiqie pernah memiliki pemikiran yaitu:

“...pengertian-pengertian yang berkenaan dengan pentingnya meningkatkan keberdayaan masyarakat madani atau civil society dalam hubungan antara negara (state), masyarakat (society) dan pasar (market), berkembang sangat pesat disertai oleh gelombang globalisasi yang mempengaruhi peri kehidupan seluruh umat manusia. Pengertian-pengertian mengenai masyarakat madani yang perlu ditingkatkan keberdayaannya (empowering), haruslah menjadi perhatian sungguh-sungguh setiap penyelenggara negara. Bahkan, untuk menjamin peradaban bangsa di masa depan, ketiga wilayah (domain) negara, masyarakat, dan pasar itu sama-sama harus dikembangkan keberdayaannya dalam hubungan yang fungsional, sinergis dan seimbang.”<sup>11</sup>

Berangkat dari kesadaran akan kondisi masyarakat yang semakin maju tersebut, sejak saat reformasi di Indonesia juga muncul keinginan untuk menggunakan model-model yang lebih manusiawi dalam pembangunan bangsa, dengan kemungkinan yang harus dibuka seluas-luasnya dan membangkitkan keberdayaan masyarakat guna meningkatkan kualitas sumber daya manusia (*human resources*). Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, dari perspektif sosiologis dan pandangan luas secara global, menyatakan pemikirannya bahwa:

“Tuntutan seperti ini kini sudah merupakan suatu isu global, marak sekali dalam kehidupan transnasional yang tidak lagi mementingkan *state centrism* dengan kewenangan kewenangan konstitusional dan kekuasaan yang terpusat di tangan para penguasa tanpa diimbangi hak-hak asasi para warga. Perkembangan seperti ini mestilah terus diantisipasi, dan cepat atau lambat mengharuskan para penyelenggara kekuasaan negara dan para administratornya untuk merespon peran yang tengah dan/atau akan terjadi, dengan sikap yang lebih positif, realistis, adaptif dan tentu saja juga arif.”<sup>12</sup>

Karena fenomena demikian lalu dilakukan langkah-langkah reformasi, restrukturisasi dan refungsionalisasi pada tingkat mikro kelembagaan baik pada sisi internal institusi-institusi negara dan institusi masyarakat maupun dunia usaha. Soetandyo Wignjosoebroto dalam mengkritisi praktik penyelenggaraan negara dengan pembagian kekuasaan antara Legislatif, Eksekutif dan Yudisial dalam model *trias politica*, memiliki pemikiran:

“...dalam perkembangan mutakhir pada peralihan millennium ketiga Masehi ini model *trias politica* yang digagas oleh Montesquieu pada pertengahan abad ke-18, atau pula ide *separation of power* berikut *balance of power* yang dikemukakan Benjamin Franklin dari jaman yang sama, jelas kalau sudah tak lagi

<sup>11</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta; Sinar Grafika, 2011, hal. 64-65.

<sup>12</sup>Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam) dan Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (Huma), 2012, hal. 529-530.

sesuai dengan kenyataan. Apabila *the civil law system* memosisikan badan legislatif sedangkan *the common law system* menempatkan badan yudikatif sebagai pemeran utama dalam sistem bekerjanya hukum nasional kini di peralihan abad 20-21 terbukti bahwa badan eksekutif itulah yang berperan sebagai pengendali utama bekerjanya sistem hukum.<sup>13</sup>

Pemikiran Soetandyo Wignjosoebroto diatas yang model *trias politica* tersebut, berkelindan bilamana menggunakan pola pikir teori organ. Berdasarkan teori organ, negara dipandang sebagai suatu organisme. Lembaga-lembaga negara yang ada dalam suatu negara dikenal dengan alat perlengkapan negara (*Die Staatsorgane*). Alat perlengkapan negara dibentuk untuk menjalankan fungsi-fungsi negara. Pelaksanaan fungsi fungsi, seperti *wetgeving* (legislatif), *uitvoering* (eksekutif), dan *rechtspraak* (yudikatif), menentukan persyaratan yang berbedabeda kepada organ organ (badan-badan atau lembaga-lembaga) tersebut, sehubungan dengan kehidupan masyarakat yang intern dan ekstern.<sup>14</sup>

Selanjutnya, berdasarkan beberapa pengertian yang diperoleh dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (untuk lembaga), Kamus Hukum *Fockema Andreae* (untuk *orgaan*) serta *Black's Law Dictionary* (untuk *body*), HAS Natabaya mengambil kesimpulan bahwa istilah

badan (*body*), organ (*organ* atau *orgaan*), dan lembaga mempunyai makna yang esensinya kurang lebih sama. Oleh karena itu, untuk bidang hukum, ketiganya dapat digunakan untuk menyebutkan suatu organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan negara, yaitu “organ negara”, “badan negara” atau “lembaga negara”. Namun demikian ditekankan perlunya konsistensi penggunaan istilah agar tidak digunakan dua istilah untuk maksud yang sama.<sup>15</sup>

Lebih lanjut lagi, terkait dengan lembaga negara ini, sesuai dengan pendapat Hans Kelsen dalam latar belakang tulisan ini, suatu organ itu seharusnya berkesesuaian dengan fungsinya. Fungsi, menurut C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, ialah suatu lingkungan kerja dalam hubungan dengan keseluruhannya dan tidak terlepas satu sama lain selaku bagian-bagian untuk mencapai tujuan. Dengan demikian, fungsi menentukan kedudukan suatu badan. Satu fungsi dapat dipegang oleh satu badan atau lebih dan sebaliknya, beberapa fungsi dapat dipegang oleh satu badan.<sup>16</sup> Namun pada akhirnya lahirnya lembaga independen ini harus sesuai dengan teori lembaga negara/organ negara dimana jangan sampai kekuasaan negara terpusat pada satu organ tunggal yang menggabungkan gungsi-fungsi kenegaraan, karena hal ini memiliki

<sup>13</sup>Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum dalam Masyarakat*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013, hal. 35-37.

<sup>14</sup>R. Kranenburg dalam A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara – Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V*. Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1990, hal. 99.

<sup>15</sup>HAS Natabaya, *Lembaga (Tinggi) Negara Menurut UUD 1945*, dalam Refly Harun, Zainal A.M. Husein, dan Bisariyadi (ed.), *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004, hal. 63.

<sup>16</sup>Luthfi Widagdo Eddyono, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010, hal. 13.

potensi lebih besar untuk disalahgunakan (*abuse de droit*, atau *mesbruik van recht*).<sup>17</sup>

## 2. Konsep Konstitusi

Konstitusi merupakan semua karakteristik yang tak terhitung yang menentukan sifat dasar negara, dan termasuk yang berkarakter ekonomi dan sosial sebagai urusan pemerintahan modern yang sempit.<sup>18</sup> Penggunaan istilah konstitusi tersebut baru dikenal pada zaman Kekaisaran Romawi (*Roman Empire*), sedangkan pada zaman Yunani kuno istilah “*constitution*” dan “*jus*” tidak dikenal. Mula-mula istilah konstitusi digunakan untuk menyebut “*the act of legislation by the emperor*” (kegiatan legislatif oleh Kaisar). Bersamaan dengan banyak aspek dari hukum Romawi yang dipinjam ke dalam pemikiran hukum di kalangan gereja, maka istilah teknis “*constitution*” juga dipinjam untuk menyebut hukum gereja yang berlaku di seluruh gereja ataupun untuk beberapa peraturan hukum gereja yang berlaku di gereja-gereja tertentu (*ecclesiastical province*). Karena itu, kitab-kitab hukum Romawi dan hukum gereja (kanon) itulah yang sering dianggap sebagai sumber rujukan paling awal mengenai penggunaan perkataan “*constitution*” dalam sejarah.

Sebuah bangsa atau negara memiliki organ hukum dasar berupa konstitusi, baik itu tertulis atau tidak tertulis. Konstitusi ini menghadirkan karakter dan konsepsi pemerintahannya, menempatkan prinsip-prinsip dasar yang disesuaikan dengan pandangan hidup, pengorganisasian pemerintahan, dan pembuatan peraturan,

pembagian kekuasaan dan pembatasan fungsi departemen yang berbeda-beda, dan meresepkan keleluasaan dan cara pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Sebuah piagam yang memberikan seluruh kewenangannya dari pemilik kewenangan itu. Instrumen tertulis yang disepakati oleh rakyat dari negara bagian (misalnya Konstitusi Amerika Serikat) atau negara tertentu. Sebagai aturan mutlak tindakan dan keputusan untuk semua departemen (misalnya kantor-kantor cabang) dan pejabat pemerintah sehubungan dengan semua poin yang tertutup, yang harus mengontrol sampai harus diubah oleh otoritas yang didirikannya (dengan amandemen) dan bertentangan dengan setiap tindakan atau tata cara setiap departemen atau petugas tersebut adalah batal demi hukum.<sup>19</sup>

Berdasarkan pemikiran Brian Thompson, dikatakan bahwa “... *constitution is a document which contains the rules for the the operation of an organization*”. (sebuah konstitusi adalah sebuah dokumen yang berisi peraturan untuk beroperasinya sebuah organisasi).<sup>20</sup> Negara sebagai salah satu bentuk organisasi, pada umumnya memiliki naskah (piagam) yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Hanya Inggris dan Israel saja yang sampai sekarang tidak memiliki satu naskah tertulis yang disebut konstitusi. Konstitusi di kedua negara ini tidak pernah dibuat secara tertulis, tetapi tumbuh menjadi konstitusi dalam pengalaman praktik ketatanegaraan. Namun para ahli tetap dapat menyebut adanya

<sup>17</sup>Yan Pramudya, *Kamus Hukum*, Semarang: Aneka Ilmu, 1977, hal. 306.

<sup>18</sup>Charles Howard Mc Ilwain, *Constitutionalism; Ancient and Modern*, New York: Cornell University Press, 2016, hal. 26.

<sup>19</sup>Bryan A Garner, *Black Law Dictionary*, seventh edition, United States of America: West Group, 2013, hal. 311.

<sup>20</sup>Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, London: Blackstone Press Ltd., 1997, hal. 3.

konstitusi dalam konteks hukum tata negara Inggris dan Israel. Memang konstitusi tidak selalu harus tertulis, akan tetapi bisa juga tidak tertulis dan secara berturut-turut dijadikan rujukan dalam praktik kenegaraan dan pemerintahan.<sup>21</sup>

Berbicara mengenai konstitusi suatu negara tidak terlepas dari sejarah suatu bangsa itu sendiri. Berdasarkan pemiliran Harjono disebutkan bahwa:

*“Sebelum membuat konstitusi untuk Indonesia, kita harus memahami terlebih dahulu siapa itu bangsa Indonesia dan dalam lingkungan seperti apa bangsa itu hidup. Oleh karena sang perumus konstitusi itu harus mengerti sejarah pembentukan Indonesia sebagai bangsa, agar bangsa Indonesia hidup dalam habitat sejarahnya sendiri”.*<sup>22</sup>

Sejarah suatu bangsa amat lekat dengan konstitusi yang sudah menjadi norma dasar konsensualnya, perubahan terhadap konstitusi juga merupakan suatu keniscayaan.

Lebih lanjut, dalam pemikiran Harjono dikatakan bahwa:

*“Dalam pembentukan konstitusi Indonesia, pembukaan dan batang tubuh tidak selalu otomatis lekat, sehingga dalam alinea terakhir pembukaan UUD NRI Tahun 1945 disebutkan kalimat: Maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia”.*<sup>23</sup>

Kata “suatu” menunjukkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 yang disusun tersebut tidak mesti permanen. Ia dapat diganti dan diubah sesuai dengan kebutuhan demi memenuhi asas keadilan sosial, sebagai keadilan substantif sebagai tujuan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berfalsafah Pancasila. UUD NRI Tahun 1945 sekarang, yang telah mengalami empat kali perubahan, meliputi hampir keseluruhan materi UUD NRI Tahun 1945. Naskah asli UUD NRI Tahun 1945 yang hanya berisi 71 butir ketentuan, dalam perubahan keempat berkembang menjadi 199 butir ketentuan. Saat ini, dari 199 butir ketentuan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945, hanya 25 butir (12%) ketentuan yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, sebanyak 174 butir (88%) ketentuan merupakan materi yang baru atau telah mengalami perubahan.<sup>24</sup>

Dari sisi kualitatif, perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut bersifat sangat mendasar karena mengubah prinsip kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi dilaksanakan menurut UUD NRI Tahun 1945. Hal ini menyebabkan semua lembaga negara dalam UUD NRI Tahun 1945 berkedudukan sederajat dan melaksanakan kedaulatan rakyat dalam lingkup wewenangnya masing-masing. Perubahan lain adalah dari kekuasaan presiden yang sangat besar (*concentration of power and responsibility upon the*

<sup>21</sup>Ibid.

<sup>22</sup>Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa; Pemikiran Dr. Harjono, SH, M.CL, Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hal. 26-27.

<sup>23</sup>Ibid.

<sup>24</sup>Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah disampaikan dalam simposium yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, hal. 1.

*president*) menjadi prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Prinsip-prinsip tersebut menegaskan cita negara yang hendak dibangun, yaitu negara hukum yang demokratis.<sup>25</sup>

Paradigma tersebut di atas menunjukkan bahwa kekuasaan dan bagian-bagian organ kenegaraan dan pemerintahan yang merupakan objek yang diatur dalam suatu konstitusi tidak *stagnant*, senantiasa berkembang mengikuti kebutuhan masyarakat dalam mengarungi bahtera pemerintahan untuk menuju cita-cita *founding fathers* bangsa untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat yang diperintahnya. Kondisi ini sangat dimungkinkan konstitusi membuat atau mengadakan lembaga negara baru atau bahkan mengesahkan (*legitimate*) lembaga negara yang sudah ada ke dalam norma dasar konstitusi. Walaupun memang jika hal tersebut diatas dianggap merupakan “pemisahan kekuasaan”, hal tersebut hanya merupakan ungkapan dari sejarawan ataupun ilmuan politik belaka. Hal tersebut sesuai pemikiran Jhon Marshal yang berpemikiran bahwa “*The phrase separation of power is, however, one of the most confusing in the vocabulary of political and constitution thought. It has been used with bariying implications by historian and political scientist.*”<sup>26</sup>

<sup>25</sup>Jimly Asshiddiqie, *Membangun Budaya Sadar Konstitusi*, dalam buku *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Jakarta; Rajawali Press, cet. 3, 2012, hal. 220.

<sup>26</sup>Ni’ matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2010, hal. 65.

## B. Analisis Pembahasan

### 1. Analisis Lembaga-Lembaga Pemerintahan di Luar Konstitusi

Untuk menjawab bagaimana baiknya penguatan bagi lembaga-lembaga pemerintahan di luar konstitusi untuk memaksimalkan kehidupan bernegara, maka perlu kita pertamata-mata melihat kondisi aktual mengenai struktur lembaga-lembaga pemerintahan di Indonesia saat ini. Realitas struktur lembaga-lembaga pemerintahan di Indonesia pada saat ini telah mengalami perubahan yang signifikan. Sebagai contoh misalnya menyangkut kedudukan Ombudsman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU tentang ORI), bahwa yang dimaksud dengan Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga pemerintahan yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Berdasarkan Pasal 1 UU tentang ORI menurut penafsiran Galang Asmara, bahwa:

“...Ombudsman Republik Indonesia dihajatkan memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara seperti Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik

Indonesia (MPR RI), Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum. Oleh karena sistem pembagian kekuasaan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan ke-empat tidak lagi menganut prinsip struktural hirarkis melainkan fungsional dan kesejajaran, saling terkait satu dengan yang lain dan saling dapat mengontrol (*check and balances*), maka Ombudsman Republik Indonesia memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara seperti yang disebutkan di atas.<sup>27</sup>

Posisi Ombudsman yang harusnya setara dengan lembaga-lembaga negara lain itu juga dipertegas di dalam Pasal 2 UU tentang ORI yang berbunyi:

“Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya”.

Pada Pasal 2 UU tentang ORI dikatakan bahwa Ombudsman di Indonesia bukan merupakan bagian dari lembaga negara (*staat organen*) lainnya, juga bukan merupakan lembaga pemerintah (*bestuur organ*). Ombudsman juga tidak ada hubungan structural organik baik sebagai atasan ataupun bawahan dari lembaga lain. Di dalam menjalankan tugas dan wewenangnya pun

bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Jadi benar benar merupakan lembaga yang independen secara struktural, fungsional maupun finansial.<sup>28</sup> Jika ditinjau dengan pemikiran Jack M. Beermann, lembaga negara yang independen memiliki karakteristik sebagai berikut:

- 1) *They are headed by multy-member commissions or boards.* (Lembaga yang dipimpin oleh banyak anggota komisi atau badan).
- 2) *The agency heads serve for a term of years usually longer then the term of the President.* (Pimpinan lembaga menjabat dalam jangka waktu beberapa tahun, biasanya lebih lama dari masa jabatan Presiden).
- 3) *The agency heads may not be removed without good cause.* (Pimpinan lembaga tidak dapat diberhentikan tanpa alasan yang kuat).
- 4) *The agency must be bipartisan with the usual requirement being that no more than half plus one of members (e.g. three of five) may be of the same political party.* (Lembaga negara tersebut harus didukung partai-partai politik dengan syarat tertentu yang tidak lebih dari setengah tambah satu anggota (misalnya: tiga dari lima), mungkin komisioner tersebut terdiri dari partai politik yang sama).<sup>29</sup>

Karakteristik lembaga independen tersebut konteksnya adalah praktik ketatanegaraan Amerika Serikat (AS) yang pemerintahannya bercorak presidensial dan partai politiknya hanya 2 (dua) partai politik, bukan multi partai seperti di Indonesia. Masa jabatan Presiden di AS juga hanya 4 (empat) tahun, sehingga

<sup>28</sup>*Ibid*, hal. 127.

<sup>29</sup>Jack M. Beermann, *Inside Administrative Law: What Matters and Why*, New York: The Netherlands, 2011, hal. 7.

<sup>27</sup>Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Surabaya: Laksbang Justisia, 2012, hal. 126.

ditentukan masa jabatan lembaga independen harus ditetapkan selama 5 (lima) tahun. Ini dimaksudkan untuk menghindarkan intervensi dari eksekutif, karena masa jabatan lembaga independen yang lebih lama. Contoh dari kekuasaan keempat adalah keberadaan badan-badan administratif independen di Amerika Serikat, seperti Kantor Audit Nasional dan Kementerian Luar Negeri. Sedangkan di Belanda, tidak hanya Ombudsman Nasional, tetapi juga Kantor Audit Nasional dan Dewan Negara, dalam kapasitas sebagai penasihat pada rancangan undang-undang, harus dilihat sebagai bagian dari kekuasaan keempat di Belanda, karena posisi konstitusional khusus mereka diwujudkan dengan tempat independen mereka sendiri dalam konstitusi dan karena mereka diatur dalam bab terpisah pada konstitusi dalam melaksanakan tugas-tugas konstitusionalnya, tiga lembaga negara ini memegang kekuatan utama, yang dapat dibedakan secara substansial dari tiga kekuatan lain, yaitu legislatif, eksekutif dan yudisial).

Jika kita berkaca ke Indoensia, sejatinya sebelum feformasi bahkan istilah lembaga-lembaga negara tidak dijumpai dalam UUD NRI Tahun 1945. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1950 secara eksplisit menyebut Presiden, menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), dan Dewan Pengawas Keuangan sebagai alat-alat perlengkapan negara RIS.<sup>30</sup> UUDS 1950 juga menegaskan bahwa alat-alat perlengkapan negara mencakup Presiden dan Wakil Presiden (Wapres), menteri-menteri, DPR, MA, dan Dewan Pengawas Keuangan, hal ini ditegaskan dalam UUDS 1950 Pasal 4.

Adapun Bagir Manan dalam bukunya juga mengategorikan 3 (tiga) jenis lembaga negara yang dilihat berdasarkan fungsinya, pertama, lembaga negara yang menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara, seperti Lembaga Kepresidenan, DPR, dan Lembaga Kekuasaan Kehakiman. Lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut alat kelengkapan negara. Kedua, lembaga negara yang menjalankan fungsi administrasi negara dan tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Artinya, lembaga ini hanya menjalankan tugas administratif yang tidak bersifat ketatanegaraan. Lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut sebagai lembaga administratif. Ketiga, lembaga negara penunjang atau badan penunjang yang berfungsi untuk menunjang fungsi alat kelengkapan negara. Lembaga ini disebut sebagai *auxiliary organ/agency*.

Berdasarkan kategorisasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud pejabat negara adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga negara yang merupakan alat kelengkapan negara beserta derivatifnya berupa lembaga negara pendukung. Sebagai contoh pejabat negara adalah anggota DPR, Presiden, dan Hakim. Pejabat-pejabat tersebut menjalankan fungsinya untuk dan atas nama negara. Menurut Jimly, hierarki antarlembaga negara penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Sehubungan dengan itu, maka dari segi

---

<sup>30</sup>Lihat Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1950 Bab III.

fungsinya, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*).<sup>31</sup> Sedangkan dari segi hierarkinya, dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara, sedangkan lapis ketiga merupakan lembaga daerah.<sup>32</sup>

Adapun berdasarkan sejumlah pandangan pakar di atas, hal ini pula sejalan dengan bentuk klasik Ombudsman yang merupakan sebuah bentuk institusi yang dibentuk oleh konstitusi atau undang-undang dan diselenggarakan oleh pejabat independen mendapatkan kepatuhan tertinggi yang merespon badan legislatif yang menerima pengaduan masyarakat kepada institusi pemerintah, pejabat dan pegawai dan yang mempunyai kewenangan untuk melakukan investigasi untuk melakukan perbaikan dan untuk memberikan laporan hasil investigasi kepada masyarakat. Pada negara-negara Eropa sebagai contoh, ditemukan lembaga Ombudsman di Belanda atau Malta).<sup>33</sup> Terkait dengan semua bentuk institusi Ombudsman, dapat diamati bahwa meskipun lembaga-lembaga ini tidak dapat sepenuhnya termasuk dalam salah satu bagian tradisional *trias politica* (kekuasaan legislatif, kekuasaan yudisial dan kekuasaan eksekutif). Lembaga-lembaga negara tersebut berfungsi dalam hubungan langsung dengan kekuasaan negara lainnya. Ada yang statusnya sebagai wakil dari parlemen (*parliament*

*Ombudsman*), Ombudsman penyelidik (*investigator Ombudsman*) dan penunjang (*supporter*) peradilan. Ombudsman adalah lembaga negara khusus yang menyelenggarakan kekuatan khusus yang tidak identik dengan kekuasaan lembaga negara lain. Karakter Ombudsman dan kekuatan mereka menempatkan mereka tidak hanya di kalangan lembaga-lembaga negara, tetapi juga di antara *check and balance* (pengawas dan penyeimbang) secara administratif dalam kekuasaan negara.<sup>34</sup>

Kewenangan perimbangan kekuasaan (*check and balance*) yang dilakukan oleh Ombudsman, dilakukan dengan mengembangkan standar penilaian khusus, yaitu dengan menyusun dan menjelaskan mekanisme internal proses pembuatan rekomendasi Ombudsman. Kriteria yang digunakan oleh Ombudsman sebagai standar penilaian biasanya tidak datang seiring dengan pembentukan lembaga Ombudsman. Standar nilai tersebut biasanya dibuat selama tahun-tahun awal Ombudsman ini berdiri. Ombudsman biasanya butuh waktu dan latihan yang diperlukan dalam memenuhi fungsinya untuk dapat menciptakan dan mengembangkan standar nilai tersebut.<sup>35</sup>

Pada negara Indonesia, dengan kedudukan Ombudsman sebagai lembaga negara yang independen dan sejajar dengan lembaga negara lainnya diperkuat lagi dengan keberadaannya yang bersifat nasional tunggal. Artinya hanya ada satu lembaga Ombudsman di Indonesia

<sup>31</sup>Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2009, hal. 467.

<sup>32</sup>*Ibid.*

<sup>33</sup>Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, hal. 23.

<sup>34</sup>Dacian C. Dragos *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, London: Spriger, 2014, hal. 568.

<sup>35</sup>Milan Remac, *Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?*, *Utrecht Law Review*, Volume 9, Issue 3, July, 2013, hal. 71.

yang bersifat nasional dan berkedudukan di ibu kota negara serta memiliki wilayah kerja kepada rakyat atau wakil rakyat secara langsung, maka lembaga tersebut dapat digolongkan sebagai lembaga negara meskipun kelembagaannya dibentuk atas perintah undang-undang dan belum diatur dalam konstitusi. Selain itu, lembaga tersebut secara struktural bukan merupakan bagian dari lembaga negara yang ada dan secara fungsional terlepas dari pengaruh (intervensi) kekuasaan lembaga negara lainnya. Kriteria lain adalah, lembaga tersebut harus bersifat nasional. Hal ini untuk membedakannya dengan lembaga daerah. Saat ini sudah terbentuk perwakilan di seluruh Indonesia dengan kewenangan yang *mutatis mutandis*, tetapi kantor perwakilan tersebut secara struktural hanya menjadi kepanjangan tangan Ombudsman di Jakarta. Kewenangan tersebut menurut ketentuan Pasal 15 UU tentang ORI merupakan kewenangan mandat dari Ombudsman yang sudah ditentukan oleh undang-undang.

Posisi dan kedudukan Ombudsman apabila dikaitkan dengan struktur kelembagaan negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945, sebagai lembaga pemerintahan sebetulnya sejajar dengan lembaga-lembaga negara seperti MPR, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Presiden, Bank Indonesia (BI), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Padahal kenyataannya, dalam praktik kewenangan sebagai lembaga pengawas pelayanan publik, Ombudsman berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik oleh eksekutif, yudisial maupun legislatif.

Dari sisi kewenangan juga, kewenangan yang dimiliki oleh Ombudsman hampir sama dengan kewenangan yang dimiliki oleh BPK, KPK dan Komnas HAM, dan oleh karena itu dalam struktur ketatanegaraan lembaga negara dan komisi khusus tersebut ditempatkan pada struktur kekuasaan yang sama sebagai kekuasaan keempat dengan label Lembaga Pemerintahan (non kementerian jika merujuk ke Undang-Undang Kementerian Negara). Walaupun pada umumnya lembaga Negara khusus tersebut di Negara lain disebut *The State Auxiliary Bodies* (Lembaga Negara Pembantu) dalam teori Prof Jimly dalam bukunya beliau.<sup>36</sup>

Pemikiran mengenai klasifikasi lembaga negara pembantu ini, dalam hal ini Penulis sedikit berbeda pendapat, karena dalam pemikiran penulis, istilah tersebut muncul karena sifatnya hanya membantu lembaga negara yang ada dalam *trias politica*, sedangkan faktanya di Indonesia lembaga negara khusus tersebut mempunyai kekuasaan dan kewenangan khusus dan independen. Selain BPK dan Ombudsman, beberapa lembaga negara dan komisi lainnya yang telah terbentuk, misalnya Komnas HAM yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, KPK yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang dibentuk

---

<sup>36</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta; Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hal. 62

berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Komisi Nasional untuk Anak yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan Anak. Di samping itu, masih banyak lagi komisi atau lembaga negara yang dibentuk melalui Keputusan Presiden yang berada di bawah eksekutif.

Dari bebrapa komisi dan lembaga negara tersebut yang layak menyandang status sebagai lembaga pemerintahan yang bersifat independen dan menurut penulis adalah Komnas HAM dan KPK. Hanya saja di beberapa Negara Komnas HAM terkadang fungsi dan kewenangannya dimasukkan ke dalam lembaga Ombudsman, seperti di Belanda. Begitu juga KPK di Philipines dan Papua Nugini fungsi dan kewenangannya dimasukkan ke dalam lembaga Ombudsman atau di kebanyakan negara lain tetap melekat pada kepolisian dan kejaksaan. Sedangkan komisi dan lembaga negara lain termasuk dalam kekuasaan eksekutif. Struktur kedudukan *The State Auxiliary Bodies* sebagai kekuasaan keempat setelah legislatif, eksekutif dan yudisial telah dipraktikkan di Belanda, yang mengadopsi dari Amerika Serikat. Hanya saja di Belanda bukan hanya Ombudsman dan BPK yang termasuk *The Fourth Power*, tetapi juga mencantumkan *Council of State* (Dewan Negara Belanda). Di Amerika Serikat terdiri dari Ombudsman, *National Audit Office* (BPK) dan *Ministry of Foreign Affairs* (Kementerian Luar Negeri).

Berdasarkan pemikiran tersebut, menurut penulis, Ombudsman mempunyai peranan yang sangat penting dalam rangka mewujudkan prinsip prinsip *good governance* dalam

penyelenggaraan pelayanan publik. Cita-cita Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara kesejahteraan (*welfare state*) yang oleh Bung Hatta pernah diterjemahkan dengan istilah negara pengurus, juga berkaitan dengan lembaga Ombudsman yang berperan penting dalam penyelesaian keluhan-keluhan masyarakat akan buruknya kualitas pelayanan publik oleh birokrasi pemerintahan. Menurut Jimly Asshiddiqie: “Jika lembaga Ombudsman sekarang ini dibentuk hanya berdasarkan undang-undang, bukan tidak mungkin suatu saat nanti berkembang penafsiran bahwa lembaga ombudsman merupakan salah satu lembaga yang penting secara konstitusional”.<sup>37</sup>

Dalam rangka memperkuat lembaga-lembaga pemerintahan yang ternyata perannya sangat penting dalam kehidupan bernegara seperti ini maka perlu ada pembenahan dalam bentuk undang-undang. Ketidakeragaman status dan kedudukan yang dialami oleh lembaga-lembaga yang lahir dilaur mandate konstitusi ini mempersulit kinerja mereka dalam menajlankan peran dan tugasnya.

## 2. Penguatan Lembaga-Lembaga Pemerintahan Yang Penting Diluar Konstitusi Dalam Tataran Perundang-Undangan

Berdasarkan pemikiran Budhi Masthuri yang mencoba mengaitkan kelembagaan Ombudsman di Indonesia menjadi bahkan ekstrimnya sampai harus dimasukkan dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945 dengan guna mweujudkan kepatuhan aparatur pemerintah dalam melaksanakan rekomendasi Ombudsman diungkapkan sebagai berikut:

---

<sup>37</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, hal. 63.

*“Memang sebelum ditetapkannya Undang-Undang Ombudsman, Rekomendasi Ombudsman tidak mengikat secara hukum, sehingga memerlukan landasan politis yang sangat kuat. Pencantuman Ombudsman dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945 akan menempatkan keberadaan Rekomendasi Ombudsman secara filosofis (sekaligus secara politis) bernilai tinggi, sehingga rekomendasi tersebut akan lebih dipatuhi oleh penyelenggara negara.”<sup>38</sup>*

Kondisi saat ini dimana kewenangan Ombudsman hanya sebatas rekomendasi sehingga tidak menjadi kewajiban untuk dipatuhi adalah kondisi kekurangan yang juga dialami hampir oleh lembaga-lembaga pemerintahan lainnya yang serupa. Agar lembaga-lembaga pemerintahan yang penting diluar konstitusi dapat lebih “bergigi” maka perlu ada pengaturan dalam tataran yang lebih kuat dalam undang-uhndang. Atau bahkan jika secara ekstrim dapat juga dimasukkan dalam konstitusi. Karena lembaga-lembaga yang diawasi oleh Ombudsman adalah jelas lembaga negara dengan pejabatnya pejabat negara dan hal ini jelas menyulitkan lembaga-lembaga pemerintahan dalam mengoptimalkan kinerjanya.

Sebagai contoh untuk Ombudsman missalnya, agar bisa kuat jika DPR dan Presiden berkomitmen kuat dalam penegakan hukum maka semestinya tidak hanya diatur dalam undang undang tetapi sudah sepantasnya dibentuk berdasarkan konstitusi. Di negara-negara yang menganut sistem parlementer dan memilih bentuk *Parliamentary Ombudsman*, efektifitas Ombudsman juga sangat ditentukan

dengan sistem *check and balance* yang berlaku antara legislatif dan eksekutif. Dalam sistem parlementer, menteri bertanggung jawab kepada parlemen bukan kepada Presiden, sehingga parlemen sewaktu-waktu dapat meminta pertanggungjawaban Menteri. Menteri-Menteri tersebut sangat menghormati dan mematuhi Rekomendasi Ombudsman yang *notabene* bertindak sebagai perpanjangan tangan parlemen dalam mengawasi proses proses penyelenggaraan pelayanan publik.

Pada saat ini terdapat lebih dari lima puluh negara telah mencantumkan pengaturan lembaga Ombudsman dalam konstitusi, antara lain Belanda, Denmark, Finlandia, Filipina, Thailand, Afrika Selatan, Argentina dan Meksiko.<sup>39</sup> Untuk info yang aling terakhir mengatur dalam konstitusi adalah Ombudsman Thailand yang usianya lebih muda bahkan dari Ombudsman di Indonesia, telah terlebih dahulu mencantumkan ketentuan tentang lembaga Ombudsman dalam struktur lembaga negara dalam konstitusinya.

Hendra Nurtjahjo pernah berpemikiran bahwa pentingnya kedudukan Ombudsman diatur dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945, dengan alasan sebagai berikut:

*“Pertama, Ombudsman penting dijadikan lembaga utama (primary institution) untuk mencapai tujuan negara. Tujuan dibentuknya organisasi negara beserta aparaturnya adalah untuk melayani warga negara (publik). Warga negara memiliki hak untuk mendapatkan layanan administrasi yang baik (the right to good administration) melalui tata kelola pemerintahan*

<sup>38</sup>Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2005, hal. 32.

<sup>39</sup>Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, hal. 91.

yang baik (*good governance*). Hal ini hanya bisa berlangsung dengan pengawasan secara intensif dari warga negara pengadu melalui Ombudsman. Kedua, norma pengawasan Ombudsman dapat dikategorikan sebagai norma dasar dalam struktur norma hukum negara (*legal order*) yang menjadi substansi pokok dari konstitusi. Unsur pengawasan adalah unsur pokok dan inherent di dalam manajemen sebuah organisasi, termasuk organisasi negara. Ketiga, keberadaan Ombudsman menyumbangkan peran penyeimbang permanen bagi cabang kekuasaan konvensional. Birokrasi lembaga eksekutif, yudikatif dan legislatif memerlukan *external scrutiny* karena birokrasi atau *administrative process* merupakan bagian yang esensial dari sebuah lembaga”.<sup>40</sup>

Dalam rangka mewujudkan demokrasi Pancasila dalam penyelenggaraan pemerintahan penting adanya kesetaraan, di samping kebebasan. Untuk mewujudkan kesetaraan tersebut dibutuhkan fungsi *check and balance*. Fungsi ini, khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik sudah menjadi tugas dan tanggung jawab Ombudsman, hal ini dinyatakan oleh Hendra Nurtjahjo bahwa:

“Fungsi *checks ombudsman* adalah fungsi ketatanegaraan yang khas, yaitu fungsi inspektif (dalam penyelenggaraan administrasi publik) yang dapat bergerak multi arah, termasuk arah *checks vertical ke atas*. Kekhasan ini berbeda dengan fungsi-fungsi ketatanegaraan lain yang dimiliki secara konvensional oleh lembaga-lembaga negara yang diletakkan kedudukannya sebagai lembaga

negara utama (*main state institution*). Fungsi lembaga negara yang konvensional, yaitu fungsi eksekutif, legislative dan yudikatif membutuhkan fungsi inspektif yang bersifat permanen sebagai *counterpart* dalam memperkuat pelaksanaan demokrasi dan konstitusionalisme.<sup>41</sup>

Pentingnya pengaturan lembaga Ombudsman dan lembaga-lembaga pemerintahan lainnya seperti halnya Komnas HAM dan KPK diperlukan karena fungsinya penting namun organnya dirasakan tidak kuat pada kondisi saat ini. Kerena untuk dapat mengawasi kehidupan berbangsa dan bernegara yang begitu kompleks maka lembaga-lembaga sebagai organ negara ini haruslah kuat. Karena jalannya pemerintahan harus diawasi dan tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*) baik pada negara berbentuk kerajaan maupun republik. Secara maknawi, tunduk pada hukum mengandung pengertian pembatasan kekuasaan seperti halnya ajaran pemisahan dan pembagian kekuasaan.

Untuk itu pada akhirnya demi memperkuat lembaga-lembaga pemerintah seperti Ombudsman BPK, Komnas HAM, dan KPK, yang penting namun tidak diatur melalui mandat konstitusi maka diperlukan pengaturan khusus dalam bentuk undang-undang. Kehadiran undang-undang ini juga menurut penulis penting untuk memperjelas status lembaga-lembaga yang tidak disebut dalam konstitusi ataupun tidak tegas disebut dalam undang-undangnya masing-masing dipimpin oleh pejabat negara atau bukan. Pengklasifikasian pejabat negara atau bukan tersebut penting karena dengan adanya kejelasan

<sup>40</sup>Hendra Nurtjahjo, *Fungsi dan Kedudukan Ombudsman Dalam Sistem Checks and Balances Ketatanegaraan Indonesia*, Ringkasan Disertasi Program Doktor Pasca Sarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2016, hal. 121.

<sup>41</sup>*Ibid.*

ini maka kehadiran lembaga-lembaga pemerintahan seperti Ombudsman, Komnas HAM, dan KPK akan lebih bermanfaat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pentingnya penguatan dari segi regulasi baik untuk kelembagaan maupun kewenangan lembaga-lembaga negara yang penting di luar konstitusi ini juga sejalan juga dengan semangat pembenahan kelembagaan negara semenjak reformasi. Tuntutan reformasi menghendaki perubahan besar-besaran dalam struktur kekuasaan negara, salah satunya perubahan terhadap struktur kelembaganegaraan. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah merubah paradigma sistem ketatanegaraan Indonesia, yang juga berdampak pada sistem kelembagaan negara. Paradigma perubahan tersebut turut serta mengubah struktur, kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara, khususnya lembaga negara yang diadopsi dalam UUD NRI Tahun 1945.

Sebagaimana diketahui bahwa perubahan UUD NRI Tahun 1945 mencakup empat kali masa perubahan yaitu dimulai pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001 dan tahun 2002. Keempat kali perubahan tersebut mempunyai tujuan dasar yaitu salah satunya adalah pengurangan kapasitas kewenangan Presiden yang terlalu besar pada masa era orde baru, dan memaksimalkan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku lembaga legislatif. Atas dasar tersebut maka munculah pergeseran kekuasaan dalam bidang legislasi, dimana sebelumnya Presiden mempunyai peran sangat besar dalam menentukan dan merumuskan suatu undang-undang. Sementara itu, DPR hanyalah sebagai “partner” berdiskusi belaka hingga proses pengesahannya. Selain adanya pembatasan kewenangan Presiden, perubahan

UUD NRI Tahun 1945 juga turut serta mengubah kedudukan Dewan Pertimbangan Agung menjadi lembaga yang berada di bawah kekuasaan eksekutif, dan menambahkan beberapa lembaga baru yang dinilai dibutuhkan pada masa era reformasi, lembaga tersebut yaitu Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial dan Dewan Perwakilan Daerah.<sup>42</sup> Tujuan perubahan UUD NRI Tahun 1945 juga terkait dengan penguatan kewenangan beberapa lembaga negara yang ada, seperti DPR, Presiden Komisi Pemilihan Umum, Badan Pemeriksa Keuangan, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pemerintah Daerah, Pemisahan kelembagaan antara TNI dan Polisi. Lembaga negara yang dihapus adalah DPA yang kemudian diubah dengan Wantimpres, yang dimasukkan dalam UUD NRI Tahun 1945 terkait bab kekuasaan pemerintah, yang sebelumnya merupakan lembaga negara yang berdiri sendiri.

Penataan kembali (rekonstruksi) kelembagaan negara pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, dimulai dengan ditetapkannya kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang sederajat dengan lembaga lainnya. Dimana hal tersebut, berbeda dengan kedudukan MPR pada masa orde baru yang dikenal sebagai lembaga tertinggi negara. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, menyebutkan bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Hal tersebut tentu berbeda dengan pengaturan sebelumnya yang menyebutkan bahwa “*kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh majelis permusyawaratan rakyat*”.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup>*Ibid.*, hal. 86.

<sup>43</sup>*Ibid.*, hal. 91.

Apabila dikaji secara spesifik dapat dilihat bahwa kedudukan MPR pada masa era orde baru adalah sebagai jelmaan rakyat dan pengusung kedaulatan rakyat. Sementara itu, saat ini setelah perubahan hal tersebut diubah sehingga pemangku kedaulatan rakyat adalah rakyat sendiri dengan dilandasi oleh UUD NRI Tahun 1945. Maka, struktur kelembagaan negara yang pada masa era orde baru didudukkan secara horizontal, maka saat ini kedudukan masing-masing lembaga negara adalah sederajat, secara vertikal. Dimana setiap lembaga negara mempunyai kedudukan yang sama yang kewenangannya diatur langsung maupun tidak langsung oleh UUD NRI Tahun 1945.

Perlu disadari pula bahwa perkembangan kelembagaan negara pada saat ini juga telah berkembang pesat dengan munculnya beberapa lembaga baru yang berdasarkan pengaturannya diatur oleh peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945. Sehingga disatu sisi, memunculkan paradigma baru yaitu sengketa kewenangan lembaga negara. Sebagaimana pendapat Jimly Asshiddiqie juga menegaskan bahwa:

“Sehubungan dengan gagasan mekanisme checks and balances, fungsi penyelesaian sengketa diantara lembaga negara yang sederajat dengan itu, perlu diatur mekanismenya. Jika sebelum amandemen MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, penjelmaan seluruh rakyat Indonesia berwenang dan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi untuk mengatasi persengketaan semacam itu, maka dimasa yang akan datang, perlu dibentuk suatu

Mahkamah tersendiri yang disebut dengan Mahkamah Konstitusi.<sup>44</sup>

Pendapat Jimly di atas, pada umumnya telah diakomodir secara utuh dalam Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945 yang menentukan tentang pembentukan dan kewenangan MK, khususnya dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara.

Lebih lanjut lagi, terkait dengan topik bahasan penulis, bahwa jelas beberapa kali amandemen konstitusi dilakukan dengan tujuan mewujudkan hubungan yang kesetaraan dalam hubungan bernegara. Kesetaraan ini akan terwujud jika masing-masing lembaga tersebut sama tinggi tidak ada yang merasa lebih tinggi dibanding yang lainnya. Dalam hal ini jika dikaitkan dengan kebutuhan saat ini dimana jaman semakin berkembang, lembaga negara tidak bisa hanya terbatas apa yang ada di konstitusi saja. Lembaga di luar konstitusi seperti Ombudsman, Komnas HAM, dan KPK, karena perannya jelas dan tegas maka seharusnya pun mengalami penguatan.

Penguatan untuk Ombudsman, Komnas HAM, dan KPK ini juga sesuai dengan pendapat Jimly Asshiddiqie yang menyebutkan bahwa setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara. Sebagai contoh, lembaga MPR pun menjadi memiliki kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.<sup>45</sup> Perubahan ketentuan ini dalam rangka penataan ulang sistem

<sup>44</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, hal. 23.

<sup>45</sup>*Ibid.*, hal. 183.

ketatanegaraan Indonesia agar dapat diwujudkan secara optimal sistem ketatanegaraan yang menganut sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) antar lembaga negara dalam kedudukan yang setara, dalam hal ini antara MPR dan lembaga negara lainnya seperti Presiden dan DPR. Perubahan ketentuan konstitusi tersebut berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yakni dari sistem yang vertikal dan hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi sistem yang horizontal-fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara.<sup>46</sup>

Di samping itu, penguatan untuk Ombudsman, Komnas HAM, dan KPK ini penting karena hal ini didukung oleh adanya prinsip keterbukaan yang mendorong terkonsolidasinya kepentingan dan tuntutan masyarakat sebagai dampak modernisasi sekaligus perubahan sosial politik dalam masyarakat yang selama ini kurang sekali diintegrasikan secara memadai oleh lembaga-lembaga negara yang tersedia.

Adapun jika kita melihat proses perubahan kelembagaan negara pada umumnya saat ini, walaupun telah melahirkan pergeseran paradigma dalam melihat perbedaan secara tegas ranah negara dan ranah non-negara yang menjadi skema dasar dan konstruksi argumentasi trias politika, namun harus diakui lahirnya ide demi ide tersebut masih bersifat reaktif, sektoral, dan bahkan dadakan, belum dibungkus dengan ide-ide yang komprehensif dan utuh.<sup>47</sup> Ide pembaruan yang menyertai pembentukan komisi-komisi negara itu pada umumnya didasarkan atas

dorongan untuk mewujudkan idenya sesegera mungkin karena adanya momentum politik yang lebih memberi kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang. Oleh karena itu, *trend* pembentukan lembaga-lembaga negara itu untuk tumbuh bagaikan cendawan di musim hujan, sehingga jumlahnya banyak sekali, tanpa disertai oleh pengurangan peran birokrasi yang besar.

Pembentukan lembaga-lembaga baru umumnya telah mengakibatkan bukan efisiensi yang dihasilkan, melainkan justru menambah inefisiensi karena meningkatkan beban anggaran negara dan menambah jumlah personil pemerintah menjadi semakin banyak. Kadang-kadang ada pula lembaga yang dibentuk dengan maksud hanya bersifat *ad hoc* untuk masa waktu tertentu. Akan tetapi, karena banyak jumlahnya, sampai waktunya habis, lembaganya tidak atau belum juga dibubarkan, sementara para pengurusnya terus menerus digaji dari anggaran pendapatan dan belanja negara ataupun anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Menurut Cornelis Lay, kehadiran lembaga-lembaga negara baru dalam skala massif, dapat dilihat sebagai bagian dari dua kemungkinan skenario besar, *pertama*, merupakan mekanisme penyesuaian diri atau adaptasi dalam tradisi *Huntington*, yang dilakukan negara dalam kerangka pengaturan trias politika. *Kedua*, sebaliknya, merupakan bentuk kekalahan gagasan trias politika dihadapan perkembangan baru dan pergeseran paradigma pemerintah.<sup>48</sup> Untuk itu maka penguatan kelembagaan dan kewenangan bagi lembaga-lembaga negara yang penting di luar konstitusi seperti Ombudsman, Komnas HAM,

<sup>46</sup>*Ibid.*

<sup>47</sup>*Ibid.*, hal. 27.

<sup>48</sup>Cornelis Lay, *State Auxiliary*, Jurnal Hukum Jentera: Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006, hal. 14.

dan KPK ini menjadi sangat penting. Urgensi ini juga untuk mengurangi semakin bermunculannya lembaga-lembaga negara baru dan pada akhirnya nanti akan berdampak kepada semakin tidak cukupnya keuangan negara yang kita miliki.

### III. PENUTUP

#### A. Simpulan

1. Bahwa untuk menjawab pertanyaan mengenai kondisi saat ini maka menurut penulis, lembaga-lembaga pemerintahan seperti Ombudsman Komnas HAM, dan KPK memiliki peran yang penting namun pengaturannya belum optimal sehingga belum dapat memberikan dampak yang maksimal dalam kehidupan bernegara. Peran lembaga-lembaga pemerintahan ini penting karena kekuasaan negara perlu diawasi. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia saat ini, Ombudsman, KPK, dan Komnas HAM yang termasuk dalam lembaga negara khusus diposisikan sejajar Legislatif, Eksekutif, dan Yudisial. Walaupun pengaturan lembaga negara dan komisi tersebut, selain BPK pada saat hanya didasarkan pada Undang-Undang. Pada masa yang akan datang agar lembaga negara dan komisi tersebut semakin *legitimate* dan kiprahnya semakin dapat dirasakan oleh masyarakat luas dan mampu mendorong terwujudnya penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN, sehingga memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk menggapai kesejahteraan dan keadilan yang didambakan sejak berdirinya NKRI.
2. Berdasarkan realitas yang ada saat ini tersebut, maka itu perlu dilakukan penguatan dalam tataran undang-undang

bagi lembaga-lembaga pemerintahn tersebut seperti misalnya dipertegas klasifikasi pejabatnya yakni apakah seorang pejabat negara atau tidak. Ketidakadaan pengaturan khusus yang mengatur mengenai lembaga-lembaga ini secara umum untuk semua adalah alasan utama mengapa belum optimalnya saat ini peran dari lembaga-lembaga seperti Ombudsman, KPK, dan Komnas HAM tersebut.

#### B. Saran

Dengan adanya pengklasifikasian pejabat negara atau bukan tersebut penting karena dengan adanya kejelasan ini maka kehadiran lembaga - lembaga pemerintahan seperti Ombudsman, Komnas HAM, dan KPK akan lebih bermanfaat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Klasifikasi pejabat negara yang terdapat di dalam peraturan perundang undangan saat ini masih belum jelas dan tidak ditetapkan berdasarkan konsep, karena ada yang hanya diserahkan pada pembentuk DPR dan Presiden atau apa yang tertulis secara eksplisit di undang-undang. Untuk mengatasi permasalahan tersebut maka perlu ada pembenahan dalam tataran undang-undang.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

### Buku

Amir Hamzah, Teuku. *Ilmu Negara: Kuliah-Kuliah Padmo Wahjono Pada Fakultas Hukum UI Jakarta*, Jakarta: Indo Hill Co, 2010.

Asmara, Galang. *Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Surabaya: Laksbang Justisia, 2012.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta; Sinar Grafika, 2011.

..... *Membangun Budaya Sadar Konstitusi*, dalam buku *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Jakarta; Rajawali Press, cet. 3, 2012.

..... *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

..... *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2009.

A Garner, Bryan. *Black Law Dictionary*, seventh edition, United States of America: West Group, 2013.

C. Dragos, Dacian. *Alternative Dispute Resolution in European Administratif Law*, London: Spriger, 2014.

Harun, Refly, Zainal A.M. Husein, dan Bisariyadi (ed.), *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004.

Howard Mc Ilwain, Charles. *Constitutionalisme; Ancient and Modern*, New York: Cornell University Press, 2016.

Huda, Ni' matul. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2010.

M. Beermann, Jack. *Inside Administrative Law: What Matters and Why*, New York: The Netherlands, 2011..

Masthuri, Budhi. *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2005.

Pramudya, Yan. *Kamus Hukum*, Semarang: Aneka Ilmu, 1977.

S. Lev, Daniel. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3ES, cet. Ketiga, 2013.

Thompson, Brian. *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, London: Blackstone Press ltd., 1997.

Wahjono, Padmo. *Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1995.

Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam) dan Perkumpulan Untuk

Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (Huma), 2012.

\_\_\_\_\_, *Hukum dalam Masyarakat*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013.

## Jurnal

Nuriyanto, *Membangun Budaya Hukum Pelayanan Publik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*, Jurnal Anti Korupsi Integritas: Volume 1, Nomor 1 - November, 2015.

\_\_\_\_\_. *Rebug Pelayanan Publik (RPP) Sebagai Aktualisasi Pelayanan Publik Berlandaskan Demokrasi Pancasila (Rebug of The Public Services as an Actualization of The Public Services Base On The Democracy of Pancasila)*, Jurnal Konstitusi: Volume 12, Nomer 2, 2015.

\_\_\_\_\_. *Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep Welfare State?*, Jurnal Konstitusi: Volume 11, Nomor 3, September 2014.

Remac, Milan, *Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?*, Utrech Law Review: Volume 9, Issue 3, July, 2013.

Widagdo Eddyono, Luthfi, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi: Volume 7, Nomor 3, Juni 2010.

## Laman

Kemenpan. Dimuat dalam [http:// www. Menpan .go .id / daftar- kelembagaan -2,](http://www.Menpan.go.id/daftar-kelembagaan-2) diakses tanggal 1 September 2020.

Kompas. Dimuat dalam [https:// nasional. kompas. com/ read/ 2020/ 07/ 20/ 20425951/ jokowi- resmi- bubarkan- 18- lembaga- ini- daftarnya,](https://nasional.kompas.com/read/2020/07/20/20425951/jokowi-resmi-bubarkan-18-lembaga-ini-daftarnya) diakses tanggal 1 September 2020.



**TINJAUAN KRITIS TERHADAP PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 41 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN  
PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN**

*(CRITICAL REVIEW OF THE IMPLEMENTATION OF LAW NUMBER 41 OF  
2009 ABOUT LAND PROTECTION SUSTAINABLE FOOD AGRICULTURE)*

**Dahiri**

Analisis APBN Ahli Muda

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian DPR RI

\*Korespondensi: dahiridai@gmail.com

Abstrak

Terbitnya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU tentang PLP2B) bertujuan untuk melindungi lahan-lahan pertanian khususnya lahan pangan pokok dari alih fungsi ke lahan nonpertanian. Meskipun UU tentang PLP2B telah cukup komprehensif mengatur tentang alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan berikut aturan turunannya, tetapi alih fungsi lahan masih tetap terjadi dengan laju alih fungsi lahan sebesar 96.512 hektar per tahun. Hal ini menunjukkan sinyalemen negatif terhadap pelaksanaan UU tentang PLP2B. Tujuan dalam penulisan ini yaitu untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan UU tentang PLP2B dan upaya meningkatkan peran UU tentang PLP2B untuk mengatasi alih fungsi lahan. Tulisan ini disusun dengan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor yang mempengaruhi adalah insentif bagi pemerintah daerah tidak ada, insentif bagi petani tumpang tindih, dan belum ada kelembagaan dan besaran pembiayaan dalam kegiatan pengembangan ekstensifikasi. Untuk meningkatkan peran UU tentang PLP2B, maka upaya yang perlu dilakukan yaitu pertama, pemberian insentif bagi pemerintah daerah dengan dana alokasi khusus bidang pertanian. Kedua, insentif bagi petani PL2B dengan pemberian bantuan alat mesin pertanian prapanen dan pascapanen dan menjamin stabilitas harga dengan menyerap hasil hasil produksi petani. Ketiga, membentuk kelembagaan dalam kegiatan ekstensifikasi dan perhitungan besaran biaya ekstensifikasi menggunakan indeks kemahalan konstruksi.

Kata kunci: alih fungsi lahan, pertanian, insentif, ekstensifikasi.

*Abstract*

*The Establishment of Law Number 41 Year 2009 about land protection sustainable food agriculture (Law on land protection) have purpose protect agricultural lands, especially staple food lands, from conversion to non-agricultural land. Although the Law on land protection has been quite comprehensive in regulating the conversion of land functions for sustainable food agriculture and its derivative regulations, land conversion is still occurring with a land conversion rate of 96.512 hectares per year. This shows a negative signal towards the implementation of the Law on land protection. The purpose of this is to analyze the factors that influence the implementation of the Law on land protection and efforts to increase the role of the Law on land protection to address the land conversion. This paper is prepared using a normative and empirical juridical approach. The results showed that the influencing factors were the absence of incentives for local governments, overlapping incentives for farmers, and there was no institutional and amount of financing in extensification development activities. To increase the role of the Law on land protection, efforts that need to be made are first, providing incentives for local governments with*

*special allocation funds in agriculture. Second, incentives for land protection sustainable food agriculture farmers by providing pre-harvest and post-harvest agricultural machine tools and ensuring price stability by absorbing farmers' products. Third, forming an institution for extensification activities and calculating the amount of the extensification fee using the Construction Expensive Index.*

*Keyword: land use change, agricultural, incentives, extensification.*

## I. Pendahuluan

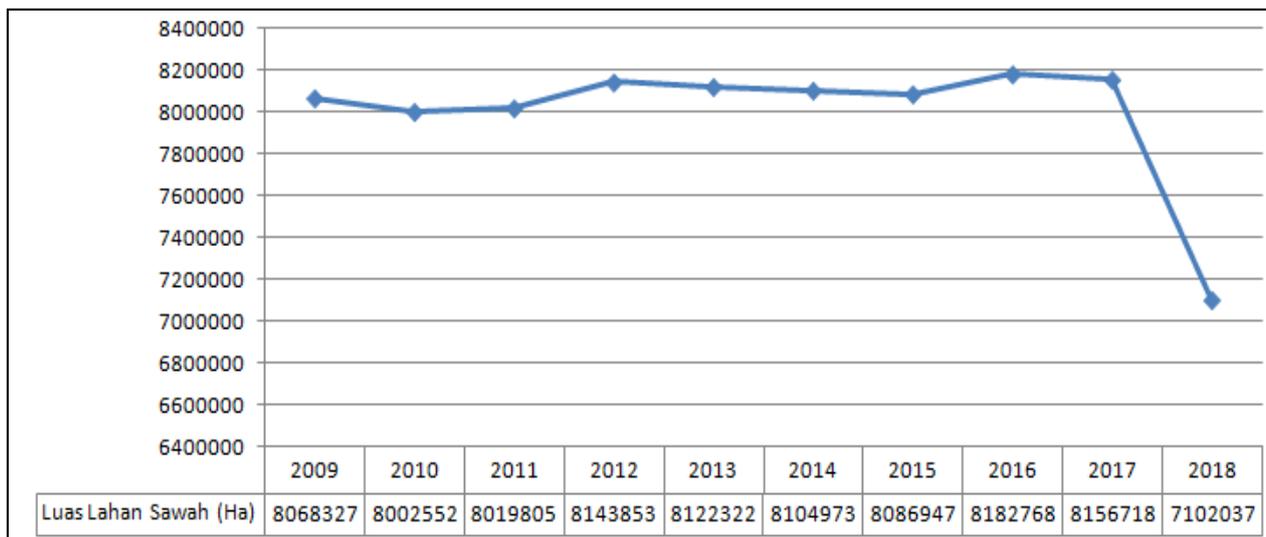
### A. Latar Belakang

Ancaman alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian menjadi sinyalemen negatif bagi sektor pertanian khususnya tanaman pangan. Alih fungsi lahan tersebut akan berdampak pada penurunan kapasitas produksi, sementara jumlah penduduk terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Laju alih fungsi lahan pertanian sepanjang tahun 2002 sampai 2008 diperkirakan berkisar antara 100.000-110.000 hektar per tahun.<sup>1</sup> Laju tersebut merupakan ancaman bagi keberlangsungan pangan nasional. Oleh karena itu, pada tahun 2009 terbitlah Undang-undang

Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU tentang PLP2B). UU tentang PLP2B ini bertujuan untuk melindungi lahan-lahan pertanian khususnya lahan pangan pokok dari alih fungsi ke lahan nonpertanian. UU tentang PLP2B ini juga merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya.

Dengan terbitnyanya UU tentang PLP2B, alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian diharapkan dapat diatasi. Namun, luas lahan sawah masih terus terjadi penurunan (Gambar 1).

Gambar 1. Perkembangan Luas Lahan Sawah Hektar (Ha)



Sumber: Kementerian Pertanian dan Badan Pusat Statistik, diolah (data sekunder).

<sup>1</sup>Eko Handoyo, *Konversi Lahan Pertanian ke Non Pertanian: Fungsi Ekologis yang Terabaikan*. Jurnal Forum Ilmu Sosial, Vol. 37 No.2, Desember 2010, hal. 119.

Dari gambar di atas terlihat bahwa luas lahan sawah tahun 2009 sampai dengan 2010 mengalami penurunan, tetapi luas lahan sawah pada tahun 2011 dan 2012 mengalami peningkatan. Peningkatan ini tidak lain karena hasil kegiatan ekstensifikasi atau per-luasan lahan sawah baru. Namun, setelah kegiatan tersebut selesai luas lahan sawah pada tahun berikutnya kembali mengalami *trend* penurunan pada periode tahun 2013-2015. Melihat kondisi tersebut, maka pada tahun 2015 pemerintah kembali melakukan kegiatan ekstensifikasi yang dikenal dengan program cetak 1 juta hektar sawah baru. Meskipun hasil 1 juta tersebut tidak

se-penuhnya tercapai, tetapi pada tahun 2016 terdapat penambahan luasan lahan sawah hasil kegiatan ekstensifikasi, sehingga luas lahan sawah berhasil ditingkatkan kembali. Akan tetapi, setelah kegiatan selesai luas lahan sawah juga kembali mengalami penurunan.

Penurunan tersebut tidak lain akibat alih fungsi lahan yang semakin marak terjadi. Lebih mirisnya lagi, laju alih fungsi lahan terbesar terjadi di daerah-daerah sentra produksi pangan nasional, seperti Jawa Barat, Jawa Timur, dan Sumatera Selatan (Tabel 1).

Tabel 1. Laju Alih fungsi antara Tahun 2000-2015 di Sentra Produksi Padi

Provinsi	Periode nalisis th	Laju konversi ha periode <sup>-1</sup>	Laju konversi ha th <sup>-1</sup>	Luas lahan sawah <sup>1)</sup> ha	Laju konversi % th <sup>-1</sup>
Jawa Barat	2000-2013	47.608	3.662	1.038.043	0,353
Jawa Timur	2000-2014	13.711	979	1.126.845	0,087
Bali	2000-2014	1.416	101	80.117	0,126
Nusa Tenggara Barat	2000-2014	1.633	117	236.024	0,049
Kalimantan Selatan	2000-2014	7.991	571	451.564	0,126
Sulawesi Selatan	2012-2014	2.804	1.402	590.183	0,238
Gorontalo	2012-2014	260	130	29.071	0,447
Sumatera Selatan	2000-2015	71.248	4.750	617.424	0,769
Sumatera Utara	2000-2015	9.527	635	422.934	0,150
Jumlah		156.198	12.347	4.592.205	0,269

<sup>1)</sup>Berdasarkan angka kesepakatan Kementan, BPN dan BPS (2013)

Sumber: Anny Mulyani, *Analisis Konversi Lahan Sawah: Penggunaan Data Spasial Resolusi Tinggi Memperlihatkan Laju Konversi yang Mengkhawatirkan*, Jurnal Tanah dan Iklim, Vol. 40 No. 2, Desember 2016, hal. 126.

Laju alih fungsi lahan sawah nasional diperkirakan sebesar 96.512 hektar per tahun.<sup>2</sup> Dengan laju tersebut lahan sawah yang saat ini seluas 8,1 juta hektar diprediksi akan menciut menjadi hanya 5,1 juta hektar pada tahun 2045.<sup>3</sup> Sejalan dengan hasil penelitian di atas, Alih fungsi

lahan sawah (dari sawah menjadi lahan lain) diperkirakan mencapai 100.000 hektar per tahun. Bila alih fungsi lahan produktif ini tidak diatasi, maka luas lahan sawah diperkirakan pada 40-50 tahun yang akan datang akan habis menjadi kawasan nonpertanian.<sup>4</sup> Sedangkan kebutuhan

<sup>2</sup>Anny Mulyani, *Analisis Konversi Lahan Sawah: Penggunaan Data Spasial Resolusi Tinggi Memperlihatkan Laju Konversi yang Mengkhawatirkan*, Jurnal Tanah dan Iklim, Vol. 40 No. 2, Desember 2016, hal. 132.

<sup>3</sup>*Ibid.*

<sup>4</sup>Pending Dadih, *Membangunkan Lahan Tidur dan Mencetak Sawah Wujudkan Swasembada*, dimuat dalam <https://www.tribunnews.com/bisnis/2017/08/15/membangunkan-lahan-tidur-dan-mencetak-sawah-wujudkan-swasembada>, diakses tanggal 1 September 2020.

pangan pokok cenderung meningkat setiap tahunnya, karena pertumbuhan penduduk. Dengan meningkatnya jumlah penduduk, maka kebutuhan lahan untuk dijadikan lahan pemukiman maupun aktivitas perekonomian lain juga meningkat.<sup>5</sup> Artinya, terbitnya UU tentang PLP2B beserta aturan turunannya belum dapat membendung maraknya alih fungsi lahan pertanian.

Dari beberapa penjelasan di atas menunjukkan bahwa meskipun sudah terbitnya UU tentang PLP2B beserta aturan turunannya, alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian terus terjadi, sehingga alih fungsi lahan tersebut akan mengancam keberadaan sawah yang ada. Hal ini menunjukkan sinyalemen negatif terhadap pelaksanaan UU tentang PLP2B beserta aturan turunannya. Oleh karena itu, tulisan ini akan fokus menganalisis faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi pelaksanaan UU tentang PLP2B beserta aturan turunannya dan upaya yang perlu dilakukan untuk meningkatkan peran UU tentang PLP2B beserta aturan turunannya sebagai upaya mengatasi alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian.

### B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi bahasan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan UU tentang PLP2B beserta aturan turunannya dan faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhinya?
2. Bagaimana upaya meningkatkan peran UU tentang PLP2B untuk mengatasi alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian?

### C. Tujuan

Penulisan ini bertujuan untuk menganalisis:

1. Pelaksanaan UU tentang PLP2B beserta aturan turunannya dan faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhinya.
2. Upaya meningkatkan peran UU tentang PLP2B untuk mengatasi alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian.

### D. Metode Penulisan

Penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menggali dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) dan berbagai sumber literatur lainnya yang terkait. Selain itu, penulisan ini juga menggunakan pendekatan yuridis empiris atas data dan informasi yang diperoleh langsung dari pemerintah daerah maupun data sekunder dari instansi yang terkait.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Dimensi Terkini Pembangunan Pertanian Indonesia

Dimensi baru dalam pembangunan pertanian Indonesia meliputi pertumbuhan pertanian, pengentasan kemiskinan, dan keberlanjutan lingkungan hidup. Ketiga hal tersebut terkadang tidak komplementer satu dengan yang lain. Itulah sebabnya tidak gampang membalikkan telapak tangan untuk dapat mencapai tujuan ketiga hal itu. Namun hal itu bukan berarti tidak memungkinkan untuk dapat mencapai komplementer ketiganya secara serentak. Jika kondisi spesifik sosial-ekonomi dan agro-ekosistem dalam kondisi sangat memungkinkan, maka tingkat komplementer yang tinggi

---

<sup>5</sup>Meirina Rokhmah, *Potensi dan Kendala Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Demak*, Jurnal

*Pembangunan Wilayah dan Kota*, Vol. 8 No.2, Juni 2012, hal. 163.

dari ketiganya dapat tercapai secara baik. Kondisi dimaksud memungkinkan pembangunan pertanian ke depan diarahkan pada pertanian yang tangguh dan berdaya saing tinggi.<sup>6</sup> Ketiga dimensi pembangunan pertanian terkini yaitu sebagai berikut:

1. *Dimensi Broad-Based* (Berspektrum Luas)  
Dimensi pembangunan pertanian ini berorientasi pada pertumbuhan pertanian. Strategi yang dilakukan dalam pembangunan ini yaitu:
  - a. Inovasi.  
Inovasi dilakukan pada hal-hal seperti sistem penelitian yang dilaksanakan, pengembangan dan penyuluhan pertanian (swasta dan pemerintah) yang menghasilkan dan menyebarluaskan teknologi baru untuk peningkatan produktivitas pertanian.
  - b. Infrastruktur.  
Dibangunnya sistem infrastruktur perdesaan yang memadai, khususnya infrastruktur berupa jalan, transportasi, dan irigasi.
  - c. Input.  
Sistem pengadaan dan distribusi pelayanan pertanian yang efisien, terutama input modern, pengolahan bahan baku, air untuk irigasi, dan sistem perkreditan.
  - d. Institusi.  
Sistem kelembagaan pasar yang efisien dan membawa petani dalam memperoleh akses memadai terhadap pasar domestik dan pasar dunia. Selain

hal itu dibentuk sistem kelembagaan pasar yang mampu memberikan pelayanan pokok, terutama yang tidak dapat dilakukan oleh sektor swasta.

e. Insentif.

Sistem insentif dan kebijakan makro, perdagangan dan sektoral lain yang tidak mengganggu sektor pertanian.<sup>7</sup>

2. Dimensi Pemerataan dan Pengentasan Kemiskinan.

Strategi pemerataan yang dilaksanakan dalam pembangunan pertanian. Dimensi pemerataan dan kemiskinan meliputi promosi pembangunan pertanian berspektrum luas, pelaksanaan *landreform* dengan program redistribusi berbasis pasar, investasi sumber daya manusia (SDM) di perdesaan, peranan wanita dalam pertanian dan kegiatan rumah tangga, partisipasi masyarakat perdesaan dalam setiap pengambilan keputusan, dan pengembangan secara aktif perekonomian perdesaan nonusaha tani.<sup>8</sup>

3. Dimensi Keberlanjutan dan Pelestarian Lingkungan Hidup.

Pembangunan pertanian yang dilaksanakan harus mampu mencapai target suatu pertumbuhan dan produktivitas yang tinggi serta mampu mengentaskan kemiskinan di Indonesia. Selain hal itu, pembangunan pertanian juga diharapkan tidak merusak sumber daya alam dan mampu menjaga keberlanjutan lingkungan hidup.<sup>9</sup>

<sup>6</sup>Tuhana Taufiq Andrianto, *Pengantar Ilmu Pertanian (Agraris, Agrobisnis, Agroindustri, dan Agroteknologi)*, Yogyakarta: Global Pustaka Utama, 2014, hal. 315.

<sup>7</sup> Bustanul Arifin dalam Tuhana Taufiq Andrianto, *Pengantar Ilmu Pertanian (Agraris,*

*Agrobisnis, Agroindustri, dan Agroteknologi)*, Yogyakarta: Global Pustaka Utama, 2014, hal. 316.

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> *Ibid*

## 2. Kedaulatan Pangan

Kedaulatan pangan adalah keberdayaan dan kemandirian suatu bangsa untuk melindungi keragaman hayati, memproduksi pangan secara diversifikasi, mendistribusikan, menyediakan, memenuhi dan mengelola pangannya secara berkelanjutan. Keberdayaan merujuk pada *independent* yakni kemampuan tiap-tiap personal, rumah tangga, komunitas, kabupaten dan provinsi dalam menghasilkan, mendistribusikan, menyediakan, memenuhi dan mengelola pangannya. Sedangkan kemandirian merujuk pada *interdependent* dan interrelasional antarpersonal, antarrumah tangga, antarkomunitas, antarkabupaten dan antarprovinsi dalam menghasilkan, menyediakan, memenuhi dan mengelola pangannya. Dengan demikian, dalam kedaulatan pangan tidak ada ruang bagi pangan impor, karena pangan bangsa benar-benar dijamin oleh bangsanya. Kalaupun “pahitnya” muncul persoalan pada satu daerah atau provinsi, maka negara (melalui institusi pengelolaannya) akan menjamin pemenuhannya dari stok nasional atau dari provinsi lainnya.<sup>10</sup>

Semua daerah (kabupaten/kota), provinsi, dan pulau di Indonesia memiliki potensi pangan secara beragam. Namun demikian disadari bahwa kemampuannya tidak seragam. Oleh karena itu, menyadari keragaman kemampuan dan sumber daya antar daerah, antarprovinsi dan antarpulau, maka menjadi keharusan bagi negara untuk menjamin dan menginisiasi proses perwujudan kedaulatan pangan di seluruh Indonesia. Proses tersebut jelas tidak dapat dibebankan kepada perangkat-perangkat dan satuan-satuan

kerja teknis maupun fungsional yang ada di daerah yang multi fungsi dan berlipat ganda. Sekalipun untuk mewujudkan kedaulatan pangan lokal, maka pengelolaannya harus tetap oleh lembaga khusus yang menangani pangan. Dikatakan demikian, karena mewujudkan kedaulatan pangan tidak cukup dengan formalitas dengan program-program biasa yang instan, rutin, dan parsial. Tidak cukup dengan mengandalkan cara-cara biasa, tetapi harus berwujud investasi pangan. Karena tujuannya adalah kemandirian, kedaulatan, kesejahteraan pelaku utama, dan berkelanjutan.<sup>11</sup>

## 3. Kesejahteraan Petani

Unsur penting yang dijadikan sebagai indikator kesejahteraan petani adalah besarnya pendapatan dan perimbangannya dengan pengeluaran. Dalam kaitan tersebut salah satu alat ukur yang sering digunakan adalah nilai tukar petani (NTP). Perhitungan NTP diperoleh dari perbandingan indeks harga yang diterima petani terhadap indeks harga yang dibayar petani. Nilai tukar petani menggambarkan tingkat daya tukar/daya beli petani terhadap produk yang dibeli/dibayar petani yang mencakup konsumsi dan input produksi yang dibeli. Semakin tinggi nilai tukar petani, semakin baik daya beli petani terhadap produk konsumsi dan input produksi tersebut, dan berarti secara relatif lebih sejahtera. Penanda kesejahteraan yang unik bagi rumah tangga petani praktis tidak ada, sehingga NTP menjadi pilihan satu-satunya bagi pengamat pembangunan pertanian dalam menilai tingkat kesejahteraan petani. Dengan demikian, NTP

<sup>10</sup> Iwan Setiawan dan Wahyu, *BUMN PANGAN (Evolusi Menuju Kedaulatan Pangan)*, Jakarta: Penebar Swadaya, 2017, hal. 69.

<sup>11</sup> *Ibid*

merupakan salah satu indikator relatif tingkat kesejahteraan petani. Semakin tinggi NTP, relatif semakin sejahtera tingkat kehidupan petani.<sup>12</sup>

Dengan menggunakan teori keseimbangan umum menunjukkan bahwa NTP dapat dijadikan sebagai alat ukur tingkat kesejahteraan petani. Secara konsepsi arah dari NTP (meningkat atau menurun) merupakan resultan dari arah setiap komponen penyusunnya, yaitu komponen penerimaan yang mempunyai arah positif terhadap kesejahteraan petani dan komponen pembayaran yang mempunyai arah negatif terhadap kesejahteraan. Apabila laju komponen penerimaan lebih tinggi dari laju pembayaran maka nilai tukar petani akan meningkat, demikian sebaliknya. Pergerakan naik atau turun NTP menggambarkan naik turunnya tingkat kesejahteraan petani. Lebih lanjut, NTP mempunyai karakteristik yang cenderung menurun. Hal ini berkaitan dengan karakteristik yang melekat dari komoditas pertanian dan nonpertanian. Ada tiga penjelasan mengenai terjadinya penurunan NTP, yaitu: (1) Elastisitas pendapatan produk pertanian bersifat inelastik, sementara produk nonpertanian cenderung lebih elastis, (2) Perubahan teknologi dengan laju yang berbeda menguntungkan produk manufaktur, dan (3) Perbedaan dalam struktur pasar, dimana struktur pasar dari produk pertanian cenderung kompetitif, sementara struktur pasar produk manufaktur cenderung kurang kompetitif dan mengarah ke pasar monopoli/oligopoli.<sup>13</sup>

#### 4. Teknologi Pertanian

Pengembangan alat dan mesin pertanian (alsintan) dalam pertanian atau sering dikenal sebagai mekanisasi pertanian dewasa ini mulai digalakkan di hampir seluruh negara agraris di dunia. Kata “mekanisasi pertanian” memiliki jangkauan yang sangat luas dapat mencakup penggunaan alat-alat pertanian yang sifatnya masih sederhana sampai alsintan yang dapat dikatakan rumit dari sudut penerapan teknologi. Alat-alat pertanian sederhana yang umum digunakan petani dalam rangkaian bercocok tanam mereka seperti cangkul, sabit, bajak yang ditarik oleh sapi atau kerbau, alat tampi yang digerakkan dengan menggunakan tangan manusia atau hewan ternak. Sedangkan alat dan alsintan yang sekarang telah dikenal banyak digunakan dalam rangkaian bercocok tanam misalnya mesin bajak, mesin perontok padi, mesin pemipil jagung, peralatan lain-lain yang menggunakan bahan bakar atau alat pembangkit listrik. Dengan demikian alsintan menyediakan jasa bagi manusia (petani), mulai dari membalik tanah menyiapkan persemaian, menebar, menebas, dan lain-lain. Peluang pengembangan alsintan di Indonesia masih terbuka sangat lebar. Namun, perlu diperhatikan alsintan yang dikembangkan harus memenuhi kriteria ketepatan dengan didukung penelitian yang memadai. Kriteria yang demikian itu harus dipenuhi agar penggunaan alsintan dapat meningkatkan efisiensi dan produktivitas usahatani, nilai

<sup>12</sup>Simatupang dan Maulana dalam BAPPENAS dan JICA, *Analisis Nilai Tukar Petani (NTP) Sebagai Bahan Penyusunan RPJMN Tahun 2015-2019*, Jakarta:

Direktorat Pangan dan Pertanian Bappenas, 2013, hal. 7.

<sup>13</sup>*Ibid.*, hal. 8.

tambah hasil pertanian, pengendalian limbah dan pemanfaatannya.<sup>14</sup>

## B. Tinjauan Kritis Pelaksanaan UU tentang PLP2B.

Terbitnya UU tentang PLP2B bertujuan untuk mengatasi permasalahan alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi nonpertanian. Hal ini sudah diamanatkan dalam Pasal 44 ayat (1) UU tentang PLP2B yang mengamanatkan bahwa lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Namun, peluang untuk alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi nonpertanian juga dimuat dalam Pasal 44 ayat (2) UU tentang PLP2B yang berbunyi bahwa dalam hal kepentingan umum, lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan. Sedangkan kepentingan umum yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah kepentingan sebagian besar masyarakat yang meliputi kepentingan untuk pembuatan jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagar alam, serta pembangkit dan jaringan listrik. Kemudian aturan turunan alih fungsi lahan dalam mendukung pelaksanaan UU tentang PLP2B yaitu:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PP No. 1 Tahun 2011).

2. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PP No. 12 Tahun 2012).
3. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PP No. 25 Tahun 2012).
4. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PP No. 30 Tahun 2012).

Dengan adanya UU tentang PLP2B dan aturan turunannya tersebut, maka alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi nonpertanian seharusnya dapat diatasi. Akan tetapi, berdasarkan data perkembangan luas lahan sawah (Gambar 1) alih fungsi lahan masih marak terjadi yang tercermin dari luas lahan sawah yang mengalami penurunan setiap tahunnya. Kemudian data laju alih fungsi lahan (Tabel 1) menunjukkan bahwa laju alih fungsi lahan sawah nasional sekitar 96.512 hektar per tahun. Meskipun UU tentang PLP2B telah cukup komprehensif mengatur tentang alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan berikut aturan turunannya, kenyataan menunjukkan bahwa praktik alih fungsi lahan masih tetap terjadi.<sup>15</sup> Hal ini merupakan sinyal negatif terhadap pelaksanaan UU tentang PLP2B dan aturan turunannya. Artinya, pelaksanaannya belum efektif mengatasi persoalan alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi nonpertanian yang marak terjadi. Oleh karena itu, berdasarkan laju alih fungsi lahan di atas dan hasil analisis

---

<sup>14</sup>Tuhana Taufiq Andrianto, *Pengantar Ilmu Pertanian (Agraris, Agrobisnis, Agroindustri, dan Agroteknologi)*, Yogyakarta: Global Pustaka Utama, 2014, hal. 298.

<sup>15</sup>Muhammad Iqbal dkk, *Analisis Konsistensi Subtansi dan Implementasi serta Dampak Peraturan Perundang-undangan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Provinsi Jawa Barat*, Jurnal Pertanian, Vol. 6 No.1, September 2016, hal. 32.

terhadap UU tentang PLP2B dan aturan turunannya, maka faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan UU tentang PLP2B dan aturan turunannya yaitu sebagai berikut:

1. UU tentang PLP2B belum memuat aturan insentif bagi pemerintah daerah yang memasukkan PLP2B dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)nya dan disinsentif bagi pemerintah daerah yang tidak memasukkan PLP2B dalam RTRWnya. Padahal pemerintah daerah memiliki peran yang sangat penting dalam pelaksanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (PLP2B). Tanpa terintegrasinya kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah, maka PLP2B akan sulit terwujud. Faktor penyebab yang cukup menonjol adalah belum optimalnya dukungan peraturan daerah (perda) RTRW pada masing-masing daerah terhadap perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.<sup>16</sup> Salah satu contoh perda di kabupaten Batang. Terbitnya Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011-2031 telah memunculkan potensi alih fungsi lahan menjadi nonpertanian. Peraturan daerah tersebut telah menetapkan Kecamatan Batang masuk area kuning (*orange*) yang berarti diperuntukkan permukiman. Padahal pada kenyataannya masih terdapat lahan sawah yang produktivitasnya rata-rata sekitar 5,7 ton per hektar. Sangat disayangkan sekali untuk nilai produktivitas tersebut bila

semuanya dijadikan permukiman. Reaksi dari masyarakat dari terbitnya peraturan daerah tersebut adalah terjadi serentak alihfungsi lahan di Kecamatan Batang yang tentunya menghabiskan lahan pertanian.<sup>17</sup> Hal ini merupakan ancaman bagi keberlangsungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

2. Insentif bagi petani dalam PP No. 12 Tahun 2012 masih tumpang tindih antara insentif dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupten/kota. Tidak ada perbedaan pemberian insentif bagi pemerintah dan pemerintah daerah. Selain itu, pemerintah daerah juga cenderung sulit untuk mengalokasikan anggarannya untuk memberikan insentif karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pemerintah daerah masih sangat bergantung dari pemerintah. Rasio ketergantungan daerah APBD terhadap dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) masih menyentuh angka rata-rata 75-80 persen.<sup>18</sup> Seharusnya pemberian insentif dari pemerintah dan pemerintah daerah dapat dibedakan, sehingga pemberian insentif tidak tumpang tindih dan lebih efektif.
3. PP NO. 30 Tahun 2012 belum mengatur kelembagaan dan pembiayaan dalam kegiatan pengembangan ekstensifikasi. Dalam kegiatan ekstensifikasi sangat diperlukan program yang terintegrasi antara lembaga yang terkait. Sebagai contoh, program cetak sawah di Mesuji provinsi Lampung

<sup>16</sup>Ibid.

<sup>17</sup>Ihsan Wira Sanjaya, *Kebijakan Publik Perlindungan Lahan Pertanian Di Kabupaten Batang: Analisis Teori David Easton*, Jurnal Hukum Khairah Ummah, Vol.12 No.4, Desember 2017, hal. 825.

<sup>18</sup>Tri Adi, *Asa Mengungkit Kemandirian Daerah*, dimuat dalam [https:// analisis.kontan.co.id/ news/ asa-mengungkit-kemandirian-daerah?page=all](https://analisis.kontan.co.id/news/asa-mengungkit-kemandirian-daerah?page=all), diakses tanggal 9 Oktober 2020.

memerlukan saluran primer. Sedangkan saluran sekunder sudah termasuk dalam program cetak sawah. Saluran primer bukan merupakan program dari Kementerian Pertanian melainkan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). Sedangkan saluran sekunder merupakan program dari Kementerian pertanian yang sudah termasuk dalam komponen cetak sawah. Oleh karena itu, hasil cetak sawah dari rawa menjadi sawah belum memiliki saluran primer, sehingga pertanian masih cenderung tadah hujan.<sup>19</sup>

Dengan demikian pelaksanaan UU tentang PLP2B dan aturan turunannya ini tidak lepas dari peran pemerintah pusat sebagai regulator atau pembuat kebijakan dengan pemerintah daerah dan petani sebagai pelaksana atau pelaku kebijakan.

Berdasarkan ketiga faktor yang telah dijelaskan di atas, maka upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk meningkatkan peran UU tentang PLP2B dalam mengatasi alih fungsi lahan yaitu sebagai berikut:

### 1. Insentif Bagi Pemerintah daerah

UU tentang PLP2B belum mengatur untuk insentif bagi pemerintah daerah yang menetapkan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Padahal alih fungsi lahan yang terjadi saat ini sebenarnya tidak lepas juga dari peran pemerintah daerah. Setiap ada pembangunan pada suatu wilayah pastilah

meminta izin kepada pemerintah daerah. Menurut UU tentang PLP2B, pemerintah daerah harus bisa menetapkan dan menjaga lahan pertanian. Minimnya partisipasi pemerintah daerah dalam menetapkan lahan-lahan pertanian tersebut dalam RTRW kabupaten/kota karena pemerintah daerah juga harus berupaya meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), tetapi perolehan PAD dari pertanian tidak begitu besar dibandingkan dengan pembangunan industri, perkebunan, maupun perumahan. Sedangkan insentif bagi daerah yang menetapkan luasan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) dalam RTRW tidak ada. Partisipasi pemerintah daerah yang telah menetapkan LP2B dalam RTRW baru mencapai 222 dari 466 kabupaten/kota atau baru mencapai sebesar 47,63 persen.<sup>20</sup>

Masih minimnya peran pemerintah daerah dalam menetapkan luasan LP2B dalam RTRW merupakan salah satu faktor pemicu alih fungsi lahan yang terjadi selama ini. Namun, penetapan tersebut harus tetap memperhatikan potensi daerah masing-masing, karena tidak semua daerah memiliki potensi untuk pertanian. Selain menggenjot pemerintah daerah menetapkan LP2B, pemerintah pusat juga harus mengevaluasi insentif yang diberikan ke daerah. Karena insentif selama ini tidak ada bagi pemerintah daerah. Pemerintah harus merancang insentif kepada pemerintah daerah supaya dapat mendorong peningkatan PADnya,

<sup>19</sup> Tim Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI dan Kementerian Pertanian, *Laporan Monitoring dan Evaluasi Program Cetak 1 Juta Hektar Sawah Baru di Kabupaten Mesuji Provinsi Lampung*, Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI, November 2018, hal. 4.

<sup>20</sup> Indah, *Kegiatan Perluasan Areal Sawah Dalam Menunjang Swasembada Pangan Berkelanjutan*, Kementerian Pertanian, April 2018, hal. 40.

misalnya pemerintah daerah diberikan dana alokasi khusus (DAK) bidang pertanian serta mencoba menstimulasi dimana pemerintah pusat membeli lahan-lahan sawah produktif di daerah-daerah strategis yang rawan alih fungsi dan kemudian dijadikan aset pemerintah pusat seperti kehutanan.<sup>21</sup> Hal tersebut sesuai amanat dari Pasal 61 UU tentang PLP2B disebutkan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib melindungi dan memberdayakan petani, kelompok petani, koperasi petani, dan asosiasi petani. Hal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah pusat berupaya memberikan regulasi agar terdapat lahan pertanian yang dapat dikuasai dan digunakan sehingga dalam jangka panjang dapat tercipta ketahanan dan kedaulatan pangan. Dengan insentif tersebut, maka pemerintah daerah mungkin dapat lebih tertarik untuk ikut andil dalam perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Jika penetapan luasan LP2B dalam RTRW tidak segera ditingkatkan, maka meskipun regulasi yang bertujuan untuk melindungi lahan pertanian telah dikeluarkan oleh pemerintah, alih fungsi lahan pertanian untuk penggunaan nonpertanian terus terjadi sebagai *trade off* berlangsungnya pembangunan nasional. Oleh karena itu, upaya menarik minat pemerintah daerah untuk menetapkan luas lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam RTRW, maka pemerintah daerah tersebut diberikan DAK bidang pertanian. Sedangkan pemerintah daerah yang tidak menetapkan luas lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam RTRW tidak diberikan DAK bidang pertanian. Solusi

ini tidak akan menambah beban bagi APBN, karena DAK bidang pertanian selama ini sudah ada. Namun, pemberian DAK bidang pertanian selama ini tidak berdasarkan daerah yang menetapkan luas lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam RTRW. Realokasi anggaran DAK bidang pertanian ini merupakan solusi yang tepat untuk memberikan insentif bagi pemerintah daerah yang ikut melaksanakan UU tentang PLP2B. Oleh karena itu, UU tentang PLP2B perlu direvisi dengan menambahkan insentif bagi pemerintah daerah yang ikut menetapkan luas lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam RTRW.

## 2. Insentif Bagi Petani

Pemberian insentif bagi petani sebenarnya sudah termuat dalam Pasal 37 UU tentang PLP2B. Insentif tersebut menurut Pasal 38 UU tentang PLP2B diberikan kepada petani berupa:

- a. keringanan pajak bumi dan bangunan.
- b. pengembangan infrastruktur pertanian.
- c. pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul.
- d. pemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi.
- e. penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian.
- f. jaminan penerbitan sertifikat bidang tanah pertanian pangan melalui pendaftaran tanah secara sporadik dan sistematis.
- g. penghargaan bagi petani berprestasi.

Kemudian aturan turunan insentif sudah diterbitkan dalam PP No. 12 Tahun 2012. Namun, Insentif bagi petani dalam PP No.12 Tahun 2012 masih tumpang tindih antara

<sup>21</sup>*Ibid.*, hal. 38.

insentif dari pemerintah dan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Hal ini memicu tidak fokusnya pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk memberikan insentif. Akibatnya insentif dipandang sebagai program normatif bagi petani<sup>22</sup>. Sehingga Insentif khusus bagi petani yang mengikuti PLP2B belum terlihat jelas. Seperti kriteria penerima bantuan alsintan masih normatif, penerima bantuan alsintan adalah Kelompok Tani/ Gapoktan/ UPJA/ Korporasi Petani/ Kelompok Usaha Bersama (KUB)/ Masyarakat Tani/ Kelompok Masyarakat yang mendukung pembangunan pertanian.<sup>23</sup> Klausul pembangunan pertanian masih bersifat normatif, belum spesifik pada PLP2B. Hal ini merupakan salah satu faktor tidak berjalannya insentif bagi petani yang mengikuti PLP2B (petani PLP2B), sehingga petani juga tidak terikat dengan UU tentang PLP2B. Contoh lainnya seperti di Mamminasata Provinsi Sulawesi Selatan, solusi mengendalikan alih fungsi lahan tidak lain harus memberikan insentif dan disinsentif kepada pemilik lahan, petani penggarap, dan kelompok tani.<sup>24</sup> Artinya insentif bagi petani tidak ada. Hal tersebut merupakan pemicu maraknya alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi nonpangan.

Selain itu, alih fungsi lahan tersebut lebih sering terjadi karena alih komoditi, kebutuhan tempat tinggal, dan keperluan untuk fasilitas

umum. Sebagai studi kasus, alih fungsi lahan sawah menjadi bukan sawah di Kabupaten Banyuasin disebabkan adanya alih komoditi dari tanaman pangan ke tanaman nonpangan karena margin harga komoditas nonpangan dianggap lebih menguntungkan bagi petani. Selain itu terdapat kebutuhan untuk perumahan, dan pemenuhan fasilitas umum yang terjadi secara masif, sehingga alih fungsi lahan pertanian pangan di Banyuasin pada 2017 sudah mencapai 14.000 hektar.<sup>25</sup>

Menurut penulis, terjadinya alih komoditi merupakan tekanan terhadap sektor tanaman pangan. Secara alamiah seseorang akan mencari keuntungan yang lebih, begitu juga halnya yang terjadi pada alih komoditi pangan ke nonpangan. Hal ini menunjukkan bahwa kesejahteraan subsektor tanaman pangan masih lebih rendah dari pada kesejahteraan subsektor lainnya. Hal ini merupakan salah satu faktor banyaknya masyarakat atau petani yang beralih komoditi. Tingkat kesejahteraan petani tersebut tercermin dalam NTP. NTP sendiri terdiri dari nilai tukar subsektor petani tanaman pangan (NTPP), nilai tukar petani subsektor hortikultura (NTPH), nilai tukar petani subsektor perkebunan (NTPPK), dan nilai tukar petani subsektor peternakan (NTPPT) dengan perkembangannya disajikan dalam Gambar 2.

<sup>22</sup>Ibid., hal. 36.

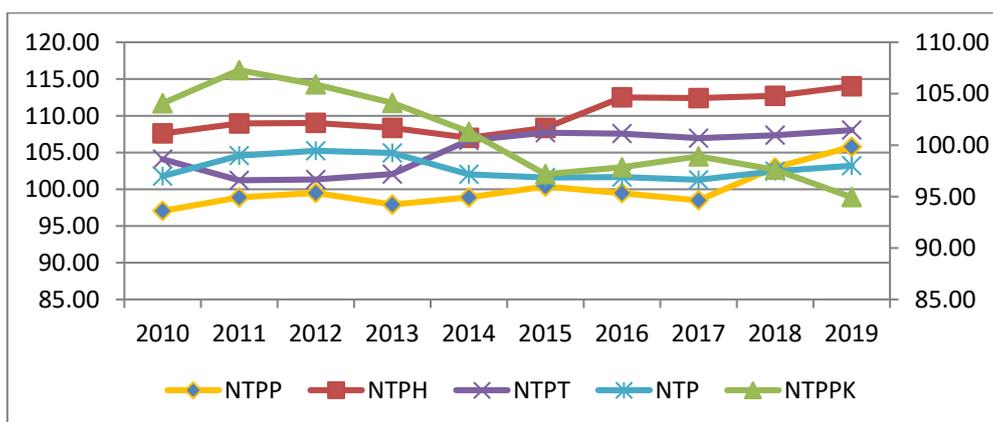
<sup>23</sup>Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian, *Pedoman Teknis Pengadaan dan Penyaluran Bantuan Alat dan Mesin Pertanian APBN TA. 2019*, Jakarta: Kementerian Pertanian, 2019, hal. 7.

<sup>24</sup>Wikantari dkk, *Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Di Kawasan Mamminasata Provinsi*

*Sulawesi Selatan*, J. Analisis, Vol. 6 No. 2, Desember 2017, hal.145.

<sup>25</sup>Tim Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI, *Laporan Pengumpulan Data-Data Ke Kabupaten Banyuasin Provinsi Sumatera Selatan Dalam Rangka Analisis Program Cetak 1 Juta Ha Sawah Baru*, Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI, April 2018, hal.3.

Gambar 2. Perkembangan NTP, NTPP, NTPH, NTPPK, dan NTPPT



Sumber: Kementerian Pertanian, diolah (data sekunder).

Dari Gambar 2. terlihat bahwa tingkat kesejahteraan petani subsektor tanaman sepanjang tahun 2010-2014 merupakan terendah dari pada subsektor lainnya dan selalu di bawah tingkat kesejahteraan petani nasional (NTP). Periode tahun 2015-2017 NTPP tetap menjadi terendah dan di bawah NTP nasional. Namun, pada tahun 2018-2019 NTPP cukup membaik karena sudah bisa di atas NTP nasional. Tetapi, NTPP masih tetap dibawah tingkat kesejahteraan subsektor hortikultura dan peternakan. Artinya usahatani subsektor hortikultura dan peternakan lebih menghasilkan nilai ekonomis yang lebih tinggi dari pada subsektor tanaman pangan. Kondisi ini menunjukkan bahwa tingkat kesejahteraan

subsektor tanaman pangan belum mampu lebih tingkat kesejahteraan dari subsektor hortikultura dan peternakan. Hal ini menjadi pemicu terjadinya alih komoditi.

Dengan rendahnya tingkat kesejahteraan petani tanaman pangan, maka partisipasi masyarakat untuk ikut dalam pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi tidak menarik. Masyarakat pastinya akan memilih komoditi yang lebih menguntungkan. Sebagai contoh, perbandingan antara pendapatan subsektor tanaman pangan dengan subsektor hortikultura yang diberikan dalam Tabel 2.

Tabel 2. Perbandingan Pendapatan Komoditi Tanaman Pangan Dengan Hortikultura Per Hektar

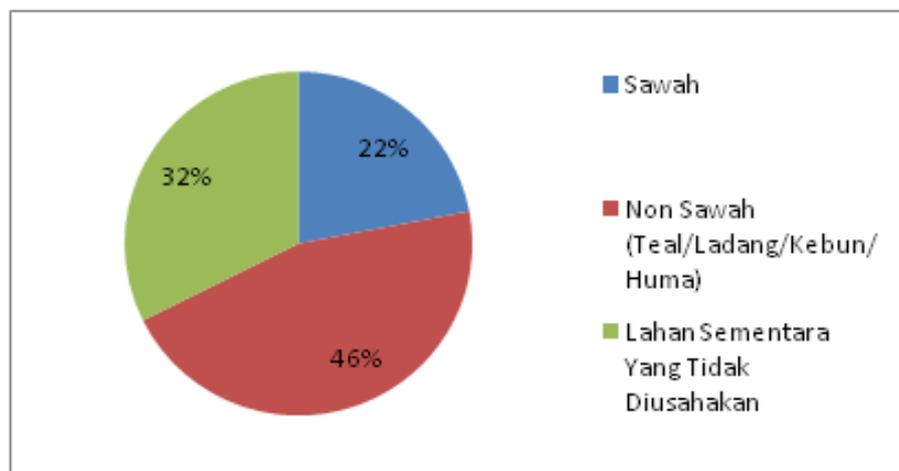
Jenis \Uraian	Nilai Produksi (Juta Rupiah)	Biaya Produksi (Juta Rupiah)	Pendapatan (Juta Rupiah)
Padi (Tanaman Pangan)	17,2	12,7	4,5
Jagung (Tanaman Pangan)	12	9,1	2,9
Cabai Merah (Hortikultura)	77,1	52,1	25
Bawang Merah (Hortikultura)	77,2	67,2	10

Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah (data sekunder).

Dari Tabel 2 di atas, jelas terlihat bahwa pendapatan subsektor hortikultura jauh lebih menguntungkan dari pada subsektor tanaman pangan. Suatu pilihan yang realistis jika petani tanaman pangan beralih komoditi, mengingat pendapatan komoditi hortikultura jauh lebih

besar. Hal ini menjadi faktor utama alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi lahan nonpangan. Kondisi ini juga tercermin dari persentase luas lahan pertanian sawah hanya sebesar 22 persen, sementara ladang nonsawah sebesar 46 persen (Gambar 3).

Gambar 3. Distribusi Luas Lahan Pertanian Indonesia, 2018



Sumber: Kementerian Pertanian, diolah (data sekunder).

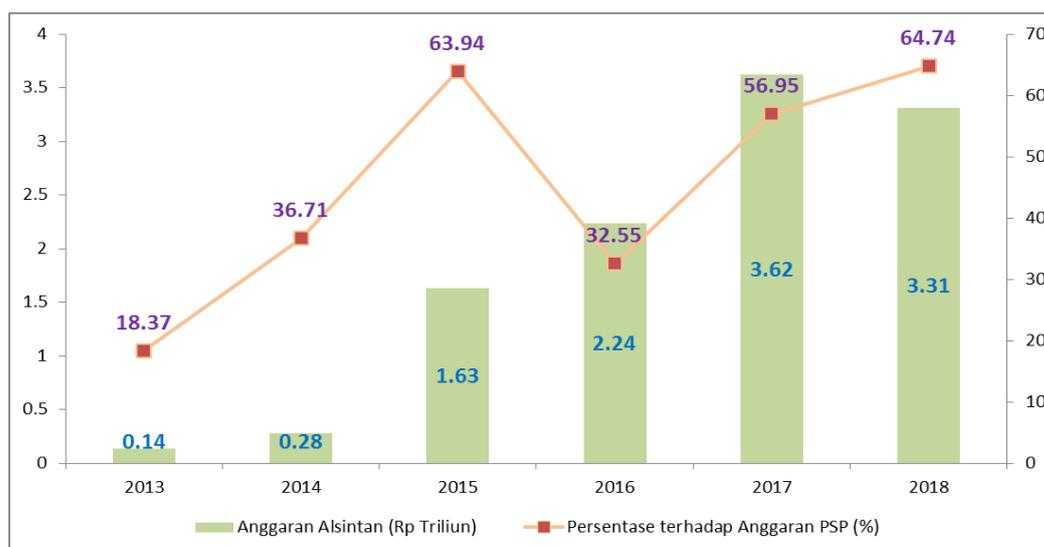
Semakin kecilnya lahan pertanian pangan akan menjadi ancaman bagi ketahanan pangan dan kedaulatan pangan Indonesia ke depannya. Jika permasalahan ini tidak diperhatikan secara serius oleh pemerintah, maka luas lahan pertanian pangan akan terancam habis. Dampaknya Indonesia akan sangat tergantung impor untuk memenuhi kebutuhan pangan. Dengan demikian, kedaulatan pangan menjadi sulit terwujud.

Upaya yang perlukan dilakukan oleh pemerintah untuk menarik partisipasi masyarakat dalam pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah pemberian insentif. Insentif yang perlu diberikan berdasarkan analisis yang telah dijelaskan di atas yaitu insentif yang dapat meningkatkan produktivitas, menekan biaya produksi dan menjamin harga saat panen. Adapun rekomendasi insentif yang dimaksud yaitu sebagai berikut:

1. Pemberian Bantuan Alsintan Prapanen dan Pascapanen.

Salah satu pemanfaatan teknologi dalam sektor pertanian yaitu modernisasi pertanian. Modernisasi pertanian merupakan transformasi pengolahan lahan pertanian dari tenaga manusia digantikan dengan alsintan. Penggunaan ini dapat meningkatkan produktivitas pertanian, sehingga produksi juga meningkat. Selain peningkatan produksi, penggunaan alsintan juga dapat menurunkan biaya produksi. Dengan meningkatnya produksi dan menurunkan biaya produksi, maka pendapatan petani akan lebih besar. Untuk mempercepat pemanfaatan alsintan tersebut, maka pemerintah setiap tahunnya cenderung meningkatkan anggaran pengadaannya. Proporsi anggaran tersebut juga semakin besar dibandingkan dengan prasarana dan sarana pertanian lainnya (Gambar 4).

Gambar 4. Perkembangan Anggaran Alsintan



Sumber: Ditjen PSP Kementerian Pertanian, diolah (data sekunder).

Dari Gambar 4 di atas, terlihat bahwa proporsi anggaran untuk alsintan dari tahun 2013 hanya sebesar 18,37 persen dengan anggaran Rp0,14 triliun menjadi 64,74 persen pada tahun 2018 dengan anggaran Rp3,31 triliun. Proporsi hanya mengalami sedikit penurunan pada tahun 2016. Pengadaan alsintan terbesar yaitu traktor roda dua, *rice transplanter*, dan pompa air. Ketiga alsintan ini merupakan alsintan untuk hulu produksi pertanian (prapanen). Penggunaan traktor untuk pengolahan tanah dapat meningkatkan produktivitas dan pendapatan usahatani padi. Penggunaan traktor pada pengolahan tanah telah meningkatkan produktivitas sebesar 667 kilogram per hektar. Penggunaan traktor pada pengolahan tanah juga telah meningkatkan pendapatan sebesar Rp.2.843.400 per hektar. Selain itu, penggunaan traktor telah mengurangi penggunaan tenaga kerja sehingga dapat

mempercepat kegiatan persiapan lahan dan penanaman.<sup>26</sup> Selain mesin untuk pengolahan tanah, mesin tanam (*rice transplanter*) juga berperan dalam meningkatkan produksi dan menekan biaya tanam. Biaya tanam menggunakan *rice transplanter* hanya sebesar Rp1.137.500 lebih kecil dari konvensional (tanpa *rice transplanter*) sebesar Rp2.790.000. Kemudian hasil produksi menggunakan *rice transplanter* sebanyak 5,05 ton per hektar lebih besar dari konvensional (tanpa *rice transplanter*) hanya sebanyak 4,84 ton per hektar.<sup>27</sup> Berdasarkan beberapa penelitian di atas telah menunjukkan bahwa pemanfaatan teknologi alsintan dapat meningkatkan produktivitas dan menurunkan biaya produksi. Dengan demikian pendapatan petani yang menggunakan alsintan akan lebih besar dari petani yang tidak menggunakan alsintan.

<sup>26</sup> Komariyati, dkk, *Pengaruh Penggunaan Traktor Terhadap Pendapatan dan Penggunaan Tenaga Kerja Pada Usahatani Padi di Kabupaten Samba*, AGRARIS: Journal of Agribusiness and Rural Development Research, Vol 4, No. 2, Desember 2018, hal. 92.

<sup>27</sup> Sudirman Umar dan Sulha Pangaribuan, *Evaluasi Penggunaan Mesin Tanam Bibit Padi (rice transplanter) Sistem Jajar Legowo di Lahan Pasang Surut*, Jurnal Teknik Pertanian Lampung, Vol. 6. No. 2, Juli 2017, hal. 110.

Untuk lebih meningkatkan produktivitas dan pendapatan petani, maka penggunaan alsintan tidak sebatas pada hulu produksi pertanian melainkan hilir produksi pertanian (pascapanen) juga perlu penggunaan alsintan. Namun, penggunaan alsintan pada pascapanen masih relatif minim. Padahal alsintan prapanen dan pascapanen harus berjalan bersama-sama sehingga produktivitas dan pendapatan petani yang diinginkan dapat tercapai. Masih minimnya penggunaan alsintan pada pascapanen tercermin dari data Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian (Ditjen PSP) Kementerian Pertanian bahwa mesin traktor roda 2 (dua) untuk prapanen sepanjang tahun 2013-2017 total ada sebanyak 112.395 unit dengan setiap tahun selalu ada pengadaannya. Sedangkan mesin prontok padi (*power thresher*) untuk pascapanen sepanjang tahun 2013-2017 total hanya ada 1.646 unit dengan pengadaan hanya ada pada tahun 2015. Oleh karena itu, pemberian bantuan alsintan pascapanen masih memang perlu ditingkatkan. Hal tersebut juga tercermin dari salah satu daerah sentra produksi padi di Kabupaten Sumedang. Para petani sangat berharap pemerintah bisa menambah bantuan alsintan perontok padi, karena alsintan tersebut dapat meningkatkan produktivitas hingga 12 ton per hektar.<sup>28</sup> Kekurangan mesin perontok juga terjadi di Desa Melai. Pemerintah telah memberikan mesin perontok kepada kelompok

tani beberapa tahun silam, tetapi mesin perontok tersebut dinilai masih kurang. Petani harus antri untuk memakai mesin perontok padi, karena perkelompok hanya ada satu unit dengan per kelompok memiliki anggota hingga belasan orang.<sup>29</sup> Artinya petani masih banyak yang membutuhkan alsintan pascapanen, karena alsintan pascapanen sangat erat juga kaitannya dalam produktivitas, seperti mesin prontok padi tersebut.

Pemanfaatan mesin perontok padi (*power thresher*) mampu menekan hasil yang tercecer, sehingga produksi lebih meningkat. Hasil produksi yang menggunakan *power thresher* sebanyak 5.306 kilogram. Sedangkan hasil produksi yang tidak menggunakan *power thresher* hanya sebanyak 4.464 kilogram.<sup>30</sup> Adopsi teknologi mekanisasi dalam kegiatan panen lebih efisien baik dari sisi tenaga kerja, biaya maupun waktu, dan mengurangi kehilangan hasil. Biaya panen dengan gebot sebesar Rp4.800.000, *power thresher* sebesar Rp3.000.000 - 3.400.000, dan biaya panen dengan *kombine harvester* sebesar Rp2.100.000. Selain biaya, kehilangan hasil gabah dengan gebot sebesar 14-16 persen, *power thresher* sebesar

<sup>28</sup>Acam, Punya Mesin Perontok Padi, *Panen di Sumedang Capai 12 Ton per Hektar*, dimuat dalam <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4966111/punya-mesin-perontok-padi-panen-di-sumedang-capai-12-tonhektare>, diakses tanggal 10 Oktober 2020.

<sup>29</sup>Sulaiman, *Petani Padi di Desa Melai Butuh Mesin Perontok Gabah*, dimuat dalam <https://pekanbaru.tribunnews.com/2018/11/22/pet>

ani-padi-di-desa-melai-butuh-mesin-perontok-gabah, diakses tanggal 10 Oktober 2020.

<sup>30</sup>Rahmat Kurniawan dan Diah Wahyudati, *Analisis Perbandingan Pendapatan Petani Padi yang Menggunakan Mesin Perontok Padi dan yang tidak Menggunakan Mesin Perontok Padi di Kelurahan Pulokerto Kecamatan Gandus Kota Palembang*, Societa, Jurnal Ilmu-Ilmu Agribisnis, Vol. IV-2, Desember 2015, hal. 77.

10-12,5 persen, dan *combine harvester* sebesar 2-3,5 persen.<sup>31</sup>

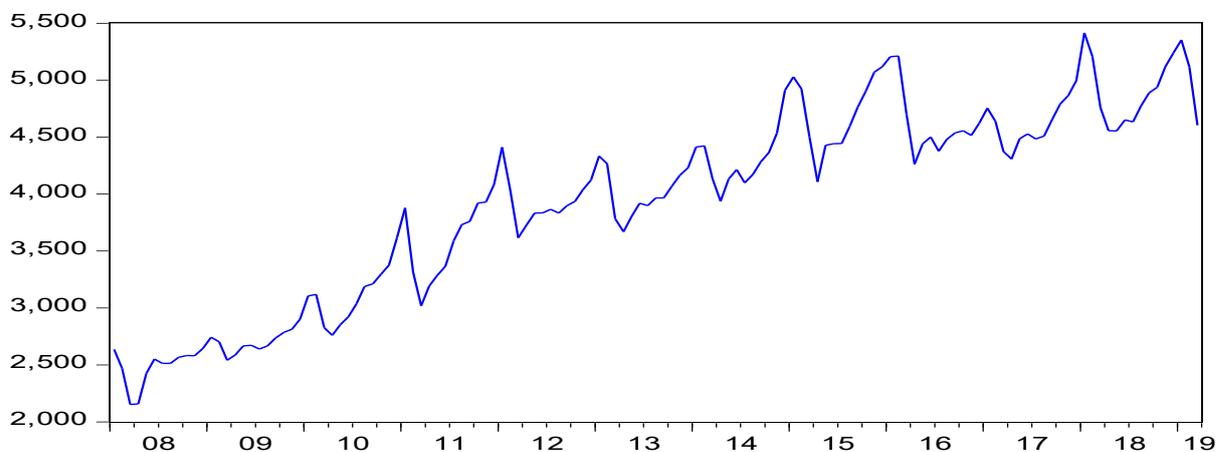
Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pemanfaatan alsintan secara utuh mulai dari produksi prapanen dan pascapanen dapat meningkatkan produktivitas. Dengan meningkatnya produktivitas tersebut, maka produksi hasil pertanian akan semakin tinggi, sehingga pendapatan petani akan lebih besar. Oleh karena itu, pemberian bantuan alsintan prapanen dan pascapanen harus menjadi bagian dari regulasi dalam pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan. Petani yang ikut berpartisipasi dalam pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan (petani PLP2B) diberikan bantuan alsintan lengkap yang terdiri dari alsintan prapanen dan pascapanen.

Sedangkan petani bukan PLP2B tidak diberikan alsintan yang lengkap. Artinya pemberian alsintan harus memprioritaskan petani PLP2B.

## 2. Stabilitas Harga

Panen raya merupakan waktu yang ditunggu-tunggu oleh para petani, karena saatnya untuk menikmati hasil kerja selama kurang lebih 3 bulan. Namun hal tersebut tidak seindah yang diharapkan, karena cenderung pada saat waktu panen raya harga gabah anjlok. Petani mengeluhkan harga gabah selalu turun setiap musim panen raya. Dalam kurun waktu 2008-2019 harga gabah selalu mengalami penurunan saat musim panen raya tiba yang disajikan dalam Gambar 5.

Gambar 5. Tren Harga Gabah Kering Panen 2008-2019 (Rupiah per Kilogram)



Sumber: Kementerian Pertanian, diolah (data sekunder)

Pada gambar 5 di atas, terlihat bahwa trend harga gabah sepanjang tahun 2008 sampai dengan 2019 selalu turun pada triwulan pertama, padahal triwulan pertama tersebut merupakan masa panen raya. Saat ini petani cenderung lebih suka menjual gabah kering

panen, karena langsung mendapatkan hasilnya sehingga dapat segera mengembalikan modal sendiri atau modal hasil dari pinjaman. Namun, pada musim panen raya harga gabah cenderung anjlok. Anjloknya harga gabah tersebut akan berdampak langsung pada hasil pendapatan

<sup>31</sup>Tri Bastuti Purwantini dan Sri Hery Susilowati, *Dampak Penggunaan Alat Mesin Panen*

*Terhadap Kelembagaan Usaha Tani Padi*, Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian, Vol. 16 No.1, Juni 2018, hal. 85.

yang ikut turun. Sebagai contoh, anjloknya harga gabah daerah sentra produksi beras di Indramayu harga gabah kering panen di tingkat petani sudah mencapai Rp3.500 sampai dengan Rp3.800 per kilogram.<sup>32</sup> Kondisi serupa juga terjadi di Kulonprogo, dimana berdasarkan informasi dari Kepala Dinas Pertanian dan Pangan Kulonprogo disampaikan bahwa harga gabah kering saat ini berkisar Rp3.000 sampai Rp3.200 per kilogram dari harga sebelumnya yang bisa mencapai Rp3.800 per kilogram. Adapun penyebab anjloknya harga tersebut dikarenakan masa panen raya dan Badan Urusan Logistik (Bulog) juga belum melakukan penyerapan yang optimal ke tingkat petani.<sup>33</sup> Kondisi ini menunjukkan bahwa peran pemerintah dalam menjaga harga pada saat panen raya masih kurang. Adapun upaya yang perlu dibuat regulasinya adalah pemerintah menjamin harga tetap stabil dengan menyerap hasil produksi petani. Sebagai contoh petani di Jepang, petani di Jepang mendapatkan fasilitas yang memadai dalam melakukan usahatani, yaitu sarana input produksi dan diserapnya hasil produksi oleh *Japan Agriculture* atau Koperasi Pertanian Jepang.<sup>34</sup> Hasil produksi tersebut juga bukan gabah kering panen, melainkan gabah kering giling. Artinya, hal ini dapat menjadi stimulus untuk petani meningkatkan nilai tambah hasil pertaniannya. Dengan adanya nilai tambah, maka pendapatan petani juga akan semakin besar, karena harga gabah kering giling jauh tinggi dari gabah kering panen. Adapun

lembaga yang diamanatkan untuk menyerap hasil produksi tersebut diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

### 3. Ekstensifikasi

Ekstensifikasi merupakan amanat dari Pasal 27 ayat (1) UU tentang PLP2B. Kemudian kegiatan ekstensifikasi juga dimuat dalam Pasal 29 Ayat (1) huruf a UU tentang PLP2B dilakukan dengan pencetakan LP2B. Aturan turunan ekstensifikasi juga sudah dimuat dalam PP NO. 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Namun, PP NO. 30 Tahun 2012 tersebut belum mengatur kewenangan lembaga dan besaran pembiayaan dalam kegiatan pengembangan ekstensifikasi.

Padahal kegiatan ekstensifikasi ini sebenarnya sudah pernah dilakukan pasca berlakunya UU tentang PLP2B. Kemudian pada tahun 2015, kegiatan ini menjadi salah satu program unggulan pemerintah dengan program perluasan 1 juta hektar sawah baru. Objek lahan dalam program tersebut adalah mengoptimalkan lahan-lahan rawa. Namun, Optimalisasi lahan rawa menjadi sawah sangat tergantung pada pengelolaan air. Kondisi air di daerah rawa pada musim hujan dapat berlimpah bahkan membanjiri persawahan yang ada, tapi pada musim panas lahan dapat menjadi kekeringan. Kondisi tersebut tidak terlepas bagaimana sistem pengelolaan air yang dibuat. Pengelolaan air ini merupakan kunci utama dalam mewujudkan keberhasilan usaha tani padi rawa. Pengelolaan

<sup>32</sup>Takmid, *Harga Gabah Kering Indramayu Anjlok hingga Rp3800 per kilogram*, dimuat dalam <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3933829/harga-gabah-kering-indramayu-anjlok-hingga-rp-3800-per-kilogram>, diakses tanggal 28 Agustus 2020.

<sup>33</sup>Tri Hidayatun, *Harga Gabah Anjlok di Kulon Progo*, dimuat dalam <https://republika.co.id/berita/nasional/daerah/ppaa>

14382/harga-gabah-di-kulon-progo-anjlok, diakses tanggal 28 Agustus 2020.

<sup>34</sup>Amran Sulaiman, *Tinjau Sawah, Mentan Dapat Ilmu dari Petani Jepang*, dimuat dalam <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4546316/tinjau-sawah-mentan-dapat-ilmu-dari-petani-jepang>, diakses tanggal 10 Oktober 2020.

air ini harus dapat mengendalikan air masuk maupun keluar sehingga ketersediaan air dapat mencukupi sesuai kebutuhan tanaman. Pengelolaan air yang dimaksud terdiri dari saluran air makro dan saluran air mikro. Saluran makro merupakan saluran utama dari sumber air untuk mencapai area persawahan. Sedangkan saluran mikro merupakan sistem tata air di dalam persawahan supaya air dapat mengalir semua bidang lahan pertanian.<sup>35</sup>

Dalam program optimalisasi lahan rawa, pembuatan saluran makro tidak termasuk dalam biaya komponen optimalisasi tersebut, tapi biaya saluran mikro sudah termasuk dalam komponen optimalisasi lahan rawa. Oleh karena itu, saluran air makro masih menjadi persoalan dalam optimalisasi lahan rawa. Persoalan ini juga ditemukan langsung oleh penulis saat *monitoring* dan evaluasi program cetak sawah di Kabutapen Mesuji Provinsi Lampung pada tanggal 20 November 2018. Jumadi selaku ketua kelompok tani meminta supaya pemerintah dapat juga memberikan bantuan untuk saluran primer. Saluran tersebut sangatlah penting untuk meningkatkan intensitas tanam dan produktivitas. Pada dasarnya pemilihan lahan cetak sawah baru tersebut selalu memperhatikan ketersediaan sumber air, tapi tidaklah mungkin cetak sawah selalu bertepatan langsung disisi sumber air. Dengan demikian peran pembangunan saluran primer menjadi penting untuk dapat menghubungkan lahan cetak sawah dengan sumber air. Namun, domain saluran primer tersebut bukanlah domain Kementerian Pertanian melainkan Kementerian PUPR. Untuk itu, Kementerian PUPR dalam merencanakan pembangunan irigasi/saluran

primer harus berdasarkan sebaran program perluasan lahan sawah/optimalisasi lahan rawa dengan berkoordinasi dengan Kementerian Pertanian. Oleh karena itu, kordinasi dan terintegrasinya program kewenangan lembaga-lembaga untuk pengembangan kegiatan ekstensifikasi sangat diperlukan.

Selain persoalan kelembagaan, dukungan anggaran juga merupakan salah satu faktor dalam program ekstensifikasi lahan rawa. Dukungan anggaran jelas sangat menentukan dalam optimisasi lahan rawa menjadi sawah. Besaran anggaran cetak sawah per hektar dibuat dengan biaya seragam sebesar Rp16.000.000 per hektar. Hasil tersebut merupakan nilai ambang terendah dari hasil analisa biaya cetak sawah per hektar yang dilakukan oleh empat universitas yaitu Institute Pertanian Bogor (IPB), Universitas Gadjah Mada (UGM), Universitas Padjajaran (UNPAD), dan Universitas Hasanudin (UNHAS) (Tabel 3).

Tabel 3. Analisa Biaya Cetak Sawah Per Hektar.

No	Sumber	Biaya (Rp)
1	IPB	28.988.524
2	UGM	38.001.873
3	UNPAD	16.001.446
4	UNHAS	24.154.153

Sumber: Direktur Perluasan Lahan dan Perlindungan Lahan Ditjen PSP Kementerian Pertanian 2018.

Besaran biaya cetak sawah sebesar Rp16.000.000 per hektar belum mencerminkan perwakilan daerah lain. Mungkin biaya tersebut realistis dengan daerah Jawa Barat, tapi biaya perhitungan IPB sebesar Rp28.988.524 lebih

<sup>35</sup>Tim Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI, *Laporan Pengumpulan Data-Data Ke Kabupaten Banyuasin Provinsi Sumatera Selatan Dalam Rangka*

*Analisis Program Cetak 1 Juta Ha Sawah Baru*, Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI, April 2018, hal.4.

besar dari UNPAD. Besaran ambang batas bawah tersebut tidak menjamin dapat mengover daerah lainnya. Berdasarkan tabel 4 juga diperoleh bahwa setiap estimasi masing-masing universitas memiliki karakteristik daerah yang berbeda-beda. Besarnya biaya tersebut juga lebih baik tidak seragam, karena setiap daerah memiliki medan dengan tingkat kesulitan yang berbeda-beda. Kondisi tersebut tersebut diperoleh berdasarkan hasil *monitoring* dan evaluasi di Kabupaten Mesuji Provinsi Lampung (Tabel 4).

Tabel 4. Hasil Perhitungan Biaya Cetak Sawah di Kabupaten Mesuji

No	Daerah	Biaya (Rp)
1	Sidang Muara Jaya 1	25.267.863
2	Sidang Muara Jaya 2	17.750.811
3	Sungai Badak Mesuji	19.085.631

Sumber: Dinas Pertanian Kabupetan Mesuji dan Dinas Pertanian Provinsi Lampung (data primer).

Tabel 4 di atas menunjukkan perbedaan yang cukup besar antara biaya di dua kecamatan walaupun dalam satu kabupaten. Perbedaan tersebut tidak lain dikarena lokasi dan medan lahan. Lahan rawa Sungai Badak Mesuji lebih dekat dari pusat kota maupun jalan raya utama povinsi atau kabupaten dibandingkan dengan lahan rawa daerah lainnya. Lebih mirisnya lagi luas lahan rawa dalam satu desa dalam satu kecamatan (Sidang Muara Jaya 1 dan Sidang Muara Jaya 2) memiliki perbedaan harga yang cukup besar sebesar Rp7.517.051,19. Perbedaan ini tidak lain disebabkan faktor kondisi lahan,

lokasi lahan, dan karakteristik lahan yang berbeda.

Lahan Sidang Muara Jaya 1 lebih jauh lagi akses masuknya dan kondisi jalan yang perlu dibuka terlebih dahulu supaya bisa dilewati. Bahkan pada saat peninjauan lokasi harus menggunakan perahu sampan untuk dapat mencapai lokasi, karena jalan darat yang masih berupa tanah sangat sulit dilalui. Jelas bahwa penggunaan perahu tersebut akan menimbulkan tambahan biaya lagi bagi para entitas perluasan lahan sawah dalam melakukan kegiatannya. Karena itu para entitas program perluasan lahan sawah rawa di provinsi Lampung sangat mengeluhkan harga yang diberikan oleh pemerintah pusat dengan satu harga tersebut. Padahal masing-masing daerah memiliki karakteristik dan tingkat kesulitan yang berbeda-beda. Untuk mengukur karakteristik dan tingkat kesulitan tersebut, maka perhitungan biaya dapat menggunakan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK). IKK digunakan sebagai *proxy* untuk mengukur tingkat kesulitan geografis suatu daerah, semakin sulit letak geografis suatu daerah maka semakin tinggi pula tingkat harga di daerah tersebut. IKK ini telah memperhitungkan IKK baik provinsi maupun kabupaten/kota.<sup>36</sup>

Berdasarkan pembahasan di atas, maka upaya mengoptimalkan kegiatan ekstensifikasi diperlukan suatu regulasi yang mengatur kegiatan tersebut. Namun, regulasi dari peraturan pemerintah belum mengatur kelembagaan dan biaya kegiatan ekstensifikasi. Oleh karena itu, PP No. 30 Tahun 2012 perlu direvisi dengan menambahkan aturan ekstensifikasi yaitu:

<sup>36</sup>Badan Pusat Statistik, *Indeks Kemahalan Konstruksi Provinsi dan Kabupaten/Kota 2018*, Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2018, hal. 7.

1. Pembangunan saluran primer harus berdasarkan pemetaan perluasan lahan sawah. Artinya lembaga-lembaga yang terkait dalam pengembangan kegiatan ekstensifikasi harus terkoordinasi dan terintegrasi dalam satu kegiatan.
2. Biaya kegiatan ekstensifikasi harus berdasarkan karakteristik masing-masing daerah dengan menggunakan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK).

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bagian sebelumnya, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan UU tentang PLP2B dan aturan turunannya belum efektif dalam mengatasi alih fungsi lahan, karena alih fungsi lahan masih marak terjadi dengan laju alih fungsi lahan sawah nasional sekitar 96.512 hektar per tahun. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan UU tentang PLP2B dan aturan turunannya yaitu:
  - a. UU tentang PLP2B belum memuat aturan insentif bagi pemerintah daerah yang memasukkan PLP2B dalam RTRW-nya dan disinsentif bagi pemerintah daerah yang tidak memasukkan PLP2B dalam RTRWnya.
  - b. Insentif bagi petani dalam PP No. 12 Tahun 2012 masih tumpang tindih antara insentif dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Tidak ada perbedaan pemberian insentif bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
  - c. PP NO. 30 Tahun 2012 belum mengatur kelembagaan dan besaran pembiayaan

dalam kegiatan pengembangan ekstensifikasi.

2. Upaya meningkatkan peran UU tentang PLP2B untuk mengatasi alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian yaitu:
  - a. Pemberian insentif bagi pemerintah daerah yang menetapkan luas lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam RTRW dengan Insentif berupa DAK bidang pertanian. Sedangkan pemerintah daerah yang tidak menetapkan tidak diberikan DAK bidang pertanian.
  - b. Pemberian insentif bagi petani PL2B dengan pemberian bantuan alat mesin pertanian prapanen dan pascapanen dan menjamin stabilitas harga dengan menyerap hasil produksi petani.
  - c. Membentuk kelembagaan dalam kegiatan ekstensifikasi dan perhitungan biaya ekstensifikasi menggunakan IKK.

#### B. Saran

1. Untuk meningkatkan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, maka pemerintah pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sudah selayaknya merevisi UU tentang PLP2B dan aturan turunannya.
2. UU tentang PLP2B perlu direvisi dengan menambahkan insentif bagi pemerintah daerah.
3. Aturan turun dari UU tentang PLP2B juga perlu direvisi dengan menambahkan beberapa klausul yaitu:
  - a. Pemberian insentif bagi pemerintah daerah yang menetapkan luas lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam RTRW dengan Insentif berupa DAK bidang pertanian. Sedangkan pemerintah daerah yang tidak menetapkan tidak diberikan DAK bidang pertanian.

- b. Pemberian insentif bagi petani PL2B dengan pemberian bantuan alat mesin pertanian prapanen dan pascapanen dan menjamin stabilitas harga dengan menyerap hasil hasil produksi petani.
- c. Membentuk kelembagaan dalam kegiatan ekstensifikasi dan perhitungan biaya ekstensifikasi menggunakan IKK.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

### Buku

Andrianto, Tuhana Taufiq. *Pengantar Ilmu Pertanian (Agraris, Agrobisnis, Agroindustri, dan Agroteknologi)*. Yogyakarta: Global Pustaka Utama, 2014.

Badan Pusat Statistik. *Indeks Kemahalan Konstruksi Provinsi dan Kabupaten/Kota 2018*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2018.

BAPPENAS dan JICA. *Analisis nilai Tukar Petani (NTP) Sebagai Bahan Penyusunan RPJMN Tahun 2015-2019*. Jakarta: BAPPENAS, 2013.

Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian. *Pedoman Teknis Pengadaan dan Penyaluran Bantuan*

Alat dan Mesin Pertanian APBN TA. 2019. Jakarta: Kementerian Pertanian, 2019.

Setiawan, Iwan dan Wahyu. *BUMN PANGAN (Evolusi Menuju Kedaulatan Pangan)*. Jakarta: Penebar Swadaya, 2017.

## Jurnal

Mulyani, Anny dkk. *Analisis Konversi Lahan Sawah: Penggunaan Data Spasial Resolusi Tinggi Memperlihatkan Laju Konversi yang Mengkhawatirkan*. *Jurnal Tanah dan Iklim*, Vol. 40 No. 2, Desember 2016.

Handoyo, Eko. *Konversi Lahan Pertanian ke Non Pertanian: Fungsi Ekologis yang Terabaikan*. *Jurnal Forum Ilmu Sosial*, Vol. 37 No.2, Desember 2010.

Iqbal, Muhammad dkk. *Analisis Konsistensi Subtansi dan Implentasi serta Dampak Peraturan Perundang-undangan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Provinsi Jawa Barat*. *Jurnal Pertanahan*, Vol. 6 No.1, September 2016.

Komariyati, dkk. *Pengaruh Penggunaan Traktor Terhadap Pendapatan dan Penggunaan Tenaga Kerja Pada Usahatani Padi di Kabupaten Samba*. *AGRARIS: Journal of Agribusiness and Rural Development Research*. Vol 4, No. 2, Desember 2018.

Kurniawan, Rahmat dan Wahyudati, Diah. *Analisis Perbandingan Pendapatan Petani Padi yang Menggunakan Mesin Perontok Padi dan yang tidak Menggunakan Mesin Perontok Padi di Kelurahan Pulokerto Kecamatan Gandus Kota Palembang*. *Societa: Jurnal Ilmu-Ilmu Agribisnis*, Vol. IV-2, Desember 2015.

Purwantini, Tri Bastuti dan Susilowati, Sri Hery. *Dampak Penggunaan Alat Mesin Panen Terhadap Kelembagaan Usaha Tani Padi*. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, Vol. 16 No.1, Juni 2018.

Umar, Sudirman dan Pangaribuan, Sulha. *Evaluasi Penggunaan Mesin Tanam Bibit Padi (rice transplanter) Sistem Jajar Legowo di Lahan Pasang Surut*. *Jurnal Teknik Pertanian Lampung*, Vol. 6. No. 2, Juli 2017.

Rokhmah, Meirina. *Potensi dan Kendala Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Demak*. *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*, Vol. 8 No.2, Juni 2012.

Sanjaya, Ihsan Wira. *Kebijakan Publik Perlindungan Lahan Pertanian Di Kabupaten Batang: Analisis Teori David Easton*. *Jurnal Hukum Khairah Ummah*, Vol.12 No.4, Desember 2017.

Wikantari dkk. *Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Di Kawasan Mamminasata Provinsi Sulawesi Selatan*. *J. Analisis*, Vol. 6 No. 2, Desember 2017.

## Bahan Yang Tidak Diterbitkan

Tim Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI. *Laporan Pengumpulan Data-Data Ke Kabupaten Banyuasin Provinsi Sumatera Selatan Dalam Rangka Analisis Program Cetak 1 Juta Ha Sawah Baru*. Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI, April 2018.

Tim Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI dan Kementerian Pertanian. *Laporan Monitoring dan Evaluasi Program Cetak 1 Juta Hektar Sawah Baru di Kabupaten Mesuji Provinsi*

Lampung. Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI, November 2018.

Indah. *Kegiatan Perluasan Areal Sawah Dalam Menunjang Swasembada Pangan Berkelanjutan*. Kementerian Pertanian, April 2018.

#### Laman

Adi, Tri. *Asa Mengungkit Kemandirian Daerah*. Dimuat dalam [https:// analisis.kontan.co.id/ news/ asa- mengungkit-kemandirian- daerah? page= all](https://analisis.kontan.co.id/news/asa-mengungkit-kemandirian-daerah?page=all), diakses tanggal 9 Oktober 2020.

Acam. *Punya Mesin Perontok Padi, Panen di Sumedang Capai 12 Ton per Hektar*. Dimuat dalam [https:// finance. detik.com/ berita-ekonomi-bisnis/ d-4966111/ punya- mesin-perontok- padi- panen- di-sumedang- apai-12-tonhektare](https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4966111/punya-mesin-perontok-padi-panen-di-sumedang-apai-12-tonhektare), diakses tanggal 10 Oktober 2020.

Dadiah, Pending. *Membangunkan Lahan Tidur dan Mencetak Sawah Wujudkan Swasembada*. Dimuat dalam [https:// www.tribunnews.com / bisnis / 2017/ 08/ 15/ mem- bangunkan -lahan- tidur- dan-mencetak -](https://www.tribunnews.com/bisnis/2017/08/15/membangunkan-lahan-tidur-dan-mencetak)

sawah- wujudkan -swasembada, diakses tanggal 1 September 2020.

Hidayatun, Tri. *Harga Gabah Anjlok di Kulon Progo*. Dimuat dalam [https:// republika.co.id/ berita/ nasional/ daerah/ ppaal4382/ harga- gabah- di-kulon- progo- anjlok](https://republika.co.id/berita/nasional/daerah/ppaal4382/harga-gabah-di-kulon-progo-anjlok), diakses tanggal 28 Agustus 2020.

Sulaiman. *Petani Padi di Desa Melai Butuh Mesin Perontok Gabah*. Dimuat dalam [https:/ /pekanbaru.tribunnews.com/ 2018 /11/ 22/ petani- padi- di- desa- melai -butuh - mesin -perontok -gabah](https://pekanbaru.tribunnews.com/2018/11/22/petani-padi-di-desa-melai-butuh-mesin-perontok-gabah), diakses tanggal 10 Oktober 2020.

Sulaiman, Amran. *Tinjau Sawah, Mentan Dapat Ilmu dari Petani Jepang*. Dimuat dalam [https :// finance. Detik .com/ berita-ekonomi - bisnis/ d-4546316/ tinjau- sawah- mentan- dapat -ilmu -dari- petani -jepang](https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4546316/tinjau-sawah-mentan-dapat-ilmu-dari-petani-jepang), diakses tanggal 10 Oktober 2020.

Takmid. *Harga Gabah Kering Indramyu Anjlok hingga Rp3800 per kilogram*. Dimuat dalam [https:// www.liputan6.com /bisnis/ read/ 3933829 /harga -gabah- kering -indramayu- anjlok -hingga- rp- 3800 -per -kilogram](https://www.liputan6.com/bisnis/read/3933829/harga-gabah-kering-indramayu-anjlok-hingga-rp-3800-per-kilogram), diakses tanggal 28 Agustus 2020.

**TINJAUAN YURIDIS PENJATUHAN SANKSI PELANGGARAN ETIK  
APARATUR SIPIL NEGARA OLEH DEWAN KEHORMATAN  
PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM**

***(JURIDICAL VIEW OF ETHICAL SANCTION ENFORCEMENT FOR STATE  
CIVIL APPARATUS BY THE ELECTORAL MANAGEMENT HONORARY  
COUNCIL)***

**Muhammad Reza Baihaki**

Magister Hukum Kenegaraan Universitas Indonesia, Jl. Salemba Raya, Jakarta Pusat

Korespondensi: m.reza92@ui.ac.id

**Muhammad Raziv Barokah**

Indrayana Centre for Government, Constitutional and Society Law Firm

**Abstrak**

Penegakan sanksi etik bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berada dalam lembaga penyelenggara pemilihan umum (Pemilu) memunculkan problematika berupa persinggungan kompetensi antara rezim kepegawaian dan penyelenggaraan etika oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Di satu sisi, hal demikian diakibat adanya perluasan makna penyelenggara pemilu yang juga mencakup ASN dalam lembaga penyelenggara pemilu, sebagaimana ditentukan dalam beberapa putusan DKPP. Namun demikian, di lain sisi, kewenangan DKPP sebagai penyelenggara penegakan etika pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, secara limitatif hanya untuk mengadili anggota KPU dan Bawaslu. Artikel ini mencoba untuk mendudukan pengertian penyelenggara pemilu dan kewenangan DKPP untuk mengadili dan memutus penyelenggara etik bagi ASN yang berada dalam penyelenggara pemilu. Lebih lanjut, artikel ini disusun dengan menggunakan penelitian normatif-yuridis, yang menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai pendekatan dalam penelitian ini (*statuta approach*). Hasil dari penelitian menunjukkan dua temuan utama yaitu: *Pertama*, ASN yang berada dalam lembaga penyelenggara pemilu bukan merupakan penyelenggara pemilu. *Kedua*, berdasarkan konsepsi penegakan etika, ASN tunduk pada rezim kepegawaian, sehingga tidak selazimnya tunduk pada penegakan kode etik yang dibentuk oleh DKPP. Dengan demikian, Peraturan DKPP yang menempatkan ASN sebagai objek dari penegakan etika harus direvisi berdasarkan konstruksi rezim hukum kepegawaian yang berlaku.

Kata Kunci: aparatur sipil negara, penegakan etika, sanksi administratif

***Abstract***

*The enforcement of ethical sanctions for State Civil Apparatus (ASN) who work for the Electoral Management Body raises problems in the form of competency intersections between the employment regime and the implementation of ethics by the Electoral Management Honorary Council (DKPP). On the one hand, this is due to the expansion of the meaning of electoral administrators to include ASN in the Electoral Management Body, as determined in several DKPP decisions. However, on the other hand, DKPP's authority as the electoral ethics*

enforcement body based on Law Number 7 of 2017 concerning General Elections is limited only to prosecute members of the KPU and Bawaslu. This article attempts to occupy the meaning of electoral administrators and the authority of DKPP to adjudicate and judge on ethical enforcement to ASN who work for the Electoral Management Body. Furthermore, this article has been prepared using normative-juridical research, which makes statutory as the approach in this research (statutory approach). The results of the study show two main findings, namely: First, ASN who work for the Electoral Management Body are not the electoral administrators. Second, based on the concept of ethical enforcement, ASN are subject to the employment regime, so they are not subject to the ethical enforcement established by DKPP. Thus, the DKPP Regulation which places ASN as the object of ethical enforcement must be revised based on the construction of the applicable civil service law regime.

Keywords: civil state apparatus, ethical enforcement, ethical sanctions

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Penegakan rezim hukum administrasi bagi Aparatur Pemerintah Negara (ASN) yang terbukti melanggar prinsip netralitas seharusnya dilakukan secara berkepastian dan berkeadilan sehingga konsepsi sanksi administratif yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan dapat sesuai dari tujuan dan asas-asas hukum administrasi yang berlaku.<sup>1</sup> Lebih lanjut, perbedaan dalam penegakan sanksi administratif terhadap ASN akan menyebabkan persoalan tersendiri dalam konsepsi norma, atau biasa disebut *instructure norm*, yang ditandai dengan tidak dapat diestimasi hasil dari penegakan hukum tersebut dan tingkat ketidakpastiannya sangat tinggi.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Sanksi administratif dianggap sebagai sarana hukum publik berupa penjatuhan beban oleh pemerintah terhadap rakyatnya sebagai respons atas ketidaktaatan terhadap kewajiban yang muncul dari peraturan perundang-undangan. Andri G Wibisana, *Tentang Ekor Yang Tidak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol.6 Nomor 1 Tahun 2019, hal. 2.

<sup>2</sup>Kondisi demikian relatif memiliki persamaan seperti yang diungkapkan oleh William N.

Dalam perspektif hukum publik, tujuan dicantumkannya (diatur) sanksi dalam peraturan perundang-undangan hukum administrasi adalah untuk menangkal perasaan impunitas (pembiaran) terhadap pelanggaran tertentu dan beberapa perilaku serius (yang bagaimanapun dianggap sebagai gangguan).<sup>3</sup> Lebih lanjut, berdasarkan karakteristiknya, sanksi administrasi lebih ditunjukkan untuk upaya pemulihan (*reparatoir*) atas pelanggaran yang telah dilakukan.<sup>4</sup> Dengan demikian, penegakan sanksi administrasi harus memiliki berbagai persyaratan

---

Dunn, dalam karyanya *Public Policy Analysis* dengan mengemukakan “suatu bentuk norma perintah dan larangan pengaturan bagi pejabat administrasi dan warga masyarakat tanpa disadari menciptakan masalah yang tidak terstruktur yang bercirikan norma yang diterapkan praktik secara berbeda-beda, dengan nilai manfaat yang tidak diketahui dan ditetapkan dengan cara yang tidak konsisten. Hasilnya tidak dapat diestimasi dan tingkat ketidakpastiannya sangat tinggi” Lihat, William A Dunn, *Public Policy Analysis*, Yogyakarta: UGM Press, 2003, hal. 111.

<sup>3</sup>Sri Nur Hari Susanto, *Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi*, Administrative Law and Governance, Vol.2 No.1, Maret 2019, hal. 126.

<sup>4</sup>Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2015, hal. 239.

termasuk, tujuan, sasaran serta prinsip kepastian dalam penjatuhan saksi.

Permasalahan muncul manakala terdapat dualisme dalam penegakan sanksi administratif terhadap pelanggaran netralitas ASN yang berada dalam lembaga penyelenggara Pemilihan Umum (pemilu) seperti jajaran Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum (KPU), Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Sekretariat Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Hal ini diakibatkan oleh tidak jelasnya kedudukan Aparatur Sipil Negara dalam lembaga penyelenggara pemilihan umum tersebut, apakah tergolong sebagai penyelenggara pemilu atau hanya sebagai instrumen fasilitator dan pendukung lembaga penyelenggara pemilu.

Di satu sisi, ASN yang berada dalam jajaran lembaga penyelenggara pemilu dianggap sebagai bagian dari penyelenggara pemilihan umum sehingga secara praktis akan terikat pada kode etik dan kode perilaku penyelenggara pemilihan umum, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pedoman Perilaku dan Kode Etik Penyelenggara Pemilu (Peraturan DKPP No. 2 tahun 2017), tepatnya pada Pasal 5 ayat (2) disebutkan:

Kode Etik bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh:

1. anggota KPU, anggota KPU Provinsi atau KIP Aceh, anggota KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN serta Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa, Pengawas Pemilu Luar Negeri, dan Pengawas TPS;

2. Jajaran sekretariat KPU dan Bawaslu.

Sedangkan di sisi lain, melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU tentang ASN), terdapat ketentuan yang secara *explicit verbis* menentukan bahwa ASN wajib memiliki prinsip netralitas.<sup>5</sup> Lebih lanjut, penegakan terhadap prinsip netralitas tersebut juga secara normatif dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik ASN jo. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin ASN, yang juga disertai dengan jenis-jenis sanksi, berupa penjatuhan sanksi ringan, hingga sanksi berat, melalui pejabat pembina kepegawaian.<sup>6</sup>

Berdasarkan kedua rezim tersebut, jika dihadapkan pada ASN yang berada dalam lembaga penyelenggara pemilihan umum seperti KPU dan Bawaslu, maka akan menimbulkan sebuah pertanyaan mendasar apakah secara administratif akan ditindak melalui rezim administrasi kepegawaian, yang penegakan sanksi disiplin ASN dilakukan secara berjenjang, atau akan dilakukan berdasarkan rezim penyelenggara pemilu, yang penagakannya akan dilakukan melalui proses adjudikasi oleh DKPP sebagai *quasi* yudisial.<sup>7</sup>

<sup>5</sup>Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>6</sup>Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Aparatur Sipil Pemerintah.

<sup>7</sup>Dalam artikel ini penulis menggunakan pandangan Fernando M Manulang, yang dalam postulat demikian tidak membedakan antara penegakan sanksi administratif dan sanksi etik. Mengingat keduanya telah dikodifikasi menjadi ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga secara sekuensial penegakan kode etik telah mengalami modifikasi norma yang semula menggunakan parameter *best consequences* menjadi

Dalam tataran praktis, DKPP pertama kali menjatuhkan sanksi terhadap ASN melalui Putusan 25- 26/ DKPP- PKE- I/ 2012. Postulat demikian relatif masih dipertahankan, kendati instrumen pemilu (UU tentang Pemilu) telah direvisi, bahkan selama tahun 2019, DKPP telah menjatuhkan sanksi terhadap ASN dengan dasar pelanggaran terhadap Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2017, hal demikian terlihat dari beberapa putusan DKPP, seperti Putusan 111-PKE-DKPP/ V/ 2019, Putusan 144- PKE- DKPP/ VI/ 2019, Putusan 174- PKE- DKPP/ VII/ 2019, dan Putusan 234- 235- PKE- DKPP/ VIII/ 2019.

Berdasarkan preseden tersebut maka ASN yang berada pada lembaga penyelenggara pemilu secara tidak langsung dikategorikan sebagai penyelenggara pemilu itu sendiri. Hal demikian secara yuridis, dinilai memiliki pertentangan norma dan tidak sesuai dengan gagasan awal pembentukan DKPP, mengingat *ratio decidendie* lahirnya DKPP adalah untuk mengawasi perilaku anggota KPU dan anggota Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu.<sup>8</sup> Bahkan kerangka

---

norma yang terkodifikasi. Lihat Keterangan Ahli Fernando M Manulang dalam Salinan Putusan Nomor 82/G/2020/PTUN-JKT, hal. 221.

<sup>8</sup>Semula nomenklatur dewan etik pemilu adalah Dewan Kehormatan KPU, yang komposisinya adalah anggota KPU dan anggota Bawaslu, berdasarkan jumlah yang proporsional. Dalam praktiknya konsepsi tersebut diubah oleh MK Berdasarkan pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010, yang menyebutkan bahwa pembentukan lembaga etika pemilu merupakan kebijakan hukum terbuka pembentuk undang-undang (open legal policy) sehingga diharapkan kedepan pembentukan lembaga etik didasari pada komposisi yang proporsional antara KPU dan Bawaslu sebagai kerangka pengawasan terhadap penyelenggara Pemilu yang dalam hal ini adalah anggota KPU dan anggota Bawaslu. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010, hal.116. Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut terlihat bahwa pembentukan DKPP bukan

pemikiran ketentuan tersebut secara *explicit verbis* kembali dipertegas secara limitatif dengan menekankan pada norma “anggota KPU” dan “anggota Bawaslu” sebagaimana tertuang dalam Pasal 155 ayat (2), Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU tentang Pemilu) yang menyatakan:

DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU provinsi, anggota, KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu bupaten/Kota.

Secara normatif, ketentuan demikian sebenarnya telah senafas dengan norma dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 yang menentukan bahwa penegakan kode etik jajaran sekretariat KPU dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang aparatur sipil negara,<sup>9</sup> akan tetapi substansi norma tersebut dinilai inkonsisten, mengingat dalam Pasal yang sama tepatnya pada ayat (2) menyebutkan bahwa Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu wajib

---

dimaksudkan untuk menyelesaikan pelanggaran etika ASN di lingkungan KPU maupun Bawaslu.

<sup>9</sup>Secara lengkap pasal 5 ayat (2) berbunyi: huruf a. anggota KPU, anggota KPU Provinsi atau KIP Aceh, anggota KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN serta Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa, Pengawas Pemilu Luar Negeri, dan Pengawas TPS; Huruf b. Jajaran sekretariat KPU dan Bawaslu

Sedangkan pada ayat (3) disebutkan: Penegakan Kode Etik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Aparatur Sipil Negara Lihat Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum.

dan mengikat kepada jajaran sekretariat Jenderal KPU dan sekretarian Bawaslu.<sup>10</sup>

Berdasarkan postulat tersebut, maka terlihat adanya dualisme penegakan sanksi administratif bagi ASN yang berada di lingkungan penyelenggara pemilihan umum, apakah akan tunduk pada ketentuan rezim administrasi kepegawaian yang berlaku, atau akan tunduk kepada rezim pemilu yang diatur oleh lembaga dewan kehormatan penyelenggara pemilu.

Secara konseptual, tulisan ini dimaksudkan untuk merefleksikan usaha dalam mempertengahan kedua rezim antara hukum administrasi dan hukum tata negara, sebab keduanya kendati tidak dapat terpisahkan namun dapat dibedakan. Lebih lanjut, penting untuk mendudukan persoalan kedua rezim ini secara proporsional, hal ini dimaksudkan agar kedua rezim dapat berlangsung secara komplementer, karena seperti yang diungkapkan Oppenheim sebagaimana oleh Arifin P Soeria Atmadja: "*Staatsrecht zonder Administratief is vleugel lam, en Administratiefrecht zonder Staatsrecht is vleugel vrij*".<sup>11</sup>

Tulisan ini mencoba untuk menelisik lebih dalam mengenai kedudukan ASN dalam lembaga penyelenggara pemilu dan konsepsi sanksi administratif bagi ASN dalam lembaga penyelenggara pemilu. Lebih lanjut artikel secara preskriptif mencoba menelisik mengenai

<sup>10</sup>Hal yang menarik dari ketentuan ini adalah bahwa Peraturan DKPP luput untuk mencantumkan sekretariat DKPP sebagai pihak yang wajib dan terikat untuk tunduk pada pedoman perilaku dan etika penyelenggara pemilu. Hal demikian kembali mensiratkan bahwa lazimnya ASN penyelenggara pemilu tunduk pada rezim kepegawaian, sebagai satu kesatuan wadah birokrasi.

<sup>11</sup>Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum; Teori, Praktik, dan Kritik*, Depok: Rajagrafindo, 2017, hal. XIV.

kedudukan ASN yang berada dalam lembaga penyelenggara pemilihan umum apakah tergolong sebagai penyelenggara pemilu sehingga tunduk pada rezim penegakan kode etik dan pedoman perilaku yang diselenggarakan oleh DKPP.

## B. Permasalahan

1. Bagaimanakah penjatuhan sanksi pelanggaran etik bagi Aparatur Sipil Negara yang berada pada lembaga penyelenggara pemilu, apakah menggunakan rezim hukum kepegawaian sebagaimana ditentukan dalam UU tentang ASN dan ketentuan pelaksanaannya atau menggunakan rezim pemilu sebagaimana ditentukan dalam UU tentang Pemilu yang menempatkan DKPP sebagai quasi yudisial?
2. Bagaimanakah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum sebaiknya menegakkan etika kepegawaian untuk Aparatur Sipil Negara di lembaga penyelenggara Pemilu?

## C. Tujuan

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang komprehensif tentang definisi penyelenggara pemilu yang dituangkan dalam UU tentang Pemilu. Lebih lanjut, penyelenggara pemilu disamping merupakan fungsi pemerintahan, namun secara administratif juga harus tetap dilekatkan pada jabatan dan organisasi, sehingga norma penyelenggara pemilu tidak serta merta melekat pada seluruh jajaran ASN yang berada dalam instansi penyelenggara pemilihan umum.

Adapun secara khusus, penelitian ini akan mencoba menelisik disharmonisasi regulasi dalam penegakan kode etik bagi ASN yang berada di instansi Komisi Pemilihan Umum.

Lebih lanjut disharmonisasi norma tersebut diakibatkan karena adanya kegagalan dalam mengidentifikasi arti dari penyelenggara pemilu, sehingga sanksi yang dijatuhkan oleh DKPP cenderung mengalami modifikasi dan keluar ketentuan yang dituangkan dalam Peraturan DKPP.

#### D. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian normatif- yuridis yang menitik beratkan penelitian terletak pada kepustakaan. Dengan demikian artikel ini akan lebih banyak menelaah dan mengkaji data-data sekunder tanpa memberikan hipotesa. Lebih lanjut, secara spesifik studi kepustakaan dilakukan guna memperoleh data sekunder yaitu dokumen atau bahan hukum yang selanjutnya dipelajari secara sistematis dengan cara membaca dan menganalisa bahan-bahan yang tersedia, baik berupa peraturan perundang- undangan, peraturan-peraturan lainnya maupun literatur-literatur yang bersifat teoritis dan mempunyai hubungan dengan permasalahan guna memperoleh pandangan preskriptif. Dengan demikian penelitian ini akan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Kedudukan ASN dalam Administrasi Kepegawaian

Presiden sebagai pemimpin tertinggi kekuasaan Pemerintahan, dalam melaksanakan seluruh urusan/ tugas dibantu oleh para pembantunya baik secara internal dalam hal ini para menteri, maupun secara eksternal lembaga/organ negara lainnya. Lebih lanjut, tugas yang diemban oleh para menteri dan

lembaga- lembaga negara lainnya secara operasional dilaksanakan oleh para perangkatnya, yaitu ASN.<sup>12</sup>

Lebih lanjut, kompleksnya perangkat kenegaraan yang terafiliasi dari berbagai unsur kementerian dan kelembagaan menjadi dasar untuk mendesain manajemen administrasi kepegawaian agar terfokus dan terarah dalam mencapai tujuan bernegara, sebagaimana diungkapkan oleh Paul Pigors dan Charles A. Mayers:

*Personnel administrations is the art of acquiring, developing, and maintaining a competent workforce in such manner as to accomplish, with maximum efficiency and economy the function and objectives of the organization.*<sup>13</sup>

Bertalian dengan hal tersebut, E. Utrecht mengemukakan bahwa pada umumnya pejabat publik berstatus sebagai pegawai negeri sipil (ASN), seperti halnya pemegang jabatan dari suatu jabatan negara (*politieke ambtsdrager*). Sebaliknya tidaklah setiap pegawai negeri merupakan pemegang jabatan publik.<sup>14</sup> Bertalian dengan hal tersebut, SF. Marbun mencoba secara korelatif menghubungkan dengan definis ASN, menurutnya terdapat definisi stimulatif (penetapan tentang makna yang diberikan oleh

<sup>12</sup>Sri Mamudji *et.al*, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. 291.

<sup>13</sup>*Ibid.*, hal. 288. Lihat Juga Paul Pigors and Charles A Mayers, *Personnel Administration a Point of View and a Method*, New York, McGraw-Hill book Company, 1981, hal. 12.

<sup>14</sup>E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Editor Moh. Saleh Djindang, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1964. hal.162.

Undang-Undang) dan Perluasan Pengertian.<sup>15</sup> Melalui definisi tersebut, secara sederhana ASN dapat dibedakan dengan pejabat negara. Kranenburg- Vegting menjelaskan perbedaan tersebut melalui konsep sistem pengangkatannya, yakni bahwa pegawai negeri adalah orang-orang yang ditunjuk untuk bekerja, bukan orang-orang yang dipilih untuk mewakili.<sup>16</sup> Lebih lanjut, perbedaan kategori ASN dan Pejabat negara juga ditinjau dari perspektif hubungan kedinasan, Logeman misalnya mendudukan perbedaan pada ASN dan Pejabat Negara didasari pada hubungan kedinasan yang bersifat biasa pada ASN dan khusus bagi Pejabat.<sup>17</sup>

Berdasarkan uraian tersebut S.F Marbun secara sederhana mendeskripsikan perbedaan ASN dan Pejabat negara dengan beberapa prinsip:

- a. Pengangkatan para pejabat negara semata-mata merupakan kekuasaan pihak negara yang sebenarnya, negara itu formalitas tinggal mengesahkan hasil pemilihan sedangkan pengangkatan pegawai negeri melalui penunjukan (*aanateling*) oleh pemerintah.
- b. Pejabat negara itu mempunyai masa jabatan yang dibatasi dengan periodisasi tertentu, sedangkan pegawai negeri dapat bekerja terus sampai mencapai usia pensiun.

---

<sup>15</sup>S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara, Jilid I*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, 2012, hal.264-265.

<sup>16</sup>Widhya Mahendra Putra, *Jabatan Pimpinan Tinggi Berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan Perbandingannya dengan Jabatan Struktural Pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.17 No.2 Juni 2020, hal.170.

<sup>17</sup>E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, hal. 149.

- c. Pejabat negara belum tentu aparat pemerintah, sedangkan pegawai negeri adalah aparat pemerintahan yang kedudukannya selalu dikaitkan dengan pangkat.

## 2. Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara

S.F. Marbun dan Moh. Mahfud Md dalam mengamati konstelasi politik nasional mengemukakan posisi intelektual mereka dengan memberikan tesis bahwa salah satu persoalan besar bangsa ini dalam kehidupan bernegara adalah persoalan netralitas pegawai negeri, karena secara teoritis sulit ditemukan landasan yang dapat memberikan alasan pembenar bagi dimungkinkannya pegawai negeri untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis.<sup>18</sup>

Oleh karena itu, Dalam upaya menjaga netralitas PNS dari pengaruh Parpol, pasca reformasi pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Anggota Partai Politik, serta Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik, yang menyebutkan bahwa PNS dilarang untuk menjadi anggota dan pengurus Parpol.<sup>19</sup> Lebih lanjut, untuk mempertegas bahwa ASN tidak terafiliasi pada kepentingan politik tertentu, dibentuklah Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik ASN (PP

---

<sup>18</sup>S.F Marbun dan Moh. Mahfud Md, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1987, hal.69.

<sup>19</sup>Made Andika Satria Putra dan I Made Budi Arsika, *Perwujudan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Keanggotaan dan Kepengurusan Partai Politik*, Jurnal Ilmu Hukum Kertha Negara, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Vol.2 No.3 Mei 2014, hal.6.

No. 42 Tahun 2004) yang dalam Pasal 6 huruf h, menyebutkan bahwa ASN harus menjunjung nilai-nilai dasar berupa profesionalisme, netralitas dan bermoral tinggi.

Konsistensi dari politik hukum demikian sampai saat ini tetap berlangsung melalui UU tentang ASN yang juga berdasarkan ketentuan peraturan pelaksanaannya, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP No. 53 Tahun 2010) menentukan adanya prinsip netralitas dan larangan bagi ASN untuk memihak kepada kepentingan politik tertentu. Secara konseptual, tujuan dari netralitas ini untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan, serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.<sup>20</sup>

Lebih lanjut, Pengaturan terhadap netralitas ASN dimaksudkan untuk memperoleh kepastian, kegunaan dan keadilan hukum guna membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan Bergeraknya kekuasaan atas nalurinya sendiri, yang pada akhirnya mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Hal demikian di satu sisi secara tidak langsung membatasi hak bersikap dalam politik bagi ASN. Namun di sisi lain, konsep pembatasan didasarkan pada konsepsi negara hukum demokratis yang berorientasi pada penerapan *good governance* guna menciptakan perubahan kaidah perilaku yang menempatkan hubungan dinas publik dalam hukum kepegawaian.<sup>21</sup>

Makna dari netralitas ini menurut Marbun yaitu agar bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan Parpol atau tidak berperan dalam proses politik, namun masih tetap mempunyai hak politik untuk memilih, dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum. Dengan demikian birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik maupun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan. Selain itu tujuan netralitas ini untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan, serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.<sup>22</sup>

Secara normatif, selama ini kriteria yang digunakan dalam mengidentifikasi dan mengkualifikasi jenis-jenis kegiatan politik sebagai pelanggaran netralitas PNS yaitu: *Pertama*, Keikutsertaan Pegawai PNS dalam pelaksanaan Kampanye. *Kedua*, Pegawai PNS menjadi peserta kampanye dengan menggunakan Atribut Partai/PNS. *Ketiga*, Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS dilingkungan kerjanya. *Keempat*, Sebagai Peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara. *Kelima*, membuat keputusan dan/ atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon pasangan selama masa kampanye. *Keenam*, Mengadakan suatu kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap calon pasangan yang menjadi peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah kampanye yang meliputi pertemuan, ajakan, himbuan seruan dan pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan kerjanya, anggota

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>Tedy Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, *Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur*

*Sipil Negera*, Jurnal Media Hukum, Vol.23 No.1 Tahun 2016, hal. 93.

<sup>22</sup>S.F Marbun dan Moh. Mahfud Md, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, hal. 69.

keluarga, dan masyarakat. *Ketujuh*, Menjadi anggota panitia pemilihan kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam kegiatan Pemilukada tanpa izin dari atasan langsung.

Akan tetapi dalam pengejawentahan prinsip netralitas secara praktik ternyata menimbulkan beberapa anomali, sebab artikulasi dari netralitas secara normatif tidak dijelaskan bagaimana saja bentuk dari netralitas ASN. UU tentang ASN hanya menentukan bahwa ASN memiliki prinsip netralitas berdasarkan Pasal 2. Sedangkan dalam ketentuan penjelasan disebutkan:

bahwa dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.<sup>23</sup>

adapun penjelasan Pasal 2 menyebutkan yang dimaksud dengan “*asas netralitas*” adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Berdasarkan ketentuan demikian, maka artikulasi netralitas disandarkan pada sikap ASN

---

<sup>23</sup>Dalam pandangan Daly Erni, penjelasan demikian disatu sisi menimbulkan pertanyaan baru berupa jika seorang tidak termasuk dalam anggota ataupun pengurus partai politik melainkan menjadi penasehat ataupun konsultan politik apakah secara sekuensial tergolong sebagai melanggar prinsip netralitas atau tidak. Disampaikan Pada Perkuliahan Hukum Kepegawaian Magister Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Lihat Arsip Perkuliahan M Reza Baihaki, 24 Novembr 2020.

berdasarkan kewenangan yang dimilikinya untuk tidak secara simultan dikaitkan dengan pilihan politiknya. Kendati demikian secara normatif, beberapa praktik juga dinilai dapat melanggar prinsip netralitas ASN seperti ikut serta sebagai pelaksana kampanye baik menggunakan atribut ataupun tidak, serta mengerahkan PNS lain untuk terlibat dalam kampanye dan menggunakan fasilitas negara untuk kepentingan kampanye dll.

Dari segi penegakan disiplin ASN, pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat digolongkan dalam pelanggaran disiplin sedang dan/atau pelanggaran disiplin berat. Disiplin sedang berdasarkan Pasal 12 mencakup sanksi berupa penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun dan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.<sup>24</sup> Sedangkan ASN tergolong melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat berdasarkan Pasal 13<sup>25</sup> dengan jenis sanksi berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga)

---

<sup>24</sup>Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

<sup>25</sup>Pelanggaran dengan cara memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara (Pasal 13 angka 11). Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye (Pasal 13 angka 12). Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye dan/atau membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 15 huruf b dan huruf c (Pasal 13 angka 13).

tahun, pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS dan pemberhentian tidak dengan hormat.<sup>26</sup>

### 3. Penegakan Hukum Administrasi Pemerintahan

P. Nicolai sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR mengemukakan:

*“De bestuursrechtelijk handhavings-middelen omvatten (1) het toezicht dat bestuursorganen kunnen uitoefenen op de naliving van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en van de bij besluit individueel opgelegde verplichtingen, en (2) de toepassing van bestuurechtelijke sanctie bevoegheid.”*<sup>27</sup>

Senada dengan yang dikemukakan Nicolai, J.B.J.M Ten Berge sebagaimana dikutip oleh Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa, instrumen penegakan hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi.<sup>28</sup> Bertalian dengan apa yang dikemukakan dalam penegakan hukum administrasi, Paulus E. Lotulung menyebutkan bahwa terdapat beberapa macam pengawasan, berdasarkan segi kedudukan

dari badan /organ, segi waktu dilaksanakannya pengawasan, dan segi objek yang diawasi.<sup>29</sup> Lebih lanjut, setelah menguraikan jenis kontrol tersebut, menurut Lotulung, kontrol yang dilakukan oleh pengadilan dalam hukum administrasi negara diposisikan sebagai kontrol eksternal, a-posteriori dan berdasarkan segi hukum.

Adapun berdasarkan aspek sanksi, beberapa ahli hukum administrasi menyebutkan bahwa sanksi merupakan salah satu instrumen terpenting dalam penegakan hukum administrasi, Philipus M Hadjon misalnya mengatakan bahwa pada umumnya tidak ada gunanya memasukan kewajiban dan larangan bagi warga negara dan/atau organ/pejabat administrasi manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara.<sup>30</sup> Di samping itu urgensi dalam penegakan sanksi juga diungkapkan Nicolai yang mengatakan bahwa

---

<sup>29</sup>Konsepsi pengawasan berdasarkan segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan kontrol terhadap badan/organ yang dikontrol, dapat dibedakan antara jenis internal dan eksternal. Lebih lanjut menurut Lotulung, kontrol internal berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktur yang masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Sedangkan kontrol eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktur berada di luar pemerintah. Adapun dari segi waktu dilaksanakannya pengawasan kontrol dibedakan antar dua jenis yaitu, a-priori dan kontrol a-posteriori. Kontrol a-priori bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya tindakan administrasi pemerintahan, sedangkan a-posteriori adalah bilamana pengawasan dilakukan setelah adanya tindakan administrasi pemerintah. Adapun dari segi objek yang diawasi, terdapat kontrol dari segi hukum dan segi manfaat. Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993. hal. XV-XVIII.

<sup>30</sup>Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, hal. 245.

---

<sup>26</sup>Pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

<sup>27</sup>Terjemahan: Sarana penegakan hukum administrasi Negara berisi 1) pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu dan 2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan. Lihat P Nicolai, *et.al. Bestuursrecht*, Amsterdam, 1994, hal. 469. Lihat Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hal. 296.

<sup>28</sup>Arief Sidharta, *Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang layak*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996, hal. 337.

sanksi dalam hukum administrasi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum administrasi. Dalam paradigma yang sama Ridwan H.R sebagaimana dikutip oleh MR Andri G Wibisana mengemukakan bahwa sanksi administrasi merupakan unsur terpenting dalam penegakan hukum administrasi, yang biasanya diletakan pada bagian akhir dalam peraturan, sehingga para sarjanah hukum menyebutnya sebagai “in cauda venenum” atau ekor yang beracun.

Mochtar Kusuma Atmadja dan Arief Sidarta dengan mengamati perkembangan hukum administrasi mengatakan bahwa keberadaan sanksi administrasi semakin penting, sebab sanksi administrasi dinilai memainkan peran penting dalam kehidupan bermasyarakat maupun penyelenggaraan pemerintahan. bahkan menurut kedua ahli hukum ini, sanksi administrasi dinilai lebih efektif dari pada sanksi dalam hukum pidana.<sup>31</sup> Namun demikian, kendati peran sanksi dalam hukum administrasi memegang peran penting, terdapat beberapa catatan yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum administrasi. J.B J.M ten Berge menyebutkan bahwa beberapa aspek yang harus diperhatikan atau dipertimbangkan dalam rangka penegakan hukum yaitu<sup>32</sup>:

1. Suatu peraturan harus sedikit mungkin membiarkan ruang bagi perbedaan interpretasi
2. Ketentuan pengecualian harus dibatasi secara minimal

3. Peraturan harus sebanyak mungkin diarahkan pada kenyataan yang secara objektif dapat ditentukan;
4. Peraturan harus dapat dilaksanakan oleh mereka yang terkena peraturan dan mereka yang dibebani dengan (tugas) penegakan (hukum).

Ditinjau dari segi sasarannya, dalam hukum administrasi dikenal jenis sanksi, yaitu, sanksi reparatoir dan sanksi punitif. Namun beberapa ahli menunjukkan bahwa disamping kedua jenis sanksi tersebut terdapat sanksi yang bersifat regresif. Sanksi reparatoir diartikan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditunjukkan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legale situatie*), sedangkan sanksi punitif adalah sanksi yang semata-mata ditunjukkan untuk memberikan hukuman pada seseorang. Adapun sanksi yang bersifat regresif adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan ketentuan yang terdapat dalam keputusan yang telah diterbitkan. Lebih lanjut, sanksi ini ditunjukkan untuk keadaan hukum semula, sebelum diterbitkannya keputusan.<sup>33</sup>

Secara teoritis, terdapat perbedaan yang sangat jelas antara sanksi administratif dan sanksi dalam hukum pidana. sanksi administratif ditunjukkan kepada perbuatan pelanggarannya,

---

<sup>31</sup>Mochtar Kusuma Atmadja dan Arief Sidarta, *Pengantar Ilmu hukum*, Bandung: Alumni, 2000, hal. 47.

<sup>32</sup>J.B.J.M ten Berge, *Besturen Door de Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 2001. hal. 376.

---

<sup>33</sup>Ridwan HR menilai bahwa sanksi regresif tidak jauh berbeda dengan sanksi bersifat reparatoir, sebab dasar perbedaan hanya terdapat lingkup dikenakannya sanksi tersebut. Sanksi reparatoir dikenakan terhadap pelanggar norma hukum administrasi negara secara umum, sedangkan sanksi regresif hanya dikenakan terhadap pelanggaran ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam keputusan. Lihat Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hal. 301.

sedangkan sanksi pidana ditunjukkan kepada si pelanggar dengan memberikan hukuman berupa penjatuan nestapa. Sanksi administratif dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan, dengan demikian sifat sanksi adalah reparatoir artinya memulihkan keadaan semula. Disamping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tindakan penegakan hukumnya. sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat tata usaha negara tanpa melalui prosedur pengadilan sedangkan sanksi pidana hanya dijatuhkan oleh hakim melalui proses pidana.<sup>34</sup>

## B. Problematika Penegakan Kode Etik dan Pedoman Penyelenggara Pemilu

### 1. Komisi Pemilihan Umum sebagai Penyelenggaraan Pemilu

UU tentang Pemilu di dalam konsideran menimbang-nya menyebutkan bahwa “*untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional perlu diselenggarakan pemilihan umum*”. Lebih lanjut, secara *explicit verbis* dalam Pasal 1 angka 7 menyebutkan bahwa penyelenggara pemilu adalah lembaga KPU, Bawaslu dan DKPP yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Dengan demikian berdasarkan konsepsi administrasi pemerintahan, maka dapat dikatakan penyelenggaraan pemilu merupakan bentuk dari penyelenggaraan urusan Pemerintahan (dalam arti luas) “*bestuurszorg*.”<sup>35</sup> Lebih lanjut, untuk menjalankan fungsi tersebut maka negara, yang merupakan organisasi jabatan, menentukan organ/badan/lembaga yang menjalankan fungsi

dan tugas tersebut, dengan menempatkan 3 (tiga) lembaga yaitu, KPU, Bawaslu dan DKPP, yang masing-masing memiliki fungsi khusus dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

Secara konseptual KPU diposisikan sebagai lembaga yang melaksanakan pemilu, sedangkan Bawaslu lembaga yang mengawasi penyelenggaraan pemilu. Adapun DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Lebih lanjut, KPU dalam hal ini terdiri dari 1 (satu) orang ketua merangkap anggota dan 6 (enam) anggota KPU yang dipilih melalui mekanisme seleksi lembaga non-struktural.

Sebagai pelaksana pemilu, secara struktural KPU terdiri dari KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS dan KPPSLN. sehingga dengan demikian unit kelembagaan bersifat hirarkis dalam hal penyelenggaraan pemilihan umum.<sup>36</sup> Lebih lanjut secara kedudukan kelembagaan, ditentukan bahwa KPU berkedudukan di Ibu Kota Negara, KPU Provinsi berkedudukan di Ibu Kota Provinsi, sedangkan KPU Kabupaten/Kota berkedudukan di Pusat pemerintahan kota.

Namun demikian, UU tentang Pemilu juga menentukan dalam ketentuan yang terpisah, bahwa KPU dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Sekretariat Jenderal KPU, sedangkan untuk KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/kota dibantu oleh sekretariat KPU Provinsi dan/atau Kabupaten/kota. Dengan demikian kedudukan Sekretariat Jenderal KPU dan Sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota merupakan komponen penunjang untuk mendukung kelancaran tugas dan

<sup>34</sup>Philipus M Hadjon, *et.al*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002, hal. 239.

<sup>35</sup>Lihat Penjelasan Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>36</sup>Pasal 6 Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

wewenang KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.<sup>37</sup>

Keterpisahan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan sekretariat Jenderal dan/atau Sekretariat terlihat ketika Pasal 78 UU tentang Pemilu menentukan bahwa pegawai KPU, sekretariat KPU Provinsi, dan sekretariat KPU Kabupaten Kota berada dalam satu kesatuan manajemen kepegawaian. Sehingga secara konseptual rezim kepegawaian akan sepenuhnya berdasarkan ketentuan manajemen kepegawaian pada umumnya. Postulat demikian secara tidak langsung mensiratkan pembagian dalam organisasi/jabatan negara, antara pegawai dan pejabat pemerintah sebagaimana diungkapkan oleh S.F Marbun yang dapat terlihat dari mekanisme pemilihan/rekrutmen, masa jabatan dan status pangkat.<sup>38</sup>

Lebih lanjut, analisa selanjutnya akan bergeser kepada fundamental pembahasan mengenai apakah keduanya tetap digolongkan sebagai penyelenggara pemilu. Penulis berpandangan penting untuk kembali dipertimbangkan artikulasi penyelenggaraan pemilu sebagai “fungsi urusan pemerintahan” (*bestuurzork*) dan bukan sebagai jabatan atau lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*). Dengan demikian maka definisi penyelenggara pemilu mencakup fungsi (yang melekat) pada lembaga/organ seperti KPU, Bawaslu dan DKPP, sehingga bukan badan/organ tersendiri. Postulat demikian selaras dengan apa yang diungkapkan oleh Indroharto dalam menentukan kriteria badan/pejabat tata usaha negara, mengingat

ukuran untuk dapat disebut sebagai badan/organ TUN hanya dapat dilihat berdasarkan fungsi yang dilaksanakan, bukan nama sehari-hari, bukan pula kedudukan strukturalnya dalam salah satu lingkungan kekuasaan dalam negara.<sup>39</sup> Dengan demikian, ASN di lembaga penyelenggara pemilu yang merupakan unsur penunjang dalam sekretariat jenderal KPU dan telah memiliki pangkat dalam suatu jabatan tertentu tidak secara *mutatis mutandis* tergolong sebagai penyelenggara pemilu.

Penyelenggaraan Pemilu sebagai fungsi jika digunakan pendekatan historis, dilekatkan dengan perkembangan pedoman etika dan perilaku, sebagaimana yang telah dilakukan dalam berbagai profesi, seperti profesi hukum, kedokteran, politik, filsafat, administrasi publik, dan sektor-sektor lainnya. Lebih lanjut, tradisi membangun etika dalam profesi tersebut dirumuskan sebagai standar yang diidealkan bagi para anggota suatu komunitas profesi atau jabatan tertentu yang membutuhkan kepercayaan publik.<sup>40</sup>

Penting kembali ditegaskan bahwa dalam realitas penyelenggara pemerintahan, negara memiliki dua kepala (*twee petten*) yaitu sebagai jabatan (*ambt*) atau subyek hukum, yakni pendukung hak dan kewajiban, serta sebagai wakil dari jabatan (*ambtsdrager*) atau pejabat sebagai personifikasi hak dan kewajiban.<sup>41</sup> Sehingga dalam konstruksi demikian, pejabat

<sup>39</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hal. 70.

<sup>40</sup>Jimly Ashiddiqie, *Sejarah Etika Profesi dan Etika Jabatan Publik*, dimuat dalam [http://www.jimly.com/makalah/namafile/172/SEJARAH\\_ETIKA\\_PROFESI\\_DAN\\_ETIKA\\_JABATAN\\_PUBLIK.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/172/SEJARAH_ETIKA_PROFESI_DAN_ETIKA_JABATAN_PUBLIK.pdf), diakses tanggal 22 Juni 2021.

<sup>41</sup>E Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, hal. 145.

<sup>37</sup>Pasal 77 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

<sup>38</sup>S.F Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, hal. 265.

penyelenggara pemilu, dalam KPU akan dilekatkan kepada jajaran Ketua dan/atau Anggota Komisi Pemilihan Umum dan tidak kepada seluruh jajaran sekretariat Jenderal KPU, mengingat ASN dilekatkan pada hubungan ke-dinasan yang berbeda dengan Pejabat Penyelenggara Pemilu.

Lebih lanjut, untuk menentukan penyelenggara pemilu yang tergolong sebagai pejabat penyelenggara pemilu (yang tunduk) pada rezim kode etik dan pedoman perilaku pemilu yang ditangani DKPP, dapat ditelusuri dari meninjau aspek preferensi hukum, yang dapat mencakup asas *lex superior derogat legi inferiori*; *lex specialis derogat legi generalis*; dan *lex posteriori derogate legi priori*.<sup>42</sup>

Pertama, asas *lex superior derogat legi inferiori*,<sup>43</sup> jika merujuk pada ketentuan Pasal 158 ayat (1) UU tentang Pemilu, menentukan “DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh

KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten / Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu provinsi dan anggota, Bawaslu Kabupaten / Kota.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat limitasi norma dalam ketentuan peradilan etik yang diselenggarakan oleh DKPP, sebab Pegawai KPU tidak termasuk dalam objek kewenangan DKPP, dengan demikian hal tersebut mensiratkan bahwa rezim etik pejabat KPU dan pegawai KPU tidak berada dalam ruang yang sama.

Kedua, *lex specialis derogat legi generalis*.<sup>44</sup> Peraturan DKPP dalam Pasal 5 ayat 2 menentukan bahwa kode etik disamping berlaku kepada Anggota KPU dan Bawaslu, juga mengikat kepada seluruh jajaran sekretariat jenderal KPU dan Bawaslu. Namun demikian ketentuan norma tersebut menemukan permasalahan ketika dihadapkan pada pra-syarat penggunaan asas ini. Mengingat asas specialitas demikian harus didasari pada beberapa prinsip:<sup>45</sup>

1. Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.
2. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang).

---

<sup>42</sup>M Sahlan, *Unsur Menyalahgunakan Kewenangan Dalam Tindak Pidana Korupsi Sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Vol.23 No.2 April 2016, hal. 287.

<sup>43</sup>Asas *lex superior derogat legi inferiori*, pada umumnya digunakan ketika terdapat disharmonisasi antara norma dalam peraturan yang secara hierarkis atau bersifat vertical, artinya terdapat *conflik of norm* yang tingkatannya lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan di atasnya yang lebih tinggi. Lebih lanjut, dalam asas ini berlaku sebuah doktrin bahwa peraturan perundang-undangan dengan tingkatan lebih rendah, daya berlakunya dapat dikesampingkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, kecuali substansi yang diatur oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi oleh undang-undang ditetapkan sebagai wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah. Lihat Wasis Susetio, *Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Agraria*, Jurnal Lex Jurnalica, Vol.10 No.3, Desember 2013, hal. 145.

---

<sup>44</sup>Asas *lex specialis derogat legi generalis* lazimnya digunakan ketika terdapat pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang khusus dengan peraturan yang bersifat umum. Lihat Sahlan, *Unsur Menyalahgunakan Kewenangan Dalam Tindak Pidana Korupsi Sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*. *Ibid.*

<sup>45</sup>Wasis Susetio, *Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Agraria*, *Ibid.*

3. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*.

Berdasarkan UU tentang ASN, aparatur sipil negara merupakan satu kesatuan manajemen kepegawaian. Dengan demikian administrasi kepegawaian merupakan fungsi dasar dari manajemen yang menembus setiap tingkatan.<sup>46</sup> Dengan demikian, selazimnya penegakan kode etik ASN di jajaran Sekretariat Jenderal KPU dan Bawaslu masih tetap berada pada rezim hukum kepegawaian. Kondisi demikian sebenarnya secara afirmatif telah ditentukan dalam Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu, tepatnya pada Pasal 5 ayat (3) yang menyebutkan “*Penegakan Kode Etik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Aparatur Sipil Negara*”

Namun demikian, dalam pandangan penulis, Peraturan DKPP tersebut menyimpan suatu susunan norma yang tidak terstruktur, sehingga hal tersebut memunculkan sebuah anomali, ketika jenis norma etik tertuang dalam peraturan DKPP tersebut mengikat bagi pegawai ASN dalam lingkungan penyelenggara pemilu, namun diterapkan sanksi berdasarkan konstruksi manajemen kepegawaian.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup>Disiplin F. Manao, *Penyalahgunaan wewenang Pada Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Kreasi Sahabat, 2017, hal. 42.

<sup>47</sup>Dalam perspektif penggunaan wewenang hemat peneliti telah terjadi penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) berupa melampaui wewenang, oleh karena DKPP telah memeriksa, mengadili dan memutus pelanggaran etik ASN dalam penyelenggara pemilu yang secara yuridis bukan

*Ketiga, lex posteriori derogate legi priori*, yaitu aturan hukum yang terbaru mengesampingkan norma hukum yang lebih lama. Pelanggaran etik bagi ASN dalam penyelenggara pemilu Secara normatif telah terlebih dahulu ditentukan dalam berbagai regulasi di bidang kepegawaian, seperti UU tentang ASN, PP Nomor 42 tahun 2004 Jo PP Nomor 53 tahun 2010. Bahkan secara spesifik mengenai instansi penyelenggara pemilu, telah ditentukan dalam ketentuan peraturan instansi terkait seperti Peraturan Presiden Nomor 105 Tahun 2018 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Wewenang dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum, Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

Lahirnya Peraturan DKPP yang mencoba menarik rezim etik ASN kepada proses adjudikasi secara teoritis tidak dapat dibenarkan mengingat penggunaan asas tersebut juga terikat pada dua prinsip utama yaitu, Aturan hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama, serta aturan hukum baru dan lama mengatur aspek yang sama.

Mengenai hirarki regulasi, Peraturan DKPP merupakan delegasi dari UU tentang Pemilu, yang secara substansial menentukan penyelenggaraan pemilihan umum serta badan/organ yang terlibat sebagai satu kesatuan fungsi pemilu. Sedangkan PP Disiplin ASN merupakan delegasi dari UU tentang ASN yang secara substansial menentukan nilai-nilai prinsip dasar penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh ASN sebagai bentuk *bestuurzorg*. Kendati relatif

---

merupakan kewenangannya. Namun demikian, mengingat keterbatasan penulisan, artikel ini tidak akan membahas lebih dalam sisi penyalahgunaan wewenang.

memiliki derajat yang sama, namun terdapat perbedaan substansi materi muatan, sehingga lazimnya peraturan DKPP tidak dapat menegasi rezim hukum kepegawaian dalam penegakan disiplin dan kode etik ASN. Terlebih instrumen yuridis dalam peraturan DKPP tersebut terbilang sangat minim.

## 2. Putusan DKPP Berupa Penjatuhan Sanksi bagi ASN di Lembaga Penyelenggara Pemilu

Penjatuhan sanksi etik terhadap ASN di lembaga penyelenggara pemilu pertama kali dilakukan oleh DKPP pada tahun 2012, melalui putusan DKPP No. 23- 25/ DKPP- PKE- I/ 2012. Pihak pengadu pada perkara tersebut adalah Ketua Bawaslu RI (pengadu I) dan seorang penggiat pemilu, Said Salahudin (pengadu II), sedangkan pihak teradu adalah Ketua KPU dan Anggota KPU RI.<sup>48</sup>

Hal yang relatif kontroversial dari perkara tersebut adalah bahwa berdasarkan konstruksi para pihak yang ada dalam proses adjudikasi tersebut, DKPP memberikan putusan bahwa pihak teradu, Ketua dan Anggota KPU, dinilai tidak terbukti mempunyai i'tikad buruk untuk melanggar kode etik penyelenggara pemilu,

---

<sup>48</sup>Dalam aduannya, pengadu I mendalilkan bahwa penyelenggara pemilu, dalam hal ini Ketua dan anggota KPU, dinilai tidak menghargai dan menghormati sesama lembaga, cacat prosedur dalam menyelenggarakan urusan pemilihan umum akibat penundaan pengumuman pemberitahuan hasil penelitian administrasi hasil perbaikan, yang seyogyanya diumumkan antara tanggal 23-25 Oktober 2012 menjadi tanggal 28 Oktober 2012. Sedangkan pengadu II, mendalilkan bahwa Teradu Ketua dan Anggota KPU RI diduga tidak cermat, tidak adil, tidak berasaskan Kepastian hukum, tidak tertib, tidak terbuka, tidak profesional, dan tidak akuntabilitas, dalam penyelenggaraan Verifikasi Peserta Pemilu. Lihat salinan putusan DKPP No. 23-25/DKPP-PKE-I/2012. hal. 5-7.

sebaliknya, ASN yang bukan merupakan pihak teradu, melainkan sebagai roda penggerak lembaga penyelenggara pemilu yang diklaim oleh DKPP sebagai pihak yang terbukti telah melanggar kode etik penyelenggara pemilu.<sup>49</sup>

Berdasarkan konsepsi demikian maka secara tidak langsung DKPP telah menjatuhkan putusan yang bersifat *detournemen de provoir* atau *ultra vires*<sup>50</sup>, mengingat ASN sebagai satu kesatuan manajemen telah terlebih dahulu terikat pada norma-norma di bidang hukum kepegawaian dan bukan sebagai penyelenggara pemilu yang dimaksudkan dalam UU tentang Pemilu. Selain itu, putusan tersebut dinilai mencampur adukan ranah teknis administrasi pemilu dan etika, seperti penentuan verifikasi peserta hingga penyelenggaraan disiplin dan kode etik ASN, yang selazimnya tunduk pada berbagai ketentuan

---

<sup>49</sup>*Ultra vires* atau biasa diartikan sebagai diluar batas kewenangan lazim dikenal dalam sistem anglo saxon, sedangkan dalam eropa continental, istilah yang digunakan adalah *detournemen de provoir* atau *exce's de pouvoir*. Lihat S.F Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, hal.163. Berdasarkan prinsip ini, penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat/badan administrasi dilarang untuk bertindak diluar batas wewenang yang dimiliki. Sri Nur Hari Susanto, *Larangan Ultra Vores (Exces De Pouvoir) dalam Tindakan Pemerintahan (Sudi Komparasi Konsep Antara Sistem Hukum Anglo Saxon dan Sistem Hukum Kontinental)*, *Administrative Law and Governance Journal*, Vol.3 No.2 Juni 2020, hal. 262.

<sup>50</sup>Pertimbangan demikian secara subyektif diambil oleh DKPP berdasarkan keterangan Komisioner KPU Ida Budiati, yang mengemukakan bahwa Sekretariat Jenderal mengadakan rapat tanggal 24 Oktober 2012 sebagai bagian dari pemboikotan Pemilu dan pembangkangan birokrasi. Namun demikian, DKPP gagal untuk melihat fakta persidangan secara komprehensif, mengingat keterangan teradu telah dibantah oleh pihak sekretariat jenderal KPU, Suropto Bambang, yang dalam keterangannya membantah semua tuduhan Komisioner Ida Budiati. Lihat putusan DKPP No. 23-25/DKPP-PKE-I/2012.

yang menaungi Administrasi pemerintahan dan manajemen ASN.<sup>51</sup>

Lebih lanjut, melalui putusan tersebut, konsepsi penyelenggara pemilu kini mengalami perluasan, hingga kepada seluruh jajaran ASN baik di tingkat pusat (KPU RI dan Bawaslu RI) maupun di tingkat daerah (KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota serta Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/ Kota). Implikasi dari perluasan arti penyelenggara pemilu tersebut pada akhirnya memunculkan kontinuitas pertentangan norma dalam penegakan rezim hukum kepegawaian dan rezim hukum etika dalam penyelenggara pemilu.

Seperti dalam beberapa putusan DKPP yang menjatuhkan sanksi di luar ketentuan norma etika dalam penyelenggaraan pemilu, yang lazimnya dipedomani oleh DKPP. Secara limitatif Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 menentukan bahwa sanksi terhadap pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, hingga pada pemberhentian tetap. Lebih lanjut, sepanjang tahun 2019 tercatat beberapa putusan DKPP yang menjatuhkan sanksi terhadap beberapa ASN di lingkungan penyelenggara pemilu. Mulai dari sanksi yang bersifat teguran seperti pada putusan No. 111- DKPP/ V/ 2019 dan Putusan No. 144- PKE- DKPP/ V/ 2019, hingga pada pemberhentian tetap seperti pada putusan No. 234- 235PKE- DKPP/ VIII/ 2019 dan Putusan No. 174- PKE- DKPP/ VII/ 2019.

Hal yang relevan untuk dikritisi adalah penjatuhan sanksi yang ditentukan oleh DKPP terhadap ASN di lingkungan Penyelenggara

Pemilu. Sebab di satu sisi, sanksi yang dijatuhkan oleh DKPP didasari pada pertimbangan hukum dan bukan pertimbangan etika semata, sehingga secara sekuensial implikasi putusannya pun akan berakibat secara hukum,<sup>52</sup> yang dalam hal ini secara langsung bersinggungan dengan sistem manajemen kepegawaian yang berlaku pada instansi terkait. Sedangkan di sisi lain, jika mengamati jenis sanksi yang dijatuhkan oleh DKPP, terdapat ketentuan sanksi yang dimodifikasi oleh DKPP dengan menentukan sanksi berupa pemindahan ASN kepada instansi asal, yang justru norma *aquo* tidak ditemukan dalam Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017.

Setidaknya terhadap anomali tersebut dapat dilihat dari kedua putusan yaitu, Putusan DKPP No. 174- PKE- DKPP/ VII/ 2019 menjatuhkan sanksi berupa pemberhentian tetap kepada sekretaris KPU Kabupaten Maybrat dan Putusan DKPP Nomor No. 144- PKE- DKPP/ V/ 2019 yang menjatuhkan sanksi teguran keras disertai dengan pemberhentian dari Jabatan Kasubag Hukum KPU Kabupaten Mappi. Melalui dua putusan tersebut Sekretariat Jenderal KPU wajib menindaklanjuti untuk memberhentikan ASN terkait. Hal demikian tidak terlepas dari paradigma final dan mengikatnya putusan DKPP sebagaimana yang pernah dikemukakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-

<sup>52</sup>Fernando M Manulang dalam kasus Evi Novida Ginting mengemukakan bahwa, putusan DKPP yang menjatuhkan sanksi berupa pemberhentian kepada anggota KPU secara sekuensial ditindaklanjuti dengan prosedur administratif. Hal demikian dapat dikatakan sebagai sanksi administratif. Bahkan jika melihat ratio decidendi putusan tersebut, dapat dikatakan bersifat anomali, sebab konstruksi yang dibangun dari argumentasi dalam pertimbangan putusan tidak bersifat etika melainkan bersifat hukum. Lihat keterangan ahli Fernando M Manulang dalam Putusan Nomor 82/G/2020/PTUN-JKT, hal. 222.

<sup>51</sup>William Hendri, *Tinjauan Yuridis DKPP Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 terhadap Putusan DKPP No.23-25/DKPP-PKEI/2012*, Jurnal Selat, Vol.2 No.1 Oktober 2014, hal. 195-196.

XI/2013 yang menentukan bahwa putusan DKPP bersifat final dan mengikat bagi KPU Bawaslu dan Presiden.

Namun demikian, putusan DKPP tersebut akan bertentangan secara konseptual dalam hukum administrasi khususnya berkaitan dengan penjatuhan sanksi. *Pertama*, sanksi administrasi tidak membutuhkan pihak ketiga seperti melalui prosedur adjudikasi melalui peradilan yang dilakukan oleh DKPP sebagai *quasi yudisial*. JJ Oosternbrink sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR mengemukakan:

*“Administratief sancties zijn dus sancties, die voortspruiten uit de relatie overheid-onderdaan en die zonder tussenkomst van derden en met name zonder rechterlijke machtiging rechtstreeks door de administratief zelf kunnen worden opgelgeld”* (sanksi administratif muncul dari hubungan antara pemerintah-warga dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga, yaitu kekuasaan peradilan, tetapi dapat dilaksanakan secara langsung).<sup>53</sup>

*Kedua*, mengenai status pemberhentian, putusan DKPP tidak secara explicit menentukan status pemberhentian, akankah disematkan sebagai pemberhentian dengan hormat atau dengan tidak hormat. Sebab hal demikian akan berdampak pada hak-hak ASN setelah yang bersangkutan diberhentikan.

Disamping putusan yang memberhentikan, terdapat putusan DKPP yang berupa teguran disertai dengan pengembalian ASN ke instansi asal. Seperti dalam putusan DKPP Nomor No. 111- DKPP/ V/ 2019 yang menjatuhkan sanksi berupa peringatan keras kepada Sekretaris KPU Kabupaten Lahat disertai dengan pengembalian

ASN terkait ke instansi asal dan Putusan No. 144- PKE- DKPP/ V/ 2019 yang menjatuhkan sanksi peringatan keras kepada sekretaris KPU Kabupaten Buleleng disertai dengan pengembalian ASN terkait ke instansi asal.

Catatan terhadap postulat tersebut adalah *Pertama*, sanksi pengembalian terhadap ASN ke instansi asal tidak ditemukan dalam Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017, hal demikian dilekatkan sebagai bagian dari sanksi teguran keras. Namun demikian dalam pandangan penulis sanksi semacam ini justru merupakan bentuk dari penambahan jenis sanksi yang ditentukan dalam norma sanksi Peraturan DKPP, dengan demikian melalui putusan tersebut DKPP telah memperluas arti sanksi yang ditentukan dalam Peraturan DKPP. Bahkan jika merujuk pada PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin ASN jenis sanksi semacam ini tidak ditemukan, mengingat sanksi dalam PP 53 Tahun 2010 bersifat hirarkis dan limitatif mulai dari penjatuhan hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang dan hukuman disiplin berat, yang masing-masing memiliki tingkatannya.

*Kedua*, mengenai pengembalian ASN ke instansi asal dalam aspek kepegawaian akan sukar untuk diterapkan. Hal yang luput untuk diperhatikan dari putusan DKPP tersebut adalah mengenai manajemen kepegawaian ASN di lingkungan instansi terkait. Pengembalian ASN ke instansi asal berarti menempatkan ASN baru dalam lingkungan kerja instansi lama. Penting untuk dilihat bahwa dalam memasukan ASN kepada instansi didasari pada ada tidaknya formasi, baik dalam hal ini jenis pekerjaan, sifat pekerjaan, perkiraan beban kinerja dan jenjang pangkat yang tersedia serta kemampuan keuangan. Lebih lanjut, pengembalian ASN

---

<sup>53</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hal. 299.

kepada instansi asal harus didasari pada pengetahuan dan pemahaman mengenai manajemen ASN tersebut, termasuk dalam hal ini adalah pengisian posisi yang kosong, seperti Sekretaris KPU yang ditentukan berdasarkan integrasi antara *merit system* dan *career system* yang dilakukan dengan seleksi jabatan.

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat bahwa lazimnya penegakan kode etik dan sanksi terhadap pelanggaran etik dan pedoman perilaku ASN yang berada dalam lingkungan penyelenggara pemilu harus ditentukan oleh instansi KPU sendiri dan tidak melibatkan pihak ke-3 dalam hal ini DKPP yang menjatuhkan sanksi melalui proses adjudikasi. Lebih lanjut, hal demikian secara konseptual dapat dibenarkan berdasarkan *obiter dicta* dan *ratio decidendie* Putusan MK. Seperti dalam Putusan MK No. 31/ PUU- XI/ 2013, yang menyebutkan bahwa kendatipun putusan DKPP bersifat final dan mengikat, namun kekuatannya tidak dapat dipersamakan dengan lembaga/badan yudisial seperti kekuasaan kehakiman.

Lebih lanjut, berdasarkan *obiter dicta* yang pernah tertuang dalam Putusan MK No. 115/ PHPU. D- XI/ 2013 dalam mendudukan kewenangan antar lembaga penyelenggara pemilu, MK berpandangan bahwa berbagai putusan DKPP yang melampaui wewenang dapat dinilai cacat hukum sehingga tidak mengikat dan dapat disimpangi oleh penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu), terlebih jika putusan tersebut, merupakan ruang lingkup sengketa keputusan KPU yang dikeluarkan dalam lingkup kewenangannya. Dengan demikian, maka terdapat derajat Putusan DKPP yang oleh penyelenggara pemilu harus dikualifisir sebagai putusan yang tepat atau sebuah putusan yang

melampaui wewenangnya selaku penyelenggara pemilu dalam lingkup etik.

Bahkan dalam tataran praktis, Putusan DKPP yang dikategorikan sebagai putusan cacat yuridis (*juridische gebreken*) pernah dijadikan objek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Seperti Putusan Nomor 82/ G/ 2020/ PTUN- JKT yang pada pokoknya membatalkan Keputusan Presiden Nomor 34/P.Tahun 2020 tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat Anggota Komisi Pemilihan Umum Tahun 2017-2022, sebagai tindak lanjut dari Putusan DKPP No. 317- PKE- DKPP/ X/ 2019. Lebih lanjut, berdasarkan konsep keputusan berantai (*ketting vergunning*)<sup>54</sup> tersebut, PTUN melalui *ratio decidendia* menyebutkan bahwa ketentuan yang lahir dari Putusan DKPP batal dengan sendirinya.<sup>55</sup>

Dengan demikian, hemat penulis, penting kiranya bagi penyelenggara pemilu untuk memperhatikan batasan dimensi etik dan administrasi dalam berbagai kewenangan yang dimiliki. Sebab, pelaksanaan kedua rezim tersebut mengalami persentuhan wilayah yang buram (*grey area*). Lebih lanjut, kondisi demikian akan mengarah pada politisasi etika dalam hukum,

---

<sup>54</sup>Konsepsi *ketting vergunning* sebagai keputusan berantai dikemukakan beberapa ahli hukum administrasi, Seperti Harsanto Nursadi. Lebih lanjut, secara khusus *ketting vergunning* lazimnya dikenal dalam administrasi negara di bidang perizinan. Beberapa ahli hukum belanda menyebutnya dengan izin berantai, namun secara umum hal tersebut diartikan sebagai keputusan, mengingat izin oleh pemerintah dituangkan dalam instrumen keputusan. Lihat Andri G Wibisana, *Pengelolaan Lingkungan Melalui Izin Terintegrasi dan Berantai: Sebuah Perbandingan atas Perizinan Lingkungan di Berbagai Negara*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol.48 No.2 Tahun 2018, hal. 224.

<sup>55</sup>Putusan PTUN Jakarta No. 82/ G/ 2020/ PTUN- JKT, hal. 257.

mengingat penyelenggara pemilu maupun ASN yang menjalankan perintah jabatan dengan kondisi *freiese ermessen* akan dengan mudah dituduh sebagai pelanggaran etik maupun administrasi. Sebagai contoh norma etik yang dituangkan dalam Peraturan DKPP dalam Pasal 15 huruf d yang menentukan adanya pencegahan segala bentuk dan jenis penyalahgunaan tugas, wewenang dan jabatan. Namun secara normatif ketentuan demikian relatif memiliki kesamaan dengan norma hukum yang dituangkan dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menentukan larangan penyalahgunaan wewenang. Lebih lanjut, untuk menentukan mengenai penyalahgunaan wewenang dan atau jabatan, norma tersebut lazimnya diarahkan kepada peradilan administrasi dan bukan melalui peradilan etik.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

1. Penegakan sanksi atas pelanggaran etik dalam penyelenggara pemilu mengalami perluasan makna, yang semula dikonsepsikan hanya mencakup Ketua dan Anggota KPU/Bawaslu, kini menjadi seluruh jajaran ASN yang berada dalam lembaga penyelenggara pemilu seperti sekretariat jenderal KPU dan Bawaslu, bahkan hingga tingkat daerah (sekretariat Provinsi dan Kabupaten/kota). Hal ini merupakan implikasi dari kesalahan dalam memahami *ratio legis* pembentukan DKPP dan definisi penyelenggara pemilu yang dikonsepsikan dalam UU tentang Pemilu.
2. Berdasarkan berbagai putusan DKPP selama ini, yang menjatuhkan sanksi kepada ASN dalam lembaga penyelenggara

pemilu, berdampak pada tidak sistemiknya penegakan hukum antara rezim ke-pegawain dan etika penyelenggara pemilu. Alhasil penjatuhan sanksi kepada ASN oleh DKPP, menciptakan problematika tersendiri berupa inkonsistensi penegakan norma, seperti muatan sanksi yang tidak jelas dan terukur, hingga pengambilalihan kompetensi kewenangan peradilan TUN oleh DKPP, yang pada akhirnya dapat berujung pada tindakan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Mengingat ASN yang berada dalam lembaga penyelenggara pemilu, kendatipun terlibat sebagai roda penggerak dalam administrasi pemilu, namun kedudukannya tidak sebagai penyelenggara pemilu.

#### B. Saran

Sebagai upaya mempertengahan kedua rezim tersebut, maka dibutuhkan pembatasan kewenangan (*restrain*) oleh DKPP dalam menyelenggarakan administrasi pemilu dan penegakan kode etik pemilu. Dimulai dengan melakukan pembatasan terhadap artikulasi penyelenggara pemilu yang terbatas pada Ketua dan Anggota KPU/Bawaslu, sehingga ASN tidak termasuk dalam penyelenggara pemilu. Lebih lanjut, secara normatif penting untuk mempertimbangkan penghapusan Pasal 5 ayat (2) Peraturan DKPP No. 2 tahun 2017 yang mewajibkan ASN untuk tunduk pada Pedoman Perilaku dan Kode Etik Penyelenggara Pemilu agar lebih memberikan kepastian bahwa ASN bukan termasuk objek dari pengawasan dan penindakan dalam rezim etika pemilu.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Anggota Partai Politik.

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik ASN.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Aparatur Sipil Pemerintah.

Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum.

### Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-XI/2013 tentang Sengketa Hasil Perolehan Suara Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Tangerang.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Putusan Pengadilan Tata Usana Negara Nomor 82/G/2020/PTUN-JKT tentang gugatan atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34/P.Tahun 2020 tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022.

### Buku

Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan publik dalam perspektif hukum: teori, kritik, dan praktik*. Depok, Rajawali Pers, 2017.

Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Perizinan*. Yuridika, Surabaya. 1993.

\_\_\_\_\_, Philipus M, and Titiek Sri Djatmayati, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta, 2002.

\_\_\_\_\_, Philipus M. and Titiek Sri Djatmayati, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta. 2002.

HR, Ridwan, *Hukum administrasi negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018.

Kusumaatmadja, Mochtar, and B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Penerbit Alumni. 2000

Lotulung, Paulus Effendie. *Beberapa sistem tentang kontrol segi hukum terhadap pemerintah*. Citra Aditya Bakti. 1993.

Manao, F Disiplin. *Penyalahgunaan Wewenang Pada Tindak Pidana Korupsi Dalam*

*Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Kreasi Sahabat, Bandung. 2017.

Marbun, S. F., and Moh. Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Liberty. 1987.

\_\_\_\_\_, S. F, *Hukum Administrasi Negara I*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2012.

Nugraha, Safri, and Sri Mamudji, *Hukum Administrasi Negara*. Center for Law and Good Governance Studies, FH Universitas Indonesia. 2007.

Nicolai, P *et.al. Bestuursrecht*, Amsterdam. 1994.

Pigors, Paul, and Charles A. Myers, *Personnel Administration a Point of View and a Method*, McGraw-Hill book Company, 1981.

Sidharta, B. Arief, Asep Warlan Yusuf, Sri Rahayu Oktoberina, Happy Bone Zulkarnain, and B. Koerniatmanto. *Butir-butir gagasan tentang penyelenggaraan hukum dan pemerintahan yang layak: sebuah tanda mata bagi 70 tahun Prof. Dr. Ateng Syafrudin, SH.*, 1996.

Ten Berge, Johannes BJM, *Besturen door de overheid*, Kluwer, 2001.

Utrecht, Ernest, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, 1963.

## Jurnal

Hendri, William, *Tinjauan Yuridis DKPP Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 terhadap Putusan DKPP No.23-25/DKPP-PKE-I/2012*, Jurnal Selat, Vol.2 No.1 Oktober 2014.

M Sahlan, *Unsur Menyalahgunakan Kewenangan Dalam Tindak Pidana Korupsi Sebagai*

*Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Vol.23 No.2 April 2016.

Putra, M. A. S., & Arsika, I. M. B. *Perwujudan Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Keanggotaan Dan Kepengurusan Partai Politik di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum Kartha Negara, Fakultas Hukum Universitas Udayana 2, No.3, 2014.

Putra, Widhya Mahendra, *Jabatan Pimpinan Tinggi Berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan Perbandingannya dengan Jabatan Struktural Pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*, Jurnal Legislasi Indonesia, 17 No.2 Juni 2020.

Susanto, Sri Nur Hari, *Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi*. Administrative Law & Governance Journal, Vol. 2 No.1, Maret 2019

\_\_\_\_\_, *Larangan Ultra Vires (Exces De Pouvoir) dalam Tindakan Pemerintahan (Studi Komparasi Konsep Antara Sistem Hukum Anglo Saxon dan Sistem Hukum Kontitental)*, Administrative Law & Governance Journal, Vol.3 No.2 Juni 2020.

Sudrajat, Tedi, and Agus Mulya Karsona. *Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Media Hukum 23, no. 1, 2016.

Susetio, Wasis, *Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Agraria*, Jurnal Lex Jurnalica, Volume 10 No. 3, Desember 2013.

Wibisana, Andri Gunawan, *Pengelolaan*

*Lingkungan Melalui Izin Terintegrasi dan Berantai: Sebuah Perbandingan atas Perizinan Lingkungan di Berbagai Negara*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol.48 No.2 Tahun 2018.

-----, Andri Gunawan, *Tentang Ekor Yang Tak Lagi Beracun: Kritik Konseptual Atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia*. J Huk Lingkung Indonesia. 2020.

### **Terjemahan**

Dunn, N. William, *Public Policy Analysis*, diterjemahkan oleh Samodra Wibawa *et.al.* Yogyakarta: UGM Press, 2003

### **Laman**

Ashiddiqie, Jimly. *Sejarah Etika Profesi dan Etika Jabatan Publik*. hal. 1. Dimuat dalam [http://www.jimly.com/makalah/namafil\\_e/172/SEJARAH\\_ETIKA\\_PROFESI\\_DAN\\_ETIKA\\_JABATAN\\_PUBLIK.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafil_e/172/SEJARAH_ETIKA_PROFESI_DAN_ETIKA_JABATAN_PUBLIK.pdf)



ANALISIS TANGGUNG JAWAB HUKUM PENGANGKUT PADA  
KECELAKAAN PESAWAT TERBANG DARI PERSPEKTIF UNDANG-  
UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2009 TENTANG PENERBANGAN

*(AN ANALYSIS OF CARRIER'S LEGAL RESPONSIBILITY ON A AIRPLANE  
ACCIDENT FROM THE PERSPECTIVE OF THE LAW NUMBER 1 OF 2009  
ABOUT AVIATION)*

Ryzzadharma Simatupang

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Nasional

\*Korespondensi: simatupangzeroone@protonmail.com

**Abstrak**

Pesawat terbang merupakan alat transportasi yang umum digunakan pada saat ini karena dianggap cepat dan aman. Adapun dasar hukum dari tingkatan undang-undang yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Selain memberikan kemudahan, ternyata transportasi udara masih memiliki kekurangan yakni terjadinya kecelakaan pesawat terbang. Permasalahan yang timbul dari kecelakaan pesawat terbang yakni terkait tanggung jawab hukum pengangkut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Tujuan penulisan ini yakni untuk mengetahui tanggung jawab hukum pengangkut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Metode penulisan yang digunakan adalah yuridis normatif yakni dengan pendekatan kepustakaan untuk mendalami isu mengenai hukum penerbangan ini. Hasil yang didapatkan yakni pengangkut memiliki tanggung jawab untuk memberikan ganti kerugian kepada korban/ahli waris korban. Kesimpulannya yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan memiliki dasar hukum yang mengatur tanggung jawab pengangkut dalam hal terjadi kecelakaan pesawat terbang.

Kata kunci: tanggung jawab hukum pengangkut, kecelakaan pesawat terbang, undang-undang tentang penerbangan

***Abstract***

*Airplanes are a common transportation that being used today because they are considered the fastest and safest. The legal basis of law about this is The Law Number 1 of 2009 about Aviation. Even though providing convenience, it turns out that air transportation still has a drawback such as the airplane accidents. The Problems that arise from airplane accidents are related to the carrier's legal responsibility in The Law Number 1 of 2009 about Aviation. The purpose of this paper is to determine the carrier's legal responsibility in Law Number 1 of 2009 about Aviation. The writing method used is normative juridical, namely with a library approach to explore this issue of aviation law. The results obtained are that the carrier has the responsibility to provide compensation for the victim or victim's heir. The Law Number 1 of 2009 about Aviation has a legal basis that regulates the carrier's responsibility in an airplane accident.*

Keywords: carrier's legal responsibility, airplane accident, law about aviation

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Pada saat ini, transportasi merupakan sesuatu kebutuhan manusia yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan sehari-hari. Adapun transportasi di sini berkaitan dengan proses pemindahan barang atau manusia dari satu tempat ke tempat lainnya. Dalam perkembangannya, manusia selalu memilih transportasi yang lebih cepat dan aman dibanding transportasi lainnya. Transportasi yang lebih cepat dan aman itu ialah melalui udara.

Transportasi udara pada prinsipnya merupakan setiap kegiatan dengan menggunakan pesawat udara untuk mengangkut penumpang, kargo dan/atau post untuk satu perjalanan atau lebih dari satu bandar udara ke bandar udara yang lain atau beberapa bandar udara. Penerbangan Niaga di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup pesat dengan melihat besarnya potensial jumlah penumpang dan banyaknya maskapai penerbangan yang ada baik domestik maupun internasional melayani jasa penerbangan ke berbagai rute penerbangan.

Pengangkutan penumpang atau barang dengan pesawat terbang ini semakin dibutuhkan karena faktor kecepatan yang dimilikinya jauh lebih unggul dibandingkan alat transportasi lainnya. Selain itu, letak geografis serta perkembangan ekonomi negara kita yang semakin meningkat sangat mendukung penggunaan pesawat terbang sebagai alat transportasi yang utama. Peranan angkutan udara ini semakin lama semakin penting untuk mengangkut penumpang atau orang dan barang. Oleh karena itu, sudah seyakinya masalah perlindungan bagi para pemakai jasa angkutan udara perlu mendapat perhatian yang serius.

Pentingnya transportasi tercermin pada semakin meningkatnya kebutuhan jasa angkutan bagi mobilitas orang serta barang di dalam negeri, dari dan keluar negeri, serta berperan sebagai pendorong dan penggerak bagi pertumbuhan daerah dan pengembangan wilayah. Menyadari peran transportasi tersebut, penyelenggaraan penerbangan harus ditata dalam suatu kesatuan sistem transportasi nasional secara terpadu dan mampu mewujudkan penyediaan jasa transportasi yang seimbang dan dengan tingkat kebutuhan, selamat, aman, efektif, dan efisien.

Adapun terkait dengan angkutan udara, dalam hal ini pesawat terbang, di luar dari berbagai kemanfaatannya yang semakin menjadi primadona transportasi, sebagaimana kita ketahui kecelakaan pesawat seringkali terjadi dalam beberapa tahun terakhir ini. Sebagai contoh, penulis ingat sekali ketika dulu sempat jatuh Pesawat Lion Air dengan kode penerbangan JT 610 di Perairan Karawang, Jawa Barat pada 29 Oktober 2018. Penerbangan tersebut dilaksanakan dengan menggunakan pesawat terbaru keluaran Boeing, yakni Boeing 737 Max 8. Hal yang cukup mendapatkan perhatian adalah pesawat tersebut baru saja dipakai oleh Maskapai Lion Air, tepatnya pada 15 Agustus 2018. Artinya, hanya terdapat rentang waktu dua bulan saja sejak pemakaian pertama hingga pesawat jatuh. Kecelakaan ini mengakibatkan tewasnya 189 orang, dengan rincian 181 penumpang, 2 pilot, dan 6 awak kabin.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Kompas, *Kronologi dan Fakta Kecelakaan Boeing 737 Max 8 Lion Air Jakarta*, dimuat dalam <https://jeo.kompas.com/kronologi-dan-fakta-kecelakaan-boeing-737-max-8-lion-air-jt-610>. 29 Oktober 2018, diakses tanggal 20 Maret 2021.

Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT) mencatat dalam laporan akhir investigasinya, bahwa terdapat 9 (sembilan) sebab yang mengakibatkan jatuhnya pesawat udara tersebut<sup>2</sup>, yang pada inti dan utamanya disebabkan oleh desain *Maneuvering Characteristics Augmentation System* (MCAS) sebagai sistem yang digunakan untuk menghadapi *Angle of Attack* (AoA) dikarenakan berubahnya sudut antara sayap dan aliran udara (*airflow*) akibat penggunaan mesin yang lebih besar dan lebih kuat, *LEAP-1B Engine*, dan desain ujung sayap (*winglet*) yang berbeda.<sup>3</sup> Masalah dari sistem ini adalah adanya *error* karena cukup dengan menyalanya satu sensor AoA (dari dua sensor) yang mendeteksi kenaikan pesawat terlalu tinggi menyebabkan sistem yang ada di dalam pesawat berpikir bahwa telah terjadi *stall* (kehilangan daya angkat) sehingga mengaktifkan MCAS dan otomatis menggerakkan sayap belakang ke atas, menciptakan efek aerodinamik yang membuat hidung pesawat menurun (*nose down*) tanpa kendali pilot. Akibatnya, ditambah karena tidak tersedianya indikator penunjuk sikap atau *angle of attack disagree* dan juga tidak adanya petunjuk mengenai mekanisme baru ini dalam buku panduan serta pelatihan pesawat, membuat pilot mengalami kesulitan untuk memberikan respons yang tepat terhadap pergerakan MCAS.<sup>4</sup> Selanjutnya, kejadian serupa kembali terjadi lima

bulan setelah pesawat Lion Air jatuh, yakni pada Ethiopian Airlines ET 302 yang menggunakan pesawat dengan model yang sama. Akibatnya, mulai bulan Maret 2019, seluruh Pesawat Boeing 737 Max 8 dilarang terbang di seluruh dunia.<sup>5</sup>

Dalam berbagai penyelidikan, akhirnya diketahui bahwa segala permasalahan dari model pesawat ini sudah dimulai sejak proses pembuatan pesawat, sebelum Pesawat Boeing 737 Max 8 dijual ke pasaran. Misalnya, terdapat pengaduan dari karyawan Boeing kepada *Department of Justice* Amerika Serikat yang menyatakan bahwa Boeing telah sengaja mengabaikan pengembangan sistem keselamatan demi menekan biaya dan tercapainya keuntungan yang lebih. Padahal, para insinyur Boeing telah mendesak agar pengembangan sistem keselamatan tersebut dapat dilaksanakan sehingga dapat meminimalkan risiko kecelakaan.<sup>6</sup> Lebih jauh lagi, dalam uji coba pesawat 737 Max 8, salah seorang pilot Boeing pernah melaporkan bahwa pesawat telah bermasalah akibat *software* (MCAS) yang ada, sehingga sama seperti kasus Lion, pesawat memangkas ketinggian sendiri tanpa bisa dikendalikan oleh pilot.<sup>7</sup> Selanjutnya, Boeing memaksakan agar Pesawat Boeing 737 Max 8 terlihat sama dengan para pendahulunya pada varian "*The Baby Boeing*" untuk menyaingi model pesawat baru dari *Airbus*, yakni A321neo dan agar maskapai penerbangan (pengangkut/*airline*) mau membeli model ini yang dianggap "menghemat jutaan dolar" karena maskapai tidak perlu menggelontorkan banyak uang lagi untuk belajar ulang mengenai perawatan dan

<sup>2</sup>Komite Nasional Keselamatan Transportasi, *Final Aircraft Accident Investigation Report*, 2019, hal. 204-215. Lihat juga, Detik, *Penyebab Pasti Jatuhnya Lion Air di Laut Karawang*, dimuat dalam <https://news.detik.com/berita/d-4760418/penyebab-pasti-jatuhnya-lion-air-di-laut-karawang>, diakses tanggal 21 Maret 2021.

<sup>3</sup>Tirto, *Politik Uang Ala Boeing*, dimuat dalam <https://tirto.id/politik-uang-ala-boeing-ekUc>, diakses tanggal 20 Maret 2021.

<sup>4</sup>*Ibid*

<sup>5</sup>*Ibid*.

<sup>6</sup>NYTimes, *Boeing 737 Max Crashes*, dimuat dalam <https://www.nytimes.com/2019/10/02/business/boeing-737-max-crashes.html>, diakses tanggal 21 Maret 2021.

<sup>7</sup>*Ibid*.

penggunaan pesawat ini.<sup>8</sup> Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Boeing telah mengetahui masalah ini dan tetap mengabaikannya sebelum model 737 Max 8 dijual ke pasaran.<sup>9</sup>

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah berkaitan dengan aspek hukum, apakah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (UU tentang Penerbangan) telah cukup lengkap dalam menghadapi situasi seperti ini sehingga dapat diidentifikasi tanggung jawab pengangkut dalam hal kecelakaan pesawat ini? Untuk menjawab hal tersebut maka penulis mencoba menulis dengan judul tulisan “analisis tanggung jawab hukum pengangkut pada kecelakaan pesawat terbang dari perspektif undang-undang nomor 1 tahun 2009 tentang penerbangan”.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam tulisan ini adalah bagaimana tanggung jawab hukum pengangkut pada kecelakaan pesawat terbang dari perspektif UU tentang Penerbangan?

## C. Tujuan

Tujuan dari tulisan ini adalah untuk mengetahui tanggung jawab hukum pengangkut

pada kecelakaan pesawat terbang dari perspektif UU tentang Penerbangan.

## D. Metode Penulisan

Penulis dalam tulisan ini mencoba menganalisis dengan menggunakan cara pandang penulisan yakni yuridis normatif. Metode adalah metode penulisan dengan cara kepustakaan yakni dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder.<sup>10</sup>

Penulisan ini menggunakan pengumpulan data berdasarkan studi dokumen yang terkait dengan permasalahan yang diajukan.<sup>11</sup> Adapun menurut Peter Mahmud Marzuki penulisan dengan metode hukum normatif merupakan suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>12</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Konsep Tanggung Jawab Pengangkut

Peter Salim menjelaskan bahwa tanggung jawab dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok besar. Adapun masing-masing “tanggung jawab” itu dapat memiliki bentuk *accountability*, *responsibility*, dan *liability*.<sup>13</sup> Tanggung jawab

<sup>8</sup>Tirto, *Ada Apa Di Balik Kecelakaan Beruntun Boeing 737 Max 8*, dimuat dalam <https://tirto.id/ada-apa-di-balik-kecelakaan-beruntun-boeing-737-max-8-dj1L>, diakses tanggal 22 Maret 2021.

<sup>9</sup>SeattleTimes, *Failed Certification FAA Missed Safety Issues In The Afety Issues In The 737 Max System Implicated In The Lion Air Crash*, dimuat dalam <https://www.Seattletimes.com/business/boeing-aerospace/failed-certification-faa-missed-safety-issues-in-the-737-max-system-implicated-in-the-lion-air-crash/>, diakses tanggal 20 Maret 2021.

<sup>10</sup>Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013, hal. 27-28.

<sup>11</sup>Muhammad Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cetakan V, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014, hal. 81.

<sup>12</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. ke-8, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015, hal. 3.

<sup>13</sup>Peter Salim, *Contemporary English-Indonesian Dictionary*, Jakarta: Modern English Press, 2015, hal. 213.

dalam arti *accountability* biasanya berkaitan dengan keuangan atau pembukuan misalnya dalam kalimat “dimintakan pertanggungjawaban atas hasil pembukuannya” atau dalam kalimat “akuntan itu harus bertanggung jawab”. Frasa “tanggung jawab” dalam kedua kalimat tersebut berarti *accountability* yang menyangkut masalah keuangan. *Accountability* dapat pula diartikan sesuatu yang berkaitan dengan pembayaran, misalnya dalam kalimat “bank tersebut harus menyerahkan nota pertanggungjawaban”. Perkataan “pertanggungjawaban” dapat diartikan *accountability*.

Tanggung jawab juga memiliki arti *responsibility* yang bermakna “ikut memikul beban” akibat dari suatu perbuatan. Contoh kalimatnya “seorang jenderal yang bertanggung jawab (*responsible*) adalah mereka yang memegang tongkat komando perintah prajurit”. “Tanggung jawab” di sini diartikan yang “memikul beban”.<sup>14</sup>

Selanjutnya, tanggung jawab yang berarti *liability* memiliki arti sebagai kewajiban untuk membayar uang atau melaksanakan jasa lain, kewajiban yang pada akhirnya harus dilaksanakan.<sup>15</sup> UU tentang Penerbangan mendefinisikan tanggung jawab pengangkut adalah kewajiban perusahaan angkutan udara untuk mengganti kerugian yang diderita oleh penumpang dan/atau barang serta pihak ketiga.<sup>16</sup> Dengan demikian, dapat diartikan tanggung jawab (*liability*) adalah kewajiban membayar ganti kerugian yang

diderita pihak lain, misalnya dalam perjanjian pengangkutan udara, maskapai penerbangan bertanggungjawab atas keselamatan penumpang dan /atau barang yang diangkutnya sampai di tempat tujuan. Oleh karena itu, apabila timbul kerugian yang diderita oleh penumpang maka maskapai penerbangan harus bertanggung jawab dalam arti *liability*. Tanggung jawab di sini diartikan maskapai penerbangan wajib membayar ganti rugi yang diderita oleh penumpang dan apabila ingkar janji, maskapai penerbangan dapat digugat di pengadilan.

## 2. Konsep Transportasi/Pengangkutan

Muhammad Abdul Kadir mendefinisikan transportasi sebagai proses kegiatan pemindahan penumpang dan/ atau barang dari suatu tempat ke tempat lain dengan menggunakan berbagai jenis alat pengangkut mekanik yang diakui dan diatur undang-undang sesuai dengan bidang angkutan dan kemajuan teknologi.<sup>17</sup> Selanjutnya, transportasi (pengangkutan) memiliki tiga dimensi pokok, yaitu pengangkutan sebagai usaha, pengangkutan sebagai perjanjian dan pengangkutan sebagai proses.<sup>18</sup> Pengangkutan sebagai usaha memiliki ciri-ciri sebagai berikut:<sup>19</sup>

- 1) berdasarkan suatu perjanjian;
- 2) kegiatan ekonomi di bidang jasa;
- 3) berbentuk perusahaan; dan
- 4) menggunakan alat angkut mekanik.

Secara bahasa, transportasi berasal dari bahasa latin, yaitu *transportare*, *trans* berarti seberang atau sebelah lain dan *portare* berarti

<sup>14</sup>H.K. Martono, *Hukum Angkutan Udara, Berdasarkan UURI No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hal. 215.

<sup>15</sup>Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Revised Fifth Edition*, St. Paul Minn: West Publisher.Co, 2014, hal. 306.

<sup>16</sup>Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

<sup>17</sup>Muhammad Abdul Kadir, *Arti Penting dan Strategis Multimoda Pengangkutan Niaga di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Genta Press, 2017, hal. 1.

<sup>18</sup>Muhammad Abdul Kadir, *Hukum Pengangkutan Niaga*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bhakti, 2011, hal. 12.

<sup>19</sup>*Ibid.*

mengangkut atau membawa. Dengan demikian, transportasi berarti mengangkut atau membawa sesuatu ke sebelah lain atau dari suatu tempat ke tempat lainnya. Hal ini berarti bahwa transportasi merupakan jasa yang diberikan, guna menolong orang atau barang untuk dibawa dari suatu tempat ke tempat lain lainnya. Sehingga, transportasi dapat didefinisikan sebagai usaha dan kegiatan mengangkut atau membawa barang dan/ atau penumpang dari suatu tempat ke tempat lainnya.<sup>20</sup>

Pengangkutan sebagai perjanjian, pada umumnya bersifat lisan (tidak tertulis) tetapi selalu didukung oleh dokumen angkutan. Perjanjian pengangkutan dapat juga dibuat tertulis yang disebut perjanjian carter, seperti carter pesawat udara untuk pengangkutan jemaah haji dan carter kapal untuk pengangkutan barang dagangan. Transportasi pada umumnya dilengkapi dengan perjanjian timbal balik antara pengangkut dan pengirim, dimana pengangkut mengikatkan diri untuk menyelenggarakan pengangkutan barang dan/atau orang dari suatu tempat ke tempat tujuan tertentu dengan selamat, sedangkan pengirim mengikatkan diri untuk membayar uang angkutan.<sup>21</sup>

Proses pengangkutan merupakan gerak dari tempat asal dari mana kegiatan angkutan dimulai ke tempat tujuan di mana angkutan itu diakhiri.<sup>22</sup> Menurut Soegijatna Tjakranegara, pengangkutan adalah memindahkan barang atau *commodity of goods* dan penumpang dari suatu

tempat ke tempat lain, sehingga pengangkut menghasilkan jasa angkutan atau produksi jasa bagi masyarakat yang membutuhkan untuk pemindahan atau pengiriman barang-barangnya.<sup>23</sup>

Secara yuridis, definisi atau pengertian pengangkutan pada umumnya tidak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Walaupun demikian, pengangkutan itu menurut hukum atau secara yuridis dapat didefinisikan sebagai suatu perjanjian timbal balik antara pihak pengangkut dengan pihak yang diangkut atau pemilik barang atau pengirim, dengan memungut biaya pengangkutan.

Adapun dalam ilmu hukum ekonomi dikenal beberapa bentuk nilai dan kegunaan suatu benda, yaitu nilai atau kegunaan benda berdasarkan tempat (*place utility*) dan nilai atau kegunaan karena waktu (*time utility*). Kedua nilai tersebut secara ekonomis akan diperoleh jika barangbarang atau benda tersebut diangkut ketempat dimana nilainya lebih tinggi dan dapat dimanfaatkan tepat pada waktunya. Dengan demikian, pengangkutan memberikan jasa kepada masyarakat yang disebut "jasa pengangkutan".<sup>24</sup>

Menurut Sri Redjeki Hartono<sup>25</sup> pengangkutan dilakukan karena nilai barang akan lebih tinggi di tempat tujuan daripada di tempat asalnya, karena itu dikatakan pengangkutan memberi nilai kepada barang yang diangkut dan nilai ini lebih besar daripada biaya-biaya yang dikeluarkan. Nilai yang diberikan

<sup>20</sup>*Ibid.*, hal. 86.

<sup>21</sup>Lestari Ningrum, *Usaha Perjalanan Wisata Dalam Perspektif Hukum Bisnis*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014, hal. 134.

<sup>22</sup>Muchtarudin Siregar, *Beberapa Masalah Ekonomi dan Manajemen Pengangkutan*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1978, hal. 5.

<sup>23</sup>Soegijatna Tjakranegara, *Hukum Pengangkutan Barang dan Penumpang*, Jakarta: Rineka Cipta, 1995, hal. 36.

<sup>24</sup>Sri Redjeki Hartono, *Pengangkutan Dan Hukum Pengangkutan Darat, Seksi Hukum Dagang*, Semarang: FH UNDIP, 2011, hal.8.

<sup>25</sup>*Ibid.*, hal. 19.

adalah berupa nilai tempat (*place utility*) dan nilai waktu (*time utility*). Nilai tempat (*place utility*) mengandung pengertian bahwa dengan adanya pengangkutan berarti terjadi perpindahan barang dari suatu tempat, dimana barang tadi dirasakan kurang berguna atau bermanfaat di tempat asal, akan tetapi setelah adanya pengangkutan nilai barang tersebut bertambah, bermanfaat dan memiliki nilai guna bagi manusia. Oleh karena itu, apabila dilihat dari kegunaan dan manfaatnya bagi manusia maka barang tadi sudah bertambah nilainya karena ada pengangkutan. Selanjutnya, nilai kegunaan waktu (*time utility*), dengan adanya pengangkutan berarti bahwa dapat dimungkinkan terjadinya suatu perpindahan barang dari suatu tempat ke tempat lainnya dimana barang tersebut lebih diperlukan tepat pada waktunya.

Sementara itu, menurut Rustian Kamaludin,<sup>26</sup> pada dasarnya pengangkutan atau transportasi atau perpindahan penumpang atau barang dengan transportasi adalah dengan maksud untuk dapat mencapai tempat tujuan dan menciptakan atau menaikkan utilitas atau kegunaan dari barang yang diangkut, yaitu utilitas karena tempat dan utilitas karena waktu.

### 3. Konvensi Pesawat Terbang

Pesawat terbang sipil (komersial) dan tidak termasuk pesawat udara negara, baik pesawat udara militer maupun yang lain tercakup dalam pengertian *state aircraft* termasuk Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Internasional Sipil (Konvensi Chicago).<sup>27</sup> Batasan ini mulai digunakan sejak Konvensi Paris 1919 (Konvensi Paris), yang menggambarkan pesawat

udara sebagai *a machine which can derive support in the atmosphere from the reactions of the air*. Batasan terakhir ini juga diterima dalam Konvensi Chicago 1944 sebelum diadakan modifikasi pada tahun 1967. Batasan pesawat udara (*aircraft*) dalam arti luas mencakup segala macam pesawat seperti pesawat terbang, kapal terbang, *helicopter*, pesawat terbang layang, dan balon udara yang bebas dan dapat dikendalikan seperti yang digunakan untuk bidang meteorologi.<sup>28</sup> Berdasarkan batasan di atas, harus diperhatikan pula pengelompokan pesawat udara dalam Annex 7 *International Civil Aviation Organization (ICAO)*<sup>29</sup> khususnya kelompok *power driven heavier than air aircraft*.<sup>30</sup>

Batasan yang tertera dalam Annex 7 Konvensi Chicago 1944 yang dimodifikasi 1967 harus dilengkapi dengan batasan yang diterima dalam Pasal XVI Konvensi Jenewa 1948 menyatakan "*Aircraft shall include the aircraft, engines, propellers, radio apparatus and all other articles intended for use in the aircraft whether installed therein or temporarily separated therefrom*". Adapun maksud dari pasal di atas yakni pembuat Konvensi 1948 bermaksud untuk membatasi pengertian pesawat udara yang digunakan untuk angkutan udara sipil atau *civiele luchtverkeer*. Atas dasar pengertian di atas, maka terdapat pengecualian terhadap balon kabel, balon bebas dan pesawat layang, serta kapal terbang.<sup>31</sup>

<sup>28</sup>John E. Alian, *Aerodynamic, the science of oar in motion*, Second Edition, London: Gramedia, 2011, hal. 118-160.

<sup>29</sup>ICAO merupakan sebuah organisasi penerbangan sipil internasional yang berperan dalam penyelenggaraan penerbangan sipil internasional.

<sup>30</sup>*Ibid.*

<sup>31</sup>Nederland dengan Besluit 22 Mei 1981, *Menetapkan alat-alat terbang yang tidak termasuk pengertian pesawat udara menurut Luchvaart Wet 1958*.

<sup>26</sup>*Ibid.*, hal. 23.

<sup>27</sup>Pasal 3 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Internasional Sipil.

Selain itu, ada juga Konversi Warsawa, yang nama lengkapnya adalah “*Convention for The Unification of The Certain Rules Relating to Internasional Carriage by Air*”, ditandatangani pada tanggal 12 Oktober 1929 di Warsawa dan berlaku di Indonesia mulai tanggal 29 September 1933. Konvensi ini antara lain mengatur hal pokok, yaitu pertama mengatur masalah dokumen angkutan udara (chapter II article 3-16) dan yang kedua mengatur masalah tanggung-jawab pengangkut udara.<sup>32</sup>

Konvensi Warsawa penting artinya karena ketentuan-ketentuan yang terkandung di dalamnya dengan atau tanpa perubahan di beberapa negara dipergunakan pula bagi angkutan udara domestik, seperti di Inggris, Negeri Belanda, dan Indonesia. Dengan demikian, maka setiap perubahan pada Konvensi Warsawa harus pula diikuti dengan seksama di Indonesia, karena perkembangan dalam hukum udara perdata internasional akan berpengaruh pula pada hukum udara perdata nasional di Indonesia. Terutama ketentuan mengenai besarnya ganti rugi, baik untuk penumpang maupun barang harus sama besarnya, ini berlaku untuk penerbangan domestik maupun internasional.

#### 4. Konsep Pengangkutan Melalui Alat Transportasi Udara

Salah satu macam transportasi yang sangat diperlukan oleh manusia dalam pemenuhan kebutuhannya ketika berpergian jarak jauh yakni transportasi udara. Transportasi udara menjadi alat transportasi yang cukup mutakhir dan

tercepat dengan cakupan yang luas karena memiliki beberapa kelebihan, yakni di antaranya:<sup>33</sup>

1. Sisi kecepatan.
2. Transportasi udara bisa mengantarkan penumpang ke daerah pegunungan dan berjurang-jurang.
3. Bagi angkutan yang jaraknya cukup jauh, akan lebih efisien dalam hal mempersingkat waktu di dalam perjalanan.
4. Tersedianya jadwal yang teratur dan frekuensi penerbangan.

Namun di luar dari aspek-aspek positif yang menjadi keunggulannya, tidak jarang alat transportasi udara dapat menimbulkan korban jiwa akibat kecelakaan yang ditimbulkannya.

Adapun secara konsep, pada prinsipnya kegiatan pengangkutan udara merupakan hubungan hukum yang bersifat perdata akan tetapi mengingat transportasi udara telah menjadi kebutuhan masyarakat secara luas maka diperlukan campur tangan pemerintah dalam kegiatan pengangkutan udara yaitu menentukan kebijakan-kebijakan atau regulasi yang berhubungan dengan kegiatan pengangkutan udara sehingga kepentingan konsumen pengguna jasa transportasi udara terlindungi.

Secara teoritis, hubungan hukum menghendaki adanya kesetaraan di antara para pihak. Akan tetapi, dalam praktiknya hubungan hukum tersebut sering berjalan tidak seimbang, terutama dalam hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen. Hal ini juga terjadi dalam hubungan hukum antara perusahaan pengangkutan udara dengan konsumen atau pe-

---

<sup>32</sup>Ahmad Zazili, *Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Pada Transportasi Udara Niaga Berjadwal Nasional*, Semarang: Program Magister Ilmu Hukum Universitas Semarang, 2008, hal. 43.

---

<sup>33</sup>Rustian Kamaluddin, *Ekonomi Transportasi: Karakteristik, Teori dan Kebijakan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2013, hal. 75.

numpang, dimana konsumen tidak mendapatkan hak-haknya dengan baik.

Pengaturan mengenai hak dan kewajiban pihak pengangkut dan pihak pengguna jasa atau penumpang dituangkan dalam suatu dokumen perjanjian pengangkutan. Dalam rangka melindungi hak dan kewajiban para pihak yang melakukan perjanjian diperlukan pemenuhan syarat-syarat seperti yang tertuang dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPperdata) yang menyatakan bahwa untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat yaitu:<sup>34</sup>

- a. kesepakatan mereka yang mengikatkan diri;
- b. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- c. suatu pokok persoalan tertentu; dan
- d. suatu sebab yang tidak terlarang.

Adapun ketika penumpang telah membeli tiket untuk melakukan kegiatan penerbangan maka saat itu juga penumpang telah mengikatkan diri terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat pada tiket pesawat dan mendapatkan perlindungan dalam pemanfaatan jasa penerbangan. Namun karena murahya tiket yang diberikan oleh pihak maskapai, sering mengakibatkan kesalahan teknis dari pihak maskapai dan sering tidak bertanggungjawab dalam kerugian penumpang tersebut dan dapat dikatakan sebagai bentuk wanprestasi perjanjian dalam hal ini.<sup>35</sup>

Beberapa kasus yang dapat dikategorikan sebagai bentuk wanprestasi oleh pengangkut

adalah tidak memberikan keselamatan dan keamanan penerbangan kepada penumpang, yaitu berupa terjadinya kecelakaan pesawat yang mengakibatkan penumpang meninggal dunia dan/atau cacat, keterlambatan penerbangan atau "delay", informasi yang tidak jelas tentang produk jasa yang ditawarkan dan lain-lain. Dengan demikian, untuk memahami permasalahan ini, diperlukan KUHPperdata dan UU tentang Penerbangan guna saling memperkuat hak penumpang.

Sebagai *lex specialis* dari KUHPperdata, Undang-Undang tentang Penerbangan sangat mungkin menegasikan ketentuan Pasal 1365 KUHPperdata yang menyatakan bahwa "*Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut.*" Dengan demikian pihak di luar pengangkut dapat dengan mudah menampik gugatan kesalahan terhadapnya. Pasal 1365 KUHPperdata secara konsep mengenai berbicara mengenai perbuatan melawan hukum, dimana secara umum perbuatan ini mencakup berbuat sesuatu (dalam arti aktif) dan tidak berbuat sesuatu (dalam arti pasif), misalnya tidak berbuat sesuatu, padahal pelaku mempunyai kewajiban hukum untuk berbuat, kewajiban itu timbul dari hukum. (ada pula kewajiban yang timbul dari suatu kontrak). Dalam perbuatan melawan hukum ini, harus tidak ada unsur persetujuan atau kata sepakat serta tidak ada pula unsur kausa yang diperbolehkan seperti yang terdapat dalam suatu perjanjian kontrak.<sup>36</sup>

Pasal 141 ayat (1) UU tentang Penerbangan menyatakan bahwa "*Pengangkut bertanggung jawab atas kerugian penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap, atau luka-luka yang diakibatkan kejadian angkutan udara di dalam pesawat dan/atau naik turun pesawat udara*". Merujuk Pasal 141 UU

<sup>34</sup>Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>35</sup>Dwi Setiya Arumnandiya, Achmad Busro, Dewi Hendrawati, *Wanprestasi Dalam Perjanjian Transportasi udara Melalui Cara Carter Pesawat Antara CV. Saka Export Dengan PT. Lion Air*, Diponegoro Law Journal, Volume 5 Nomor 3 Tahun 2016, hal. 7.

<sup>36</sup>M.A. Moegni Djojodordjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1997, hal.68.

tentang Penerbangan yang hanya membebankan kesalahan dan ganti kerugian kepada pengangkut, tentu telah melanggar hak atas kepastian hukum yang adil dan persamaan di hadapan hukum berdasarkan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). UU tentang Penerbangan telah memuat pembatasan hak (berupa ganti kerugian) yang tidak proporsional karena hanya dibebankan kepada pengangkut. Hak ini terlanggar karena pihak yang dinyatakan bersalah secara sah berdasarkan hukum akan selalu merujuk kepada pengangkut, padahal bisa jadi sebenarnya pihak lain yang bersalah. Hal ini menunjukkan relasi yang timpang antara pihak pengangkut dan pihak lainnya. Adanya pertanggungjawaban yang dibebankan kepada pembuat pesawat pada dasarnya bukanlah sebuah khayalan atau sesuatu yang belum pernah terlaksana. Di negara-negara lain, seperti di Eropa dan Amerika Serikat, terdapat pengaturan yang menyatakan bahwa pihak-pihak selain pengangkut dapat digugat ke pengadilan, khususnya pembuat pesawat. Misalnya, di Amerika Serikat terdapat *The General Aviation Revitalization Act of 1994* (GARA).<sup>37</sup>

Pasal 141 ayat (2) dan ayat (3) UU tentang Penerbangan sejatinya bahkan menjerat pihak-pihak di luar pengangkut, seperti misalnya pembuat pesawat. Dengan demikian maka pembuat pesawat harus bertanggung jawab atas kecelakaan pesawat yang diakibatkan oleh desain pesawat (dengan penilaian-penilaian tertentu, misalnya apakah terdapat desain lain yang masuk akal dengan biaya yang wajar sehingga dapat mengurangi risiko kecelakaan atau tidak). Pertanggungjawaban dilaksanakan dengan *strict*

*liability* yang hanya memperhitungkan kausalitas antara cacat desain dengan kerugian yang timbul tanpa harus memperhitungkan kesalahan (kesengajaan), dengan tetap mengajukan gugatan kepada pengadilan.

## **B. Analisis Tanggung Jawab Hukum Pengangkut pada Kecelakaan Pesawat Terbang Dari Perspektif UU tentang Penerbangan**

Penulis sebelum menganalisis lebih dalam tentu perlu memberikan gambaran berfikir yakni, dalam setiap undang-undang yang dibuat pembentuk undang-undang, biasanya memiliki ide dasar yang mendasari diterbitkannya undang-undang tersebut. Ide dasar ini umumnya tercermin dalam asas hukum yakni merupakan fondasi suatu undang-undang dan peraturan pelaksanaannya. Bila asas-asas dikesampingkan, maka runtuhlah bangunan undang-undang itu dan segenap peraturan pelaksanaannya.<sup>38</sup> Adapun dalam Pasal 2 UU tentang Penerbangan telah dijabarkan asas yakni sebagai berikut:

Penerbangan diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. manfaat;
- b. usaha bersama dan kekeluargaan;
- c. adil dan merata;
- d. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;
- e. kepentingan umum;
- f. keterpaduan;
- g. tegaknya hukum;
- h. kemandirian;
- i. keterbukaan dan anti monopoli;
- j. berwawasan lingkungan hidup;
- k. kedaulatan negara;
- l. kebangsaan; dan
- m. kenusantaraan.

---

<sup>38</sup>Yusuf Shofie, *Pelaku Usaha, Konsumen, dan Tindak Pidana Korporasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2012, hal. 25.

---

<sup>37</sup>General Aviation Revitalization Act of 1994.

Lebih lanjut mengenai asas, Mertokusumo memberikan ulasan asas hukum sebagai berikut:<sup>39</sup>

bahwa asas hukum bukan merupakan hukum kongkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan yang kongkrit yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sufatsifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan kongkrit tersebut.

Adapun dalam Pasal 2 UU tentang Penerbangan tersebut terdapat asas manfaat serta adil dan merata, keduanya merupakan asas yang jelas mengedepankan adanya tanggungjawab dalam pelaksanaan penerbangan.

Lebih lanjut, tanggung jawab hukum kecelakaan penerbangan dalam UU tentang Penerbangan terletak pada pihak pengangkut, baik tanggung jawab tersebut adalah tanggung jawab terbatas (*limited liability*) yang berdasarkan pada tanggung jawab praduga bersalah (*presumption of liability*) serta tanggung jawab tanpa bersalah (*liability without fault*) atau pun tanggung jawab tidak terbatas (*unlimited liability*) yang berdasarkan pada tanggung jawab atas dasar kesalahan yang disengaja (*based on fault liability/wilfull misconduct*).<sup>40</sup> Semua hal tersebut, tercantum dalam Pasal 141 UU tentang Penerbangan yang terdiri dari 3 (tiga) ayat, yakni sebagai berikut:

- (1) Pengangkut bertanggung jawab atas kerugian penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap, atau luka-luka yang diakibatkan kejadian angkutan udara dalam pesawat dan/atau naik turun pesawat udara.
- (2) Apabila kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) timbul karena tindakan sengaja atau kesalahan dari pengangkut atau orang yang dipekerjakannya, pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang timbul dan tidak dapat mempergunakan ketentuan dalam undang-undang ini untuk membatasi tanggung jawabnya.
- (3) Ahli waris atau korban sebagai akibat kejadian angkutan udara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat melakukan penuntutan ke pengadilan untuk mendapatkan ganti kerugian tambahan selain ganti kerugian yang telah ditetapkan.

Dilihat dari ketentuan itu, terlihat bahwa tanggung jawab dalam dunia penerbangan lebih berat terletak pada hukum perdata. Ini dikarenakan dunia penerbangan sangat menghindari pidana untuk menjaga iklim industri penerbangan (misalnya agar pilot tidak takut untuk mengoperasikan pesawat) serta karena kecelakaan penerbangan yang disebabkan *probable cause* (banyak sekali sebab) menyulitkan penentuan siapa yang patut dianggap bersalah untuk dipidana.<sup>41</sup> Oleh karena itu, kita dapat melihat UU tentang Penerbangan tidak terlalu banyak membahas pidana di dalamnya.

<sup>39</sup>Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*, Jakarta: Liberty, 1996, hal. 5-6.

<sup>40</sup>K. Martono and Agus Pramono, *Hukum Udara Perdata Internasional Dan Nasional*, hal. 23.

<sup>41</sup>Atip Latipulhayat, *The Function and Purpose of Aircraft Accident*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 27 Nomor 2, 2015, hal. 315-317.

Adapun untuk mengetahui lebih lanjut tentang tanggung jawab pengangkut transportasi, penulis perlu memberitahukan bahwa terdapat 3 (tiga) prinsip dalam menentukan tanggung jawab pengangkut, yakni:<sup>42</sup>

- 1) Prinsip tanggungjawab atas dasar kesalahan (*the based on fault atau liability based on fault principle*);
- 2) Prinsip tanggungjawab atas dasar praduga (*rebuttable presumption of liability principle*);
- 3) Prinsip tanggungjawab mutlak (*no fault, atau strict liability, absolute liability principle*).

Prinsip yang *pertama*, Prinsip tanggungjawab atas dasar kesalahan (*the based on fault atau liability based on fault principle*). Dalam ajaran ini bahwa dalam menentukan tanggung jawab pengangkutan di dasarkan pada pandangan bahwa yang membuktikan kesalahan pengangkut adalah pihak yang dirugikan atau penggugat. Dalam hukum positif Indonesia, prinsip ini dapat menggunakan pasal 1365 KUHPerdara, yang sangat terkenal dengan pasal perbuatan melawan hukum (*onrecht matigedaad*).<sup>43</sup> Menurut konsepsi pasal ini mengharuskan pemenuhan unsur-unsur untuk menjadikan suatu perbuatan melanggar hukum dapat dituntut ganti rugi, yaitu antara lain:<sup>44</sup>

- 1) adanya perbuatan melawan hukum dari tergugat;
- 2) perbuatan tersebut dapat dipersalahkan kepadanya; dan
- 3) adanya kerugian yang diderita akibat kesalahan tersebut.

---

<sup>42</sup>K. Martono, *Pengantar Hukum Udara Nasional dan Internasional*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017, hal. 146.

<sup>43</sup>*Ibid.*, hal. 147.

<sup>44</sup>*Ibid.*

Makna dari “perbuatan melawan hukum” tidak hanya perbuatan aktif tetapi juga perbuatan pasif, yaitu meliputi tidak berbuat sesuatu dalam hal yang seharusnya menurut hukum orang yang harus berbuat. Penetapan ketentuan pasal 1365 KUHPerdara ini memberi kebebasan kepada penggugat atau pihak yang dirugikan untuk membuktikan bahwa kerugian itu timbul akibat perbuatan melanggar hukum dari tergugat. Sedangkan aturan khusus mengenai tanggung jawab pengangkut berdasarkan prinsip kesalahan biasanya ditentukan dalam undang-undang yang mengatur masing-masing jenis pengangkutan.

Prinsip yang *kedua*, yaitu prinsip tanggungjawab atas dasar praduga (*rebuttable presumption of liability principle*), menurut prinsip ini tergugat dianggap selalu bersalah kecuali tergugat dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah atau dapat mengemukakan hal-hal yang dapat membebaskan dari kesalahan. Jadi dalam prinsip ini hampir sama dengan prinsip yang pertama, hanya saja beban pembuktian menjadi terbalik yaitu pada tergugat untuk membuktikan bahwa tergugat tidak bersalah.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUH Dagang), prinsip tanggung jawab atas dasar praduga bersalah dapat ditemukan dalam Pasal 468 KUH Dagang yang menyatakan:

perjanjian pengangkutan menjanjikan pengangkut untuk menjaga keselamatan barang yang harus diangkut dari saat penerimaan sampai saat penyerahannya. Pengangkut harus mengganti kerugian karena tidak menyerahkan seluruh atau sebagian barangnya atau karena ada kerusakan, kecuali bila ia membuktikan bahwa tidak diserahkannya barang itu seluruhnya atau sebagian atau kerusakannya itu adalah akibat suatu kejadian yang

selayaknya tidak dapat dicegah atau dihindari-nya, akibat sifatnya, keadaannya atau suatu cacat barangnya sendiri atau akibat kesalahan pengirim. Ia bertanggung jawab atas tindakan orang yang dipekerjakannya, dan terhadap benda yang digunakannya dalam pengangkutan itu.

Prinsip yang ketiga, prinsip tanggung jawab mutlak (*no fault, atau strict liability, absolute liability principle*). Menurut prinsip ini, bahwa pihak yang menimbulkan kerugian dalam hal ini tergugat selalu bertanggung jawab tanpa melihat ada atau tidak adanya kesalahan. atau tidak melihat siapa yang bersalah atau suatu prinsip pertanggungjawaban yang memandang kesalahan sebagai suatu yang tidak relevan untuk dipermasalahkan apakah pada kenyataannya ada atau tidak ada. Pengangkut tidak mungkin bebas dari tanggung jawab dengan alasan apapun yang menimbulkan kerugian bagi penumpang atau pengirim barang. Prinsip ini dapat dirumuskan dalam kalimat pengangkut bertanggung jawab atas setiap kerugian yang timbul karena peristiwa apapun dalam penyelenggaraan pengangkutan.

Dalam perundang-undangan mengenai pengangkutan, prinsip tanggung jawab mutlak tidak diatur. Hal ini tidak mungkin diatur karena alasan bahwa pengangkut yang berusaha di bidang jasa angkutan tidak perlu dibebani dengan risiko yang terlalu berat. Namun tidak berarti para pihak tidak boleh menggunakan prinsip ini dalam perjanjian pengangkutan, hal tersebut berdasarkan asas perjanjian yang bersifat kebebasan berkontrak.<sup>45</sup>

Selanjutnya, berdasarkan seluruh pisau analisis yang ada maka pertanyaannya, apakah menempatkan pengangkut sebagai satu-satunya

pihak yang bisa bertanggung jawab (dalam konteks pertanggungjawaban perdata) telah konstitusional? Jika merujuk kepada apa yang telah dibahas sebelumnya, dapat dilihat bahwa seluruh ganti kerugian dilaksanakan oleh pihak pengangkut. Jika dalam rangka untuk melindungi hak korban, keluarga, hingga pihak ketiga, maka ganti kerugian oleh pihak pengangkut menjadi wajar diatur karena pihak yang langsung melaksanakan kegiatan penerbangan, pengoperasian pesawat udara, hingga membuat dan melaksanakan perjanjian pengangkutan penumpang serta pengiriman kargo adalah pihak pengangkut atau maskapai. Dalam konsep tanggung jawab praduga tak bersalah dan tanpa bersalah, pihak pengangkut berada di posisi yang harus selalu bertanggung jawab dan merupakan konsekuensi logis untuk menjamin kepastian hukum bagi pihak korban, keluarga, hingga pihak ketiga.

Adapun pengertian tanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Pengaturan mengenai tanggung jawab seperti kita ketahui diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang mana telah tercantum dalam Pasal 1365 hingga Pasal 1367 KUHPerdata. Adapun jika Pasal 1365 KUHPerdata pada pokoknya berisi mengenai perbuatan melawan hukum, Pasal 1367 KUHPerdata pada pokoknya berisi tanggung jawab atas kerugian. Pasal 1367 KUHPerdata itu sendiri adalah sebagai berikut:

Seseorang tidak hanya bertanggung jawab, atas kerugian yang disebabkan perbuatannya sendiri, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan

<sup>45</sup>*Ibid.*, hal. 148-149.

barang-barang yang berada di bawah pengawasannya. Orangtua dan wali bertanggungjawab atas kerugian yang disebabkan oleh anak-anak yang belum dewasa, yang tinggal pada mereka dan terhadap siapa mereka melakukan kekuasaan orangtua atau wali. Majikan dan orang yang mengangkat orang lain untuk mewakili urusan urusan mereka, bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh pelayan atau bawahan mereka dalam melakukan pekerjaan yang ditugaskan kepada orang-orang itu. Guru sekolah atau kepala tukang bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh murid-muridnya atau tukang-tukangnya selama waktu orang-orang itu berada di bawah pengawasannya. Tanggung jawab yang disebutkan di atas berakhir, jika orangtua, guru sekolah atau kepala tukang itu membuktikan bahwa mereka masing-masing tidak dapat mencegah perbuatan itu atau mana meneka seharusnya bertanggung jawab.

Tanggung jawab pengangkut adalah menyelenggarakan pengangkutan. Dari kewajiban itu timbul tanggung jawab pengangkut maka segala sesuatu yang mengganggu keselamatan penumpang atau barang tersebut atau yang merugikan penumpang atau barang menjadi tanggung jawab pengangkut. Dengan demikian, berarti pengangkut berkewajiban menanggung segala kerugian yang diderita oleh penumpang atau barang yang diangkutnya tersebut. Wujud dari tanggung jawab tersebut adalah ganti rugi (kompensasi).<sup>46</sup>

Dalam kasus kecelakaan Boeing 737 Max 8 Lion Air JT 610 masing-masing ahli waris korban

---

<sup>46</sup>Ridwan Khairandy, *Pokok-pokok Hukum Dagang Indonesia*, Revisi Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hal. 201.

kecelakaan dari pesawat tersebut mendapatkan santunan sebesar 2,9 miliar rupiah.<sup>47</sup> Santunan tersebut menunjukkan adanya tanggung jawab yang diberikan oleh pengangkut akibat kecelakaan pesawat yang terjadi. Hal ini juga sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 141 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU tentang Penerbangan yang mengatur mengenai tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang dan/ atau pengirim kargo.

Bila penulis lebih dalam menganalisis bahwa terkait dengan tragedi kecelakaan yang menimpa pesawat tersebut, tentunya telah menyebabkan kesedihan yang dalam untuk keluarga korban yang ditinggalkan karena banyak sekali yang menjadi korban dalam jatuhnya pesawat tersebut. Para korban tentunya terlindungi dengan asuransi yang terdapat pada para pihak, pihak penanggung yaitu perusahaan asuransi dan pihak tertanggung. Adanya dua pihak tersebut, berarti perjanjian asuransi termasuk perjanjian timbal balik. Pengaturan terkait kewajiban asuransi yang merupakan tanggung jawab pengangkut terdapat dalam Pasal 16 Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkutan Angkutan Udara (Permenhub No. 77 Tahun 2011). Adapun Pasal 16 ayat (1) Permenhub No. 77 Tahun 2011 menyatakan bahwa "*Tanggung jawab pengangkut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 wajib diasuransikan kepada perusahaan asuransi dalam bentuk konsorsium asuransi*".

---

<sup>47</sup>Herdi Alif Alhikam, *Ahli Waris Korban Lion Air JT 610 Dapat Santunan Rp 2,9 M*, dimuat dalam <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4768368/ahli-waris-korban-lion-air-jt-610-dapat-santunan-rp-29-m>, diakses tanggal 23 Juni 2021.

Berdasarkan sejumlah hal di atas, penulis berpendapat juga bahwa dalam kasus jatuhnya pesawat Boeing 737 Max 8 Lion Air JT 610 karena merupakan penerbangan domestik mengingat rutanya menghubungkan dua titik dalam suatu negara. Maka hukum nasional hidup, bukan konvensi internasional, baik Konvensi Warsawa 1929 maupun Konvensi Montreal 1999. Permenhub No. 77 Tahun 2011 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU tentang Penerbangan juga menjadi acuan pemberian kompensasi bagi keluarga korban sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Permenhub No. 77 Tahun 2011 yang menyatakan sebagai berikut:

Jumlah ganti kerugian untuk pihak ketiga yang meninggal dunia, cacat tetap, luka-luka dan kerugian harta benda sebagai akibat dari peristiwa pengoperasian pesawat udara, kecelakaan pesawat udara atau jatuhnya benda-benda dari pesawat udara yang dioperasikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf f ditetapkan sebagai berikut:

- a. Meninggal dunia diberikan ganti rugi sebesar Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) per orang;
- b. Pihak ketiga yang mengalami cacat tetap, meliputi:
  - 1) pihak ketiga yang dinyatakan cacat tetap total oleh dokter dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari kerja sejak terjadinya kecelakaan diberikan ganti kerugian sebesar Rp. 750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) per orang;
  - 2) pihak ketiga yang dinyatakan cacat tetap sebagian oleh dokter dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari kerja sejak terjadinya kecelakaan diberikan ganti kerugian sebagaimana termuat dalam Lampiran Peraturan ini.

- c. Jumlah ganti kerugian untuk pihak ketiga yang menderita luka-luka dan harus menjalani perawatan di rumah sakit, klinik atau balai pengobatan sebagai pasien rawat inap dan jatahu rawatjalan ditetapkan paling banyak Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah) per orang;
- d. jumlah ganti kerugian untuk kerusakan barang milik pihak ketiga hanya terhadap kerugian yang secara nyata diderita berdasarkan penilaian yang layak, sebagai berikut:
  - 1) untuk pesawat udara dengan kapasitas sampai dengan 30 (tiga puluh) tempat duduk, paling banyak Rp. 50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah);
  - 2) untuk pesawat udara dengan kapasitas lebih dari 30 (tiga puluh) tempat duduk sampai dengan 70 (tujuh puluh) tempat duduk, paling banyak Rp. 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah);
  - 3) untuk pesawat udara dengan kapasitas lebih dari 70 (tujuh puluh) tempat duduk sampai dengan 150 (seratus lima puluh) tempat duduk, paling banyak Rp. 175.000.000.000,00 (seratus tujuh puluh lima miliar rupiah);
  - 4) untuk pesawat udara dengan kapasitas lebih dari 150 (seratus lima puluh) tempat duduk, paling banyak Rp. 250.000.000.000,00 (dua ratus lima puluh miliar rupiah).

Adapun di dalam Negara Indonesia terdapat 2 (dua) macam hukum yang berlaku di Indonesia yaitu penerbangan luar negeri dan penerbangan dalam negeri. Untuk penerbangan luar negeri terdapat 11 konvensi yang terkait dengan penerbangan atau angkutan udara yang telah diratifikasi di Indonesia yaitu Konvensi Tokyo, Konvensi Warsawa 1929, Konvensi Den Haag dan lain-lainnya. Sedangkan untuk dalam negeri

ada UU tentang Penerbangan dan juga beberapa peraturan turunannya. Begitu juga peraturan yang terkait ketika terkait dengan ganti kerugian seperti misalnya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungjawaban Kecelakaan Penumpang yang dibayarkan oleh Jasa Raharja.

Lebih lanjut, terkait pokok bahasan yakni UU tentang Penerbangan, sebenarnya penerbangan sebagai salah satu unsur dari transportasi harus dikelola secara terpadu sehingga dapat memenuhi unsur keselamatan dan keamanan yang semaksimal mungkin. Pasal 10 ayat (1), ayat (2), dan ayat (7) UU tentang penerbangan telah memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membina penerbangan di Indonesia. Salah satu poin penting yang terdapat di dalam UU tentang Penerbangan adalah pernyataan mengenai keanggotaan Indonesia dalam ICAO. Dalam penjelasan UU tentang Penerbangan, dikatakan bahwa Indonesia (dalam hal ini adalah pemerintah) memiliki kewajiban untuk menyelaraskan pengaturan sistem penerbangannya dengan ketentuan-ketentuan yang terkandung di dalam konvensi Chicago 1944. Dengan adanya ketentuan ini, terdapat satu kejelasan bahwa pengaturan sistem penerbangan di Indonesia diharuskan untuk mengacu pada ketentuan internasional. Selain itu, penataan terhadap ketentuan ICAO oleh Indonesia merupakan suatu konsekuensi logis dari keikutsertaan Indonesia dalam konvensi Chicago 1944 yang melahirkan ICAO.

UU tentang Penerbangan terdiri dari 15 Bab dan 76 Pasal. Dari jumlah tersebut, ketentuan yang secara langsung berkaitan dengan keselamatan penerbangan terdapat dalam Bab 7 hingga Bab 9 yang terdiri dari 18 Pasal. Bab 7

berjudul Pendaftaran dan Kebangsaan Pesawat Udara, Bab 8 berjudul Kelaikudaraan dan Pengoperasian Pesawat Udara, dan Bab 9 berjudul Kepentingan Internasional Atas Objek Pesawat Udara. Kesemua ketentuan yang terkandung dalam ketiga bab tersebut merupakan ketentuan yang diadopsi dari ketentuan hukum udara internasional. Dapat dikatakan bahwa pengaturan keselamatan dunia penerbangan Indonesia saat ini telah mengacu kepada ketentuan penerbangan Internasional, termasuk dalam hal ini acuan terkait tanggung jawab pengangkut bilamana terjadi kecelakaan pesawat terbang. Oleh karenanya, jika dimungkinkan ke depan Indonesia dapat membuat UU tentang Penerbangan yang lebih sempurna lagi tentunya dengan mengikuti perkembangan konvensi internasional.

### III. Penutup

Penulis dalam bagian penutup ini mempunyai simpulan dan saran sebagai berikut:

#### A. Simpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dituliskan di atas, tanggung jawab hukum pengangkut pada kecelakaan pesawat terbang dari sudut pandang UU tentang Penerbangan terdapat dalam Pasal 141 UU tentang Penerbangan. Tanggung jawab hukum pengangkut ini ada karena pengangkut berada di posisi yang harus selalu bertanggung jawab dan merupakan konsekuensi logis untuk menjamin kepastian hukum bagi pihak korban, keluarga, hingga pihak ketiga. Dalam hal ini juga tanggung jawab yang ada berarti pengangkut wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Adapun hal ini juga selaras dengan pengaturan mengenai tanggung jawab seperti kita

ketahui diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang mana telah tercantum dalam Pasal 1365 hingga Pasal 1367 KUHPerdata.

## B. Saran

Pada saat ini, UU tentang Penerbangan masih berfokus pada pengangkut yang harus selalu bertanggung jawab bilamana terjadi kecelakaan pesawat terbang. Namun ke depan, bukan hal yang tidak mungkin jika pengangkut tidak serta merta selalu disalahkan. Hal ini dimungkinkan bilamana terjadi revisi terhadap UU tentang Penerbangan. Penulis menilai revisi ini perlu untuk diadakan karena tidak selamanya pihak pengangkut yang selalu bersalah, produsen atau pengguna jasa juga dapat menjadi pihak yang menyebabkan kecelakaan pesawat terbang tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 77 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Pengangkutan Angkutan Udara.

### Buku

Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. Revised Fifth Edition. St. Paul Minn: West Publisher.Co, 2014.

Djojodordjo, M.A. Moegni. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1997.

E. Alian, John. *Aerodynamic, the science of oar in motion*. Second Edition. London: Gramedia, 2011.

Hartono, Redjeki Sri. *Pengangkutan Dan Hukum Pengangkutan Darat, Seksi Hukum Dagang*. Semarang: FH UNDIP, 2011.

Kadir, Muhammad Abdul. *Hukum Pengangkutan Niaga*. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bhakti, 2011.

\_\_\_\_\_. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cetakan V. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.

\_\_\_\_\_. *Arti Penting Dan Strategis Multimoda Pengangkutan*

Niaga Di Indonesia. Yogyakarta: Penerbit Genta Press, 2017.

Kamaluddin, Rustian. *Ekonomi Transportasi: Karakteristik, Teori dan Kebijakan*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2013.

Khairandy, Ridwan. *Pokok-pokok Hukum Dagang Indonesia*. Revisi Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.

Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Cet. ke- 8. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015.

Martono, H.K. *Hukum Angkutan Udara, Berdasarkan UURI No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Martono, K. *Pengantar Hukum Udara Nasional dan Internasional*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017.

Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*. Jakarta: Liberty, 1996.

Ningrum, Lestari. *Usaha Perjalanan Wisata Dalam Perspektif Hukum Bisnis*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.

Salim, Peter. *Contemporary English-Indonesian Dictionary*. Jakarta: Modern English Press, 2015.

Siregar, Muchtarudin. *Beberapa Masalah Ekonomi dan Manajemen Pengangkutan*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 1978.

Shofie, Yusuf. *Pelaku Usaha, Konsumen, dan Tindak Pidana Korporasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2012.

Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.

Tjakranegara, Soegijatna. *Hukum Pengangkutan Barang dan Penumpang*. Jakarta: Rineka Cipta, 1995.

Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

### Jurnal

Arumnandiya, Dwi Setiya et al. *Wanprestasi Dalam Perjanjian Transportasi udara Melalui Cara Carter Pesawat Antara CV. Saka Export Dengan PT. Lion Air*. Diponegoro Law Journal. Volume 5 Nomor 3, Tahun 2016.

Latipulhayat, Atip. *The Function and Purpose of Aircraft Accident*. Jurnal Mimbar Hukum, Volume 27 Nomor 2, 2015.

### Bahan yang Tidak Diterbitkan

Komite Nasional Keselamatan Transportasi. *Final Aircraft Accident Investigation Report*, 2019.

Zazili, Ahmad. *Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Pada Transportasi Udara Niaga Berjadwal Nasional*. Semarang: Program Magister Ilmu Hukum Universitas Semarang, 2008.

### Laman

Alhikam, Herdi Alif. *Ahli Waris Korban Lion Air JT 610 Dapat Santunan Rp 2,9 M*. Dimuat dalam <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4768368/ahli-waris-korban-lion-air-jt-610-dapat-santunan-rp-29-m>, diakses tanggal 23 Juni 2021.

Detik. *Penyebab Pasti Jatuhnya Lion Air di Laut Karawang*. Dimuat dalam [https:// news .detik. com/ berita/ d- 4760418/ penyebab- pasti- jatuhnya- lion- air- di- laut- karawang](https://news.detik.com/berita/d-4760418/penyebab-pasti-jatuhnya-lion-air-di-laut-karawang), diakses tanggal 21 Maret 2021.

Kompas. *Kronologi dan Fakta Kecelakaan Boeing 737 Max 8 Lion Air Jakarta*. Dimuat dalam [https:// jeo. kompas. com/ kronologi- dan -fakta- kecelakaan- boeing- 737- max- 8- lion- air-jt- 610](https://jeo.kompas.com/kronologi-dan-fakta-kecelakaan-boeing-737-max-8-lion-air-jt-610), diakses tanggal 20 Maret 2021.

NYTimes. *Boeing 737 Max Crashes*. Dimuat dalam [https://www.nytimes.com/2019/10/02/b usiness/boeing-737-max- crashes.html](https://www.nytimes.com/2019/10/02/business/boeing-737-max-crashes.html)., diakses tanggal 21 Maret 2021.

SeattleTimes. *Failed Certification FAA Missed Safety Issues in The Afety Issues in The 737 Max System Implicated in The Lion Air Crash*. Dimuat dalam [https://www.seattletimes.com/business/boeing- aerospace/failed-certification-faa-missed- safety-issues-in-the-737-max-system-implicated-in- the-lion-air-crash/](https://www.seattletimes.com/business/boeing-aerospace/failed-certification-faa-missed-safety-issues-in-the-737-max-system-implicated-in-the-lion-air-crash/), diakses tanggal 20 Maret 2021.

Tirto. *Ada Apa Di Balik Kecelakaan Beruntun Boeing 737 Max 8*. Dimuat dalam [https://tirto.id/ada-apa-di-balik-kecelakaan- beruntun-boeing- 737-max-8-dj1L](https://tirto.id/ada-apa-di-balik-kecelakaan-beruntun-boeing-737-max-8-dj1L), diakses tanggal 22 Maret 2021.

Tirto. *Politik Uang Ala Boeing*. Dimuat dalam [https://tirto.id/politik-uang- ala-boeing-ekUc](https://tirto.id/politik-uang-ala-boeing-ekUc), diakses tanggal 20 Maret 2021.



## PEDOMAN/PANDUAN PENULISAN NASKAH JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN PRODIGY

- 1) Naskah yang dikirim dalam bentuk karya tulis ilmiah di bidang peraturan perundang-undangan seperti hasil pengumpulan data, survei, hipotesis, kajian teori, studi kepustakaan, saduran buku, dan gagasan kritis konseptual yang bersifat objektif, sistematis, analisis dan deskriptif.
- 2) Naskah yang dikirim berupa karya tulis asli yang belum pernah dimuat atau dipublikasikan di media lain.
- 3) Naskah diketik 1,5 (satu koma lima) spasi di atas kertas A4 dengan huruf Bookman Old Style ukuran 12 (dua belas).
- 4) Panjang naskah minimal 25 (dua puluh lima) halaman dan maksimal 35 (tiga puluh lima) halaman (termasuk daftar pustaka).
- 5) Penulisan menggunakan bahasa Indonesia baku, lugas, sederhana dan mudah dipahami serta tidak mengandung makna ganda.
- 6) Pokok pembahasan atau judul penulisan berupa kalimat singkat dan jelas dengan kata atau frasa kunci yang mencerminkan tulisan.
- 7) Redaksi berhak mengubah teknik penulisan (redaksional) tanpa mengubah arti.
- 8) Redaksi dapat mengusulkan perubahan substansi.
- 9) Cara penulisan penyingkatan:
  - a. Singkatan untuk nama undang-undang, UU tentang nama singkat/sebutan undang-undang seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) atau Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (UU tentang Nakeswan).
  - b. Singkatan untuk nama undang-undang yang terlalu panjang termasuk undang-undang perubahan, singkatan dengan menyebut nomor undang-undang, seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU No.10 Tahun 2016).
  - c. Singkatan untuk peraturan pelaksana, singkatan dengan menyebut nomor peraturan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (PP No.11 Tahun 2016).
  - d. Konsistensi penyingkatan dalam seluruh penulisan.
  - e. Penyingkatan peraturan perundang-undangan dimulai di batang tubuh tulisan.
- 10) Penulisan kutipan langsung lebih dari 4 (empat) baris, ditulis menjorok ke dalam, satu ketuk, spasi 1 (satu), dan ukuran huruf 12 (dua belas).
- 11) Penulisan kutipan langsung kurang dari 4 (empat) baris, ditulis langsung (tidak menjorok) dan diawali dan diakhiri dengan tanda kutip.
- 12) Pengiriman naskah dilengkapi dengan alamat *e-mail* untuk korespondensi. Alamat *e-mail* korespondensi penulis harus sesuai dengan *e-mail* yang digunakan untuk mengirim naskah dan harus *e-mail* pemilik naskah.

- 13) Metode penulisan disesuaikan dengan tulisan ilmiah dan ejaan Bahasa Indonesia yang disempurnakan yang secara garis besar sebagai berikut:
- Judul dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris.
  - Nama Penulis (unit kerja, nama instansi, dan alamat korespondensi/alamat *email* penulis).
  - Abstrak ditulis dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris (ditulis dalam 1 (satu) paragraf dengan 1 (satu) spasi, ukuran huruf 10 (sepuluh), jumlah kata minimal 100 (seratus) dan maksimal 250 (dua ratus lima puluh) kata.
  - Kata kunci minimal 3 (tiga) dan maksimal 5 (lima) kata terpenting dalam makalah yang dicantumkan di bawah abstrak.
  - Sistematika penulisan ditulis sebagai berikut:

<p><b>JUDUL</b> <b>(TITLE)</b></p> <p><b>Penulis</b> Jabatan Instansi *Korespondensi: <i>e-mail</i></p> <p><b>Abstrak</b></p> <p>Abstrak merupakan penyajian uraian ringkas, cermat, dan menyeluruh dari isi tulisan yang berfungsi untuk memberikan gambaran ringkas tentang isi tulisan dan disusun sedemikian rupa untuk menggugah pembaca. Penulis hendaknya memperhatikan ketentuan penulisan abstrak termasuk dalam pemilihan kata yang efisien dan tepat, menggunakan bahasa baku dan komunikatif, penyusunan kalimat yang syarat makna dan penataan kalimat menjadi sebuah paragraf yang koheren. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris yang terdiri atas satu paragraf dengan maksimum 250 kata, informasi dalam abstrak mencakup latar belakang, masalah, tujuan, metode penulisan, hasil, dan kesimpulan. (Book oldman style, 10, spasi tunggal). Kata kunci: minimal tiga kata dan maksimal lima kata terpenting dalam makalah (Bookman Old Style 10, spasi tunggal)</p> <p><b>Abstract</b></p> <p><i>Abstract is a brief description of the presentation, a careful and thorough the paper that gives a quick overview of the paper and arranged in such a way to arouse the reader. The author should consider the abstract provisions consisting the selection of efficient and precise words, using the standard language and communicative. the sentence structure and meaning is written in a coherent paragraph. Abstract is written in Bahasa and English which consists of a single paragraph with a maximum of 250 words, including the information of background, formulation of the problem, purposes, writing methods/approach, results, and conclusions. (Book style oldman, 10, single spaced).</i></p> <p><i>Keywords: Minimum three words and maximum five words of most important words in the paper</i></p> <p><b>I. Pendahuluan (Bookman Old Style 12, spasi 1 1/2)</b></p> <p><b>A. Latar Belakang</b></p> <p><b>B. Permasalahan</b></p> <p><b>C. Tujuan</b></p> <p><b>D. Metode Penulisan</b></p> <p><b>II. Pembahasan</b></p> <p><b>A. Kerangka Konseptual</b></p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. ...</p> <p><b>B. Analisis Materi Tulisan (Judul bagian ini disesuaikan dengan materi tulisan masing-masing)</b></p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. ...</p> <p><b>III. Penutup (berisi simpulan dan saran)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DAFTAR PUSTAKA</b></p>
---

- f. Penulisan kutipan menggunakan sistem catatan kaki (*footnote*), yang ditulis menjorok 1 (satu) ketuk, masuk ke dalam, huruf Bookman Old Style, ukuran 10 (sepuluh), paragraf *single*, dengan mengikuti pedoman sebagai berikut:

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

Pasal, Judul Peraturan PUU (tanpa LN atau TLN)

Contoh:

<sup>3</sup>Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

#### **Putusan Pengadilan**

Judul dan Nomor Putusan, halaman.

Contoh:

<sup>4</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, hal. 4.

#### **Buku**

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Buku*, Tempat Terbit: Penerbit, tahun, halaman.

Contoh:

<sup>1</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992, hal. 21.

Sumber kutipan berikutnya yang menunjuk kepada sumber yang telah disebut dalam catatan kaki di atasnya, menggunakan *Ibid* (jika halaman sama) atau *Ibid.*, hal. 35 (jika berbeda halaman).

Penulisan sumber kutipan yang telah disebut sebelumnya dan telah disisipi sumber kutipan lain, sebagai berikut:

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Buku/Karangan*, halaman. (tidak menggunakan *op.cit*, *loc.cit*).

Contoh:

<sup>7</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hal. 53.

Jika kutipan berasal dari sumber kedua maka mengikuti pedoman sebagai berikut:

Nama Penulis/Pengarang asal dalam nama Penulis/Pengarang yang bukunya dikutip, judul buku yang dikutip, Tempat Terbit buku yang dikutip: Penerbit, tahun, halaman.

Contoh:

*John Rawls* dalam Munir Fuady, *Bisnis Kotor: Anatomi Kejahatan Kerah Putih*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004, hal. 60.

### **Jurnal**

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Tulisan*, Nama Jurnal, Volume dan tahun, halaman.

Contoh:

<sup>8</sup>Oksidelfa Yanto, *Tindak Pidana Pemalsuan Uang Kertas Dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia*, Prodigy: Jurnal Perundang-undangan, Vol. 5 No.1, Juli 2017, hal. 29.

### **Terjemahan**

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Tulisan (Buku)*, diterjemahkan oleh..., Tempat Terbit: Penerbit, tahun, halaman.

Contoh:

<sup>9</sup>Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi (Law and Society in Transition: Toward Responsive Law)*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco, Jakarta: HuMa, 2003, hal. 51.

### **Harian/Surat Kabar**

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Tulisan*, Nama Harian/Surat Kabar, hari, tanggal, tahun, halaman.

Contoh:

<sup>2</sup>Robert Endi Jaweng, *Korupsi dan Revisi UU Pemda*, Harian Media Indonesia, Jumat, 24 Januari 2014, hal. 9.

### **Bahan yang Tidak Diterbitkan**

Makalah, Risalah UU, Draf RUU

Nama Penulis/Pengarang/Institusi, *Judul Tulisan*, Institusi, hari/tanggal/tahun, halaman.

Tim Naskah Akademik RUU Paten, *Laporan Akhir Naskah Akademik RUU Paten Tahun 2008*, BPHN-Kemenkumham, Maret 2015, hal. 3.

### **Laman**

Nama Penulis, *Judul Tulisan*, dimuat dalam [http...](http://...), diakses tanggal bulan tahun.

Contoh:

<sup>4</sup>John Ferry Situmeang, *Quo Vadis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, dimuat dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52652eaab3489/iquo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh-john-ferry-situmeang-sh->, diakses tanggal 27 Januari 2014.

- 14) Isi, materi, dan susbtansi tulisan merupakan tanggung jawab penulis.
- 15) Setiap naskah bebas menggunakan referensi dari buku dan jurnal dari tahun berapapun akan tetapi setiap naskah wajib menggunakan minimal 10 referensi dari **buku dan jurnal**, baik cetak maupun *online* dengan ketentuan menggunakan pustaka terbitan 10 tahun terakhir (minimal tahun 2011) yang digunakan sebagai sumber kutipan di *footnote* dan daftar pustaka.
- 16) Daftar pustaka ditulis menjorok 1 (satu) ketuk pada baris ke 2 (dua), huruf Bookman Old Style, ukuran 12 (dua belas), dengan mengikuti pedoman sebagai berikut:

### **Peraturan Perundang-undangan**

Judul Peraturan PUU (tanpa LN atau TLN)

Contoh:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

### **Putusan Pengadilan**

Contoh:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

### **Buku**

Nama Penulis/Pengarang (jika nama terdiri dari dua kata atau lebih, nama belakang diletakkan di depan). *Judul Buku*. Tempat terbit: Penerbit, tahun.

Contoh:

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.

## **Jurnal**

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan*. Nama Jurnal: Volume dan tahun.

Contoh:

Yanto, Oksidelfa. *Tindak Pidana Pemalsuan Uang Kertas Dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia*. Prodigy: Jurnal Perundang-undangan, Vol. 5 No.1, Juli 2017.

## **Terjemahan**

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan (Buku)*, diterjemahkan oleh... . Tempat terbit: Penerbit, tahun.

Contoh:

Nonet, Philippe dan Philip Selznick. *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi (Law and Society in Transition: Toward Responsive Law)*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco. Jakarta: HuMa, 2003.

## **Harian/Surat Kabar**

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan*. Nama Harian/Surat Kabar, Hari, Tanggal Bulan Tahun.

Contoh:

Jaweng, Robert Endi. *Korupsi dan Revisi UU Pemda*. Harian Media Indonesia, Jumat, 24 Januari 2014.

## **Bahan yang Tidak Diterbitkan**

Makalah, Risalah UU, Draf RUU

Contoh:

Tim Naskah Akademik RUU Paten. *Laporan Akhir Naskah Akademik RUU Paten Tahun 2008*. BPHN-Kemerkumham, Maret 2015.

## **Laman**

Nama Penulis. Dimuat dalam *Judul Tulisan*. [http ...](http://...), diakses Tanggal Bulan Tahun.

Contoh:

Situmeang, John Ferry. *Quo Vadis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Dimuat dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52652eaab3489/iquo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh-john-ferry-situmeang-sh2>, diakses tanggal 27 Januari 2014.