

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN
Volume 10, Nomor 1, Juli 2022

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

Penanggung Jawab	: Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.
Pemimpin Redaksi/Redaktur	: Mardisontori, S.Ag., LL.M.
Editor	: Akhmad Aulawi, S.H., M.H. Khopiatuziadah, S.Ag., LL.M. Nita Ariyulinda, S.H., M.H. Kuntari, S.H., M.H. R. Priharta Budiprasetya Ekalaya P. Y., S.H., M.Kn. Rachmat Wahyudi Hidayat, S.H., M.H. Achmadudin Rajab, S.H., M.H. Meirina Fajarwati, S.H., M.H.
Mitra Bestari	: Prof. Dr. Zainal Arifin Hoesein, S.H., M.H. Alfitri, S.Ag., M.Ag., LL.M., Ph.D. Dr. E. Fernando, M. Manullang, S.H, M.H. Dr. Henny Marlyna, S.H., M.H., M.L.I.
Design Grafis	: M. Nurfaik, S.H.I. Noval Ali Muchtar, S.H Aryudhi Permadi, S.H., M.H.
Sekretariat	: Fahmi Asy'ari, S.Sos Ani Maryani, S.E. Mohamad Yunus, S.H. Syarifudin

Alamat

Redaksi Prodigy Jurnal Perundang-Undangan
Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI
Gedung Setjen dan Badan Keahlian DPR RI
Jalan Gatot Subroto, Jakarta Kode Pos 10270
e-mail: prodigyjurnalilmiah@gmail.com dan jurnal.prodigy@dpr.go.id

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN
Volume 10, Nomor 1, Juli 2022

DAFTAR ISI

Daftar Isi.....	i
Pengantar Redaksi	ii
Lembar Abstrak	iii-xxvi
Artikel:.....	1
Tinjauan Yuridis Kedudukan Badan Otorita dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara <i>Rachmat Wahyudi Hidayat, S.H., M.H.</i>	1 - 22
Strategi Pengelolaan Otonomi Khusus Papua Jilid Kedua <i>Maria Priscyla Stephfanie Florencia Winoto, S.H.</i>	23-48
Tinjauan Yuridis Hilangnya Hak Memilih dan Dipilih dalam Pemilihan Umum bagi Warga Negara Berdasarkan Kekhususan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara <i>Achmadudin Rajab, S.H., M.H.</i>	49-70
Pengaturan Penyesuaian Tarif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Ditinjau dari Perspektif Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal <i>Meirina Fajarwati, S.H., M.H.</i>	71-92
Problematika Putusan Ultra Vires Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 <i>Andre Suryadinata</i>	93-114
Studi Penerapan Kebijakan Tata Kelola Data Pemerintahan yang Terbuka (<i>Open Government</i>) Melalui Kebijakan Penyelenggaraan Satu Data Indonesia yang Ideal <i>Reja</i>	115-132
Implikasi Pemungutan Pajak Alat Berat dan Pajak Barang dan Jasa Tertentu dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah <i>Arif Usman, S.H., M.H.</i>	133-150
Arah Pengaturan Penyiaran Indonesia Pasca Diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja <i>R. Priharta Budiprasetya E.P.Y, S.H., M.Kn.</i>	151-176
Analisis Yuridis Perseroan Terbatas Perorangan Usaha Mikro dan Kecil dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dari Sudut Pandang UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas <i>Rr. Lucia P. Dewi Damayanti Yudakusuma, S.H., M.Kn.</i>	177-194
Kelembagaan dalam Pengawasan dan Penegakan Hukum di Landas Kontinen <i>Sutriyanti</i>	195-214
Analisis Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah <i>Maryam Sari</i>	215-232
Tinjauan Yuridis tentang Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Impor Beras <i>Fahrudin Muhtarulloh</i>	233-252
Pedoman Penulisan	253 - 258

PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa atas berkat rahmat dan karuniaNya, sehingga Redaksi dapat menerbitkan Jurnal Perundang-undangan “Prodigy” Volume 10 Nomor 1, Juli 2022. 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 peraturan 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 12 (dua belas) 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, Tinjauan Yuridis kedudukan Badan Otorita dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara; Kedua, Strategi Pengelolaan Otonomi Khusus Papua Jilid Kedua; Ketiga, Tinjauan Yuridis hilangnya hak memilih dan dipilih dalam pemilihan umum bagi warga negara berdasarkan kekhususan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara; Keempat, Pengaturan penyesuaian tarif pajak daerah dan retribusi daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan daerah ditinjau dari perspektif otonomi daerah dan desentralisasi fiskal; Kelima, Problematika putusan ultra vires Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020; Keenam, Studi penerapan kebijakan tata kelola data pemerintahan yang terbuka (*Open Government*) melalui kebijakan penyelenggaraan Satu Data Indonesia yang ideal.

Selanjutnya Ketujuh, Implikasi pemungutan pajak alat berat dan pajak barang dan jasa tertentu dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; Kedelapan, Arah pengaturan penyiaran indonesia pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; Kesembilan, Analisis yuridis perseroan terbatas perorangan usaha mikro dan kecil dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dari sudut pandang UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; Kesepuluh, Kelembagaan dalam pengawasan dan penegakan hukum di Landas Kontinen; Kesebelas, Analisis Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan Keduabelas, Tinjauan yuridis tentang Peraturan Perundang-Undang di bidang impor beras.

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 2022

Redaksi

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN

VOL. 10 NO. 1, JULI 2022

ISSN 2356-1106

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

Rachmat Wahyudi Hidayat, S.H., M.H.

Perancang Undang-Undang Muda

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

Tinjauan Yuridis Kedudukan Badan Otorita dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara

Jurnal Prodigy Vol. 10 No.1, Juli 2022, halaman 1 - 22

Pengesahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menjadi alas hukum bagi Pemerintah untuk membangun, memindahkan, dan menyelenggarakan pemerintahan di ibu kota negara. Dalam pertimbangannya disebutkan bahwa tata kelola ibu kota negara selain menjadi sarana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia juga untuk mewujudkan Ibu Kota Negara yang aman, modern, berkelanjutan, dan berketahanan, serta menjadi acuan bagi pembangunan dan penataan wilayah lainnya di Indonesia. Namun demikian terlepas dari pertimbangan tersebut, terdapat 1 (satu) substansi yang rawan untuk dilakukan uji materil di Mahkamah Konstitusi, yakni terkait keberadaan badan otorita dalam melaksanakan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Negara. Secara konstitusional berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota. Sejalan dengan ketentuan tersebut adanya pengakuan negara terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga tetap dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah provinsi, kabupaten/kota. Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut badan otorita tidak memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus. Kedudukan badan otorita secara yuridis normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan hanya sebatas menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis melalui penetapan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten kota. Oleh karena itu tulisan ini akan menganalisa dari sudut pandang konstitusionalitas mengenai kedudukan dan kewenangan badan otorita dalam melaksanakan pemerintahan daerah khusus serta peran dan kedudukan badan otorita dalam tataran ideal berdasarkan peraturan perundang-undangan. Adapun metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah yuridis normatif.

Kata kunci : badan otorita, pemerintahan daerah khusus, ibu kota negara.

Juridical Review The Position of The Authorities in Implementing Special Regional Government of The Nation's Capital

Prodigy Journal Vol. 10 No.1, July 2022, page 1 - 22

The ratification of Law Number 3 of 2022 concerning the State Capital is the legal basis for government to build, move, and administer the government in the national capital. In its consideration, it was stated that the governance of the State Capital is not only a means to meet the needs of the Indonesian people but also to create a safe, modern, sustainable and resilient State Capital, as well as being a reference for the development and arrangement of other regions in Indonesia. However, apart from these consideration, there is 1 (one) substance of the law which is considered vulnerable to a judicial review at the Constitutional Court, namely the existence of an authority body in implementing special regional government for the nation's capital. Constitutionally based on Article 18 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the administration of regional government is fully implemented by the provincial government and district/city governments. In line the provision, the existence of state recognition of special or preferential regional government units as regulated in Article 18B paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia also remains in the order of administering regional government by the provincial, district/city governments. Based on the provisions of the constitution, the authority body does not have the authority to administer special regional governments. The position of the authority body in a normative juridical based on statutory regulations is only limited to carrying out certain strategic government functions through the stipulation of special areas in provincial and/or city districts. Therefore, this paper will analyze from the constitional point of view, the position and the authority of the authority body in implementing special regional government for the nation's Capital and the role and position of authority body at the ideal level based on legislation. The method used in this paper is normative juridical.

Keywords : the authorities, special regional government, capital nation.

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN

VOL. 10 NO. 1, JULI 2022

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar Abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Maria Priscyla Stephanie Florencia Winoto, S.H.

Perancang Undang-Undang Pertama
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

Strategi Pengelolaan Otonomi Khusus Papua Jilid Kedua

Jurnal Prodigy Vol. 10 No.1, Juli 2022, halaman 23 - 48

Otonomi khusus (otsus) Papua jilid pertama telah berjalan selama 20 (dua puluh) tahun dan berakhir di tahun 2021. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Pemerintah melanjutkan otonomi khusus Papua, sebagai otsus Papua jilid kedua, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Otsus Papua Jilid pertama dalam perjalanannya mengalami beberapa permasalahan, terutama dalam hal tata kelola dana otsus Papua yang berakibat pada kurang optimalnya kesejahteraan dan gangguan keamanan di Papua. Terkait dengan permasalahan tersebut, tulisan ini menganalisis: Pertama, bagaimana pengelolaan otsus Papua jilid pertama selama ini? Kedua, bagaimana strategi pengelolaan otsus Papua jilid kedua agar tidak mengulangi kegagalan otsus Papua jilid pertama? Tulisan ini ditujukan untuk menganalisis pengelolaan otsus Papua jilid pertama dan menganalisis strategi pengelolaan otsus Papua jilid kedua agar tidak mengulangi kegagalan otsus Papua jilid pertama. Metode penulisan hukum normatif dengan spesifikasi penulisan deskriptif analitis. Hasil pembahasan menyimpulkan: Pertama, meskipun otsus Papua jilid pertama telah meningkatkan aspek kesejahteraan namun belum signifikan hasilnya, masih terdapat masalah tata kelola anggaran dari perencanaan hingga pengawasan, dan masih terjadi gangguan keamanan di Papua; Kedua, perlu ada *grand design* untuk peningkatan kesejahteraan di Papua dan realisasi kartu dana otsus, perlu ada *grand design* tata kelola anggaran dana otsus, dan mempercepat pemekaran daerah guna memperpendek rentang kendali pemerintah terhadap peningkatan keamanan dan kesejahteraan.

Kata kunci: otonomi khusus, Papua, tata kelola, dana, pemekaran daerah

Governance Strategy of Second Volume of Special Autonomy for Papua

Prodigy Journal Vol. 10 No.1, July 2022, page 23 .48

First volume of special autonomy for Papua has been running for 20 (twenty) years and ends in 2021. Therefore, The House of Representatives of the Republic of Indonesia (DPR RI) and the government continue Papua's special autonomy, as the second volume of special autonomy for Papua, as regulated in Act Number 2 of 2021 toward second amendment to the Act Number 21 of 2001 toward Special Autonomy for Papua. The first volume of special autonomy for Papua in its journey experienced several problems, especially in terms of fund governance of the special autonomy for Papua which resulted in a lack of welfare and security disturbances in Papua. Related to this problem, this paper analyzes: First, how is the governance of first volume of special autonomy for Papua so far? Second, how are the governance strategy of second volume of special autonomy for Papua so as not to repeat the failure of the first volume of special autonomy for Papua? This paper is intended to analyze the governance of first volume of special autonomy for Papua so far and the governance strategy of second volume of special autonomy for Papua so as not to repeat the failure of the first volume of special autonomy for Papua. The writing method is juridical normative with descriptive analysis writing specification. The results of this paper conclude: First, although the first volume of special autonomy for Papua has improved the welfare aspect but the result haven't been significant, there are still problems with fund governance from planning to supervision, and security disturbances are still occurring in Papua; Second, there needs to be a grand design for improving welfare in Papua and the realization of the special autonomy fund card, there needs to be a grand design for fund governance, and accelerating the regional expansion in order to shorten the span of government control over improving security and welfare.

Keywords: special autonomy, Papua, governance, fund, regional expansion

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN

VOL. 10 NO. 1, JULI 2022

ISSN 2356-1106

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

Achmadudin Rajab, S.H., M.H.

Perancang Undang-Undang Pertama
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

Tinjauan Yuridis Hilangnya Hak Memilih dan Dipilih dalam Pemilihan Umum bagi Warga Negara Berdasarkan Kekhususan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

Jurnal Prodigy Vol. 10 No.1, Juli 2022, halaman 49 - 70

Ibu kota Nusantara memiliki kekhususan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara yakni tidak memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sebagai dampak dari tidak adanya kelembagaan DPRD maka Pemilihan Umum (Pemilu) di ibu kota Nusantara hanya melakukan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Pemilu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hilangnya hak memilih dan dipilih bagi Warga Negara Indonesia (WNI) yang tinggal di ibu kota Nusantara untuk memilih DPRD merupakan pengabaian terhadap amanat Dalam Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Untuk itu, maka terdapat permasalahan yakni bagaimana kekhususan ini berdampak kepada kelembagaan DPRD terutama mengenai hak dipilih dan hak memilih warga negara, kemudian solusi yang dapat ditempuh untuk menjamin hak dipilih dan hak memilih tersebut. Tujuan penulisan ini untuk mengetahui bagaimana DPRD telah ditiadakan dengan alasan kekhususan. Kemudian, tulisan ini juga bertujuan untuk menemukan solusi dari problematika hilangnya hak memilih dan dipilih tersebut. Metode penulisan yang digunakan dalam tulisan ini menggunakan penulisan yuridis normatif. Adapun dalam penutup tulisan ini Penulis menilai bahwa kekhususan yang ada di ibu kota Nusantara ini jelas tidak sejalan konstitusi karena terjadi pengabaian hak memilih dan dipilih. Bahwa solusi yang dapat ditempuh adalah dengan cara menghadirkan kembali kelembagaan DPRD di Ibu Kota Nusantara. Hal ini bisa diwujudkan melalui perubahan UU tentang IKN. DPRD menurut Penulis sangat penting ada dalam setiap pemerintahan daerah, karena hal ini merupakan wujud nyata demokrasi di tingkat lokal yang seharusnya ada di setiap daerah tanpa terkecuali.

Kata kunci: hak memilih dan dipilih, kekhususan, pemilu anggota DPRD

Juridical Review of The Loss of Citizens Rights to Elect and Be Elected in Election because of The Specialty of Law Number 3 Year 2022 of The State Capital)

Prodigy Journal Vol. 10 No.1, July 2022, page 49 - 70

Abstract

The Nusantara Capital City has a specialty that is regulated in the Law on the State Capital, namely it does not have a Regional People's Representative Council (DPRD). As a result of the absence of the DPRD institution, the General Election (Election) in The Nusantara Capital City only conducts the Presidential and Vice-Presidential Election, the Election for the People's Representative Council (DPR), and the Election for the Regional Representative Council (DPD). The loss of the right to vote and be elected for Indonesian citizens (WNI) who live in the Nusantara capital city to elect DPRD is a neglect of the mandate in Article 22E paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI 1945). For this reason, there is a problem, namely how this specificity affects the DPRD institutions, especially regarding the right to be elected and the right to vote for citizens, then solutions that can be taken to guarantee the right to be elected and the right to vote. The purpose of this paper is to find out how the DPRD has been abolished for specific reasons. Then, this paper also aims to find a solution to the problem of the loss of the right to vote and be elected. The writing method used in this paper uses normative juridical writing. As for closing this paper, the author considers that the specifics in the Nusantara capital city are clearly not in line with the constitution because there is a neglect of the right to vote and be elected. That the solution that can be taken is to bring back the DPRD institution in the Nusantara capital city. This can be realized through changes to the Law on IKN. According to the author, DPRD is very important in every regional government, because this is a real manifestation of democracy at the local level which should exist in every region without exception.

Keywords: citizens rights to elect and be elected, the specialty, elections for DPRD members

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN

VOL. 10 NO. 1, JULI 2022

ISSN 2356-1106

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

Meirina Fajarwati, S.H., M.H.

Perancang Undang-Undang Pertama
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

Pengaturan Penyesuaian Tarif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Ditinjau dari Perspektif Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal

Jurnal Prodigy Vol. 10 No.1, Juli 2022, halaman 71 - 92

Pengaturan tentang pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD) diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang HKPD) yang salah satu materi muatannya mengatur tentang jenis dan tarif PDRD. Dalam UU tentang HKPD tarif PDRD sudah ditentukan batasan maksimal dan pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk menetapkan besaran tarif PDRD. Namun seiring dengan perkembangannya, tarif PDRD dapat disesuaikan oleh pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 97 UU tentang HKPD. Pengaturan ini dapat menimbulkan permasalahan karena dapat mengintervensi kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan tarif. Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis akan mengkaji bagaimana perbandingan pengaturan penentuan tarif PDRD dalam undang-undang dan bagaimanakah pengaturan penyesuaian tarif PDRD ditinjau dari perspektif otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Pengaturan mengenai tarif PDRD tidak dicantumkan dalam UU No. 11 Tahun 1957 dan UU No. 12 Tahun 1957. Jika dalam UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 34 Tahun 2000, dan UU tentang HKPD besarnya telah ditentukan seragam dan pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk menetapkan tarif serta tidak boleh melebihi dari yang ditetapkan dalam UU. Pengaturan penyesuaian tarif PDRD oleh pemerintah pusat tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia. Oleh karena itu perlu dilakukan perubahan terhadap pengaturan ini.

Kata kunci: tarif, pajak daerah dan retribusi daerah, desentralisasi fiskal dan otonomi daerah

The Arrangements for Adjustment of Local Taxes and Local Levies in Law Number 1 of 2022 on Financial Correlation Between The Central Government and Local Governments Review from The Perspective Regional Autonomy and Fiscal Decentralization

Prodigy Journal Vol. 10 No.1, July 2022, page 71 - 92

The local taxes and local levies are regulated by law Number 1 of 2022 on Financial Correlation Between The Central Government And Local Governments (HKPD Law). One of the substance is the type and rates of local taxes and local levies (PDRD). The law on PDRD sets the maximum limit for PDRD, and the local governments are given the freedom to establish the rate. However, PDRD can be adjusted by the Central Government as regulated in Article 97 of HKPD Law. In This arrangement can cause problems because it can interfere with the local government establishing the PDRD rates. Based on these problems, the author will examine how is the comparison of PDRD rates in the law and the adjustment of PDRD rates from the fiscal decentralization and regional autonomy perspective. This paper uses normative legal research. The regulations regarding PDRD are unregulated in Law number 11 of 1957 and UU No. 12 Tahun 1957. But the PDRD rates are regulated by Law number 18 of 1997, Law number 34 of 2000, and the HKPD Law has determined that the amount is similar and the local governments are given freedom to establish the rate of PDRD and can not exceed those stipulated in the law on PDRD. The regulation of PDRD rate adjustment by the Central Government is not in accordance with the concept of regional autonomy and fiscal decentralization in Indonesia. Therefore, it is necessary to change this regulation.

Keywords: rate, local taxes and local levies, fiscal decentralization and regional autonomy

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN

VOL. 10 NO. 1, JULI 2022

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar Abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Andre Suryadinata

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara

Problematika Putusan Ultra Vires Mahkamah Konsitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Jurnal Prodigy Vol. 10 No.1, Juli 2022, halaman 93 - 114

Terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi telah membuat terobosan dan penemuan hukum yang berdampak signifikan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan tersebut Mahkamah konstitusi memutuskan melebihi dari amar putusan yang ditentukan dalam undang-undang. Berdasarkan permasalahan tersebut penulis akan mengkaji mengenai apakah Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah melampaui kewenangan (*ultra vires*) Mahkamah Konstitusi dan Bagaimanakah konsep pengaturan kedepan terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam menjatuhkan putusan Pasca Putusan *ultra vires* Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui mengenai pengaturan kewenangan mahkamah konstitusi dalam menjatuhkan putusan ditinjau dari kewenangan mahkamah konstitusi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan Putusan Ultra Vires Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dan konsep pengaturan kedepan terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam menjatuhkan putusan Pasca Putusan *ultra vires* Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Tulisan ini menggunakan metode yuridis normatif. Berdasarkan kajian yang dilakukan diketahui amar dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tidak sesuai dan melebihi dari jenis amar putusan yang ditentukan dalam undang-undang. Oleh karena itu kedepannya perlu dilakukan perubahan terhadap jenis amar putusan Mahkamah Konstitusi agar tidak bertentangan dengan undang-undang.

Kata kunci: putusan *ultra vires*, mahkamah konstitusi, pengujian undang-undang

The Constitutional Problems due to The Ultra Vires Decision of The Constitutional Court Number 91/PUU-XVIII/2020

Prodigy Journal Vol. 10 No.1, July 2022, page 93 - 114

Regarding the authority of the constitutional court in judicial review, the Constitutional Court has made breakthroughs and legal discoveries that have a significant impact on the Indonesian state administration system, one of which is the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020. In this decision, the Constitutional Court make decisions beyond the decisions specified in the law. Based on these problems, the author will examine if the Constitutional Court Decision in Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 exceeds the authority (Ultra Vires) of the Constitutional Court and how is the concept of constitutional reform related to the functions of the Indonesian Constitutional Court after the ultra vires decision of the Constitutional Court in Decision Number 91/PUU-XVIII/2020. This article aims to regarding the regulation of the constitutional court's authority in making decisions as regulated in laws and regulations related to the ultra vires decision of the Constitutional Court in Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 and the concept of constitutional reform related to the functions of the Indonesian Constitutional Court after the ultra vires decision in Decision Number 91/PUU-XVIII/2020. This paper uses a normative juridical method. Based on the study conducted, it is known that the ruling in the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 is not appropriate and exceeds the type of ruling specified in the law. Therefore, in the future it is necessary to changes to the types of decisions of the constitutional court so that they do not conflict with the law.

Keywords: ultra vires decision, constitusional court, judicial review

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN

VOL. 10 NO. 1, JULI 2022

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar Abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Reja

Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan
Komisi I DPR RI

Studi Penerapan Kebijakan Tata Kelola Data Pemerintahan yang Terbuka (*Open Government*) Melalui Kebijakan Penyelenggaraan Satu Data Indonesia yang Ideal

Jurnal Prodigy Vol. 10 No.1, Juli 2022, halaman 115 - 132

Di era digital, Informasi Publik berbasis data menjadi salah satu fenomena baru dalam upaya membangun Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Perubahan serta ketidakpastian dinamika perubahan era digital di Indonesia memacu semangat pemerintah untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia (Perpres No.39 Tahun 2019). Hal ini untuk mewujudkan mekanisme pemerintahan yang terbuka melalui tata kelola data pemerintahan. Tulisan ini bertujuan untuk memahami implikasi hukum belum terbentuknya undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan satu data Indonesia sekaligus menganalisis usulan rumusan materi muatan penyempurnaan terhadap pengaturan terkait satu data Indonesia di tataran peraturan setingkat undang-undang. Tulisan ini menggunakan analisis data yang dilakukan secara yuridis kualitatif, yang bertitik tolak dari hukum positif yang konkret. Metode penulisan hukum normatif dilakukan melalui studi kepustakaan terkait politik hukum. Kebijakan satu data Indonesia melalui Perpres No. 39 Tahun 2019 perlu memiliki peningkatan kebijakan ke level undang-undang. Jika mengacu pada negara dengan tata kelola data pemerintahan yang maju seperti Estonia, negara tersebut telah memiliki banyak produk hukum berupa Undang-Undang untuk mengatur tata kelola data pemerintahannya. Dari perspektif nasional, Pemerintahan Jawa Barat melalui Dinas Komunikasi dan Informatika Jawa Barat menekankan bahwa peningkatan kebijakan ke level undang-undang sebaiknya memuat materi tentang skema kerja sama (kolaborasi) dengan berbagai pihak, penekanan pada penerapan dan penggunaan satu aplikasi antara daerah dan data di pusat. Undang-Undang harus menjawab permasalahan yang muncul di masyarakat agar kelak kebijakan pemerintahan yang terbuka melalui penyelenggaraan satu data Indonesia merupakan produk hukum yang mampu membangun dan turut serta dalam mencerdaskan kehidupan bangsa.

Kata kunci: kebijakan, satu data Indonesia, pemerintahan yang terbuka, kolaborasi

Study on The Implementation of Open Government Data Governance Policy Through Ideal Policy Implementation of One Data Indonesia

Prodigy Journal Vol. 10 No.1, July 2022, page 115 - 132

Digital era has brought new phenomena that requires public Data as tool to develop the nation. The changes and uncertainties in the dynamics of the digital era motivates Indonesian government to issue a legal product in the form of Presidential Regulation No.39 year 2019 about Satu Data Indonesia. This is to enhance an open government mechanism through governance of government data. This paper aims to understand the legal implications of the absence of a law that regulates one data Indonesia. This also aims to give insight towards the completion of formulation proposal for substantial manner. The paper uses a qualitative juridical data analysis method, which starts from a concrete positive law. The normative legal writing method is carried out through literature studies related to legal politics. Indonesia's one data policy through Presidential Decree No. 39 of 2019 needs to have policy upgrade to the level of the Republic Act. When referring to a country with advanced government data governance, such as Estonia, the country already has many legal products in the form of laws to regulate its government data governance. From national perspective, the West Java Government through the Local Government Communication and Information Office emphasizes that upgrading policies to the level of Republic Act should contain material on cooperation schemes (collaboration) with multi-stakeholders, emphasizing the application and use of one application between local government and central government. The law belonging to the so-called Republic Act must answer the problems that arise in the community.

Keywords: policy, one data Indonesia, open government, collaboration

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN

VOL. 10 NO. 1, JULI 2022

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar Abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Arif Usman, S.H., M.H.

Perancang Undang-Undang Madya

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

Implikasi Pemungutan Pajak Alat Berat dan Pajak Barang dan Jasa Tertentu dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Jurnal Prodigy Vol. 10 No.1, Juli 2022, halaman 133 -150

Tanggal 7 Desember 2021 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama pemerintah sepakat mengesahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang HKPD). Dalam UU tentang HKPD terdapat dua pengaturan besar yaitu pengaturan mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah serta pengaturan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. UU tentang HKPD menyederhanakan jenis pajak dan retribusi daerah. UU tentang HKPD mereklasifikasi 16 jenis pajak daerah menjadi 14 jenis pajak. Dari 14 jenis pajak yang diatur dalam UU HKPD terdapat dua jenis pajak baru yaitu Pajak Alat Berat dan mengintegrasikan jenis pajak yang selama ini jadi kewenangan pemkab/pemkot, yakni pajak penerangan jalan, pajak parkir, pajak hotel, pajak restoran, dan pajak hiburan, ke dalam 1 jenis pajak baru bernama Pajak Barang Jasa Tertentu (PBJT). Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana implikasi pemungutan Pajak Alat Berat dan implikasi pemungutan PBJT. Tulisan ini disusun dengan metode penelitian pendekatan yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Implikasi Pemungutan Pajak Alat Berat dalam UU tentang HKPD bagi Pemda adalah sebagai sumber penerimaan negara dan bagi pemilik alat berat akan memperoleh dokumen kepemilikan yang sah sehingga dapat menambah nilai ekonomis bagi pemilik alat berat. Implikasi Pemungutan PBJT dalam UU tentang HKPD adalah integrasi beberapa jenis pajak daerah ke dalam satu nomenklatur merupakan simplifikasi yang memudahkan dalam proses administrasi pajak daerah.

Kata kunci: pajak daerah dan retribusi daerah, pajak alat berat, pajak barang jasa tertentu

Implications of Collecting Heavy Equipment Taxes and Certain Goods and Services Tax In Law Number 1 of 2022 Concerning Financial Relations Between The Central Government and Local Governments

Prodigy Journal Vol. 10 No.1, July 2022, page 133 - 150

On December 7, 2021, the House of Representatives (DPR) together with the government agreed to ratify the Draft Law on Financial Relations between the Central and Regional Governments into Law Number 1 of 2022 concerning Financial Relations between the Central Government and Regional Governments (UU HKPD). In the HKPD Law, there are two major arrangements, namely the regulation regarding the balance of central and regional finance and the regulation regarding regional taxes and regional levies. The HKPD Law simplifies the types of regional taxes and levies. The HKPD Law reclassifies 16 types of local taxes into 14 types of taxes. Of the 14 types of taxes regulated in the HKPD Law, there are two new types of taxes, namely the heavy equipment tax and integrating the types of taxes that have been the authority of the regency/city government, namely the street lighting tax, parking tax, hotel tax, restaurant tax, and tax entertainment, into a new type of tax called the certain goods and services tax (PBJT). The problem in this paper is how the implications of heavy equipment tax collection and the implications of PBJT collection. This paper was prepared with a normative juridical approach research method using a statutory approach. The implication of heavy equipment tax collection in the Law on HKPD for local governments is as a source of state revenue and heavy equipment owners will obtain legal ownership documents so that they can add economic value to heavy equipment owners. This paper was prepared using a methode normative juridical approach using a statutory approach. The implication of heavy equipment tax collection in the Law on HKPD for local governments is as a source of state revenue and heavy equipment owners will obtain legal ownership documents so that they can add economic value to heavy equipment owners. The implication of collecting certain taxes on goods and services in the HKPD Law is that the integration of several types of regional taxes into one nomenclature is a simplification that facilitates the process of regional tax administration.

Keywords: local taxes and levies, heavy equipment tax, certain goods and services tax

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN

VOL. 10 NO. 1, JULI 2022

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar Abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

R. Priharta Budiprasetya E.P.Y, S.H., M.Kn.

Perancang Undang-Undang Muda

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

Arah Pengaturan Penyiaran Indonesia Pasca Diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Jurnal Prodigy Vol. 10 No.1, Juli 2022, halaman 151 - 176

Disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja) telah merevisi beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (UU tentang Penyiaran) menyebabkan arah pengaturan perubahan UU tentang Penyiaran perlu mendapatkan penyesuaian. Beberapa materi terkait dengan perizinan berusaha, penanaman modal usaha, kepemilikan usaha, dan penggunaan spektrum frekuensi radio termasuk masalah digitalisasi penyiaran telah diatur dalam UU tentang Cipta Kerja berikut turunan regulasinya. Dengan disahkannya UU tentang Cipta Kerja maka penghentian siaran analog atau *Analog Switch Off (ASO)* akan dilakukan pada bulan November 2022 mendatang dan beralih sepenuhnya ke penyiaran digital. Walaupun dalam UU tentang Cipta Kerja hanya disebutkan batas waktu ASO, namun hal ini tentu saja perlu pengaturan setingkat undang-undang yang mengatur mengenai pelaksanaan digitalisasi penyiaran, terutama terkait dengan penyelenggaraan penyiaran digital. Terkait dengan penyelenggaraan penyiaran, tidak dapat dipungkiri karena perkembangan teknologi komunikasi memungkinkan seseorang melihat isi siaran bukan hanya pada perangkat televisi atau radio semata tetapi juga di berbagai media. Penyiaran di berbagai media ini disebut dengan penyiaran *multiplatform*. Penyiaran *multiplatform* atau penyiaran yang berbasis internet saat ini belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan uraian tersebut terdapat permasalahan yaitu apakah perubahan pengaturan Penyiaran Indonesia yang diatur dalam UU tentang Cipta Kerja dan bagaimanakah arah pengaturan Penyiaran Indonesia pasca diundangkannya UU tentang Cipta Kerja. Adapun tujuan dari penulisan ini untuk mengetahui perubahan pengaturan Penyiaran Indonesia yang diatur dalam UU tentang Cipta Kerja dan mengetahui arah pengaturan Penyiaran Indonesia pasca diundangkannya UU tentang Cipta Kerja. Pembahasan dalam tulisan ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan mengkaji substansi dan hukum positif yang menguatkan arah pengaturan Penyiaran Indonesia pasca diundangkannya UU tentang Cipta Kerja. Simpulan dari permasalahan ini adalah dengan migrasi digitalisasi penyiaran di Indonesia maka perlu mengatur juga penyiaran *multiplatform* yang saat ini belum diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: pengaturan, penyiaran, UU tentang Cipta Kerja, UU tentang Penyiaran

Directions for Indonesian Broadcasting Regulations after The Provision of Law Number 11 of 2020 Concerning Job Creation

Prodigy Journal Vol. 10 No.1, July 2022, page 151 - 176

The enactment of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation (Law on Job Creation) has revised several articles in Law Number 32 of 2002 concerning Broadcasting (Law on Broadcasting) causing the direction of setting changes to the Broadcasting Law to need to be adjusted. Several materials related to business licensing, business investment, business ownership, and the use of radio frequency spectrum including broadcasting digitalization issues have been regulated in the Law on Job Creation and its derivative regulations. With the enactment of the Law on Job Creation, analog television broadcasts will be turned off or Analog Switch Off (ASO) in November 2022 and switch completely to digital broadcasting. Although the Law on Job Creation only mentions ASO's time limit, this of course requires regulation at the level of the law that regulates the implementation of broadcasting digitalization, especially related to the implementation of digital broadcasting. Regarding broadcasting, it is undeniable because the development of communication technology allows one to view broadcast content not only on television or radio devices but also in various media. Broadcasting in various media is called multiplatform broadcasting. Currently, multiplatform broadcasting or internet-based broadcasting has not been regulated in laws and regulations. Based on this description, there are problems, namely whether the changes to Indonesian Broadcasting arrangements are regulated in the Law on Job Creation and what is the direction of Indonesian Broadcasting regulations after the enactment of the Law on Job Creation. The purpose of this paper is to find out the changes in Indonesian Broadcasting arrangements which are regulated in the Law on Job Creation and to find out the direction of Indonesian Broadcasting arrangements after the enactment of the Law on Job Creation. The discussion in this paper uses a normative juridical approach by examining the substance and positive law that strengthens the direction of Indonesian Broadcasting regulations after the enactment of the Law on Job Creation. The conclusion of this problem is that with the migration of digitalization of broadcasting in Indonesia, it is necessary to regulate multiplatform broadcasting which is currently not regulated in laws and regulations.

Keywords: regulations, broadcasting, Law on Job Creation, Broadcasting Law

**PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

VOL. 10 NO. 1, JULI 2022

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar Abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Rr. Lucia P. Dewi Damayanti Yudakusuma, S.H., M.Kn.

Analisis Pemantauan Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

Analisis Yuridis Perseroan Terbatas Perorangan Usaha Mikro dan Kecil dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dari Sudut Pandang UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Jurnal Prodigy Vol. 10 No.1, Juli 2022, halaman 177 - 194

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja), pendirian perseroan terbatas perorangan dapat dikatakan bertolak belakang dengan perseroan terbatas yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU tentang Perseroan Terbatas), diantaranya dalam hal pendiri, dasar pendirian dan terdapat perubahan mengenai modal dasar Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 berdampak pada UU tentang Perseroan Terbatas. Permasalahannya adalah Bagaimana pengaturan Perseroan Terbatas sebelum dan setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja dan Bagaimana permasalahan hukum yang timbul dalam pendirian perseroan terbatas perorangan usaha mikro dan kecil setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja. Tujuan penulisan ini, yaitu untuk mengetahui bagaimana pengaturan Perseroan Terbatas sebelum dan setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja dan bagaimana permasalahan hukum yang timbul dalam pendirian Perseroan Terbatas Perorangan setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja. Analisis: karakteristik perseroan terbatas perorangan berbeda dengan perseroan terbatas. Terdapat ketidakkonsistenan dalam pendirian perseroan terbatas. Pendirian perseroan terbatas perorangan tidak melibatkan notaris. Disamping itu, masih terdapat ketidakjelasan mengenai pengaturan organ perseroan terbatas perorangan. Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020 mengakibatkan kekosongan hukum yang berdampak pada ketidakpastian perseroan perorangan. Simpulan: bahwa perubahan UU tentang Perseroan Terbatas yaitu adanya pengaturan pendirian bentuk Perseroan Terbatas Perorangan dan perubahan pengaturan pendirian Perseroan Terbatas secara umum, terkait simplifikasi tahapan pendirian perseroan terbatas dan relaksasi modal dasar perseroan terbatas. Selain itu terdapat ketidakkonsistenan pengaturan pendirian perseroan terbatas, ketentuan modal usaha mikro dan kecil dinilai cukup besar, tidak ada peran notaris dalam pendirian perseroan terbatas perorangan dan terdapat ketidakjelasan mengenai pengaturan organ perseroan terbatas perorangan.

Kata kunci: UU tentang Perseroan Terbatas Perorangan, Perseroan Terbatas Perorangan

Juridical Analysis of Individual Limited Companies Micro and Small Businesses In Law Number 11 Year 2020 Concerning Work Creation from The Point of Law Number 40 Year 2007 Regarding Limited Companies

Prodigy Journal Vol. 10 No.1, July 2022, page 177 - 194

With the enactment of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation (Law on Job Creation), the establishment of an individual limited company can be said to be contrary to the limited liability company that has been regulated in Law Number 40 of 2007 concerning Limited Liability Companies (Law on Limited Liability Companies). , including in terms of the founders, the basis of establishment and there are changes in the authorized capital of the Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020 has an impact on the Law on Limited Liability Companies. The problem is how is the regulation of limited liability companies before and after the enactment of the law on job creation and how the legal problems arise in the establishment of individual limited liability companies for micro and small businesses after the enactment of the law on job creation. The purpose of this paper is to find out how the regulation of Limited Liability Companies before and after the enactment of the Law on Job Creation and how the legal problems that arise in the establishment of Individual Limited Liability Companies after the enactment of the Law on Job Creation. Analysis: the characteristics of an individual limited liability company are different from that of a limited liability company. There are inconsistencies in the establishment of a limited liability company. The establishment of an individual limited liability company does not involve a notary. In addition, there is still uncertainty regarding the regulation of the organs of an individual limited liability company. The Constitutional Court's decision 91/PUU-XVIII/2020 resulted in a legal vacuum that had an impact on the uncertainty of individual companies. Conclusion: that the amendments to the Law on Limited Liability Companies, namely the regulation of the establishment of an Individual Limited Liability Company and changes to the regulations for the establishment of Limited Liability Companies in general, are related to the simplification of the stages of establishing a limited liability company and the relaxation of the authorized capital of a limited liability company. In addition, there are inconsistencies in the regulation of the establishment of a limited liability company, the provisions for micro and small business capital are considered quite large, there is no role of a notary in the establishment of an individual limited liability company and there is uncertainty regarding the regulation of the organs of an individual limited company.

Keywords: Law on Individual Limited Liability Companies, Individual Limited Liability Companies

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN

VOL. 10 NO. 1, JULI 2022

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar Abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Sutriyanti

Perancang Undang-Undang Pertama Bidang Ekuinbang
Pusat Perancangan Undang-Undang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI

Kelembagaan dalam Pengawasan dan Penegakan Hukum di Landas Kontinen

Jurnal Prodigy Vol. 10 No.1, Juli 2022, halaman 195 - 214

Letak landas kontinen yang jauh dari daratan menjadikan landas kontinen perlu pengawasan dan penegakan hukum berbeda dari pengawasan dan penegakan hukum di daratan. Dalam penjagaan wilayah laut, Indonesia memiliki banyak institusi yang terlibat. Masing-masing institusi memiliki kewenangan di laut dan bersifat sektoral. Landas kontinen diatur melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia. Namun, di dalam undang-undang tersebut tidak disebutkan institusi yang melakukan pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen. Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana peran masing-masing stakeholder dalam penegakan hukum di kawasan landas kontinen, bagaimana koordinasi antar stakeholder dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum di kawasan landas kontinen, dan apakah perlu pengaturan mengenai *lead integrator* dalam penegakan hukum di kawasan laut landas kontinen dalam RUU tentang Landas Kontinen. Tujuan tulisan ini adalah untuk mengetahui peran masing-masing stakeholder dan koordinasi dalam penegakan hukum di kawasan landas kontinen, serta perlu atau tidaknya pengaturan *lead integrator* dalam penegakan hukum di landas kontinen dalam RUU tentang Landas Kontinen. Tulisan ini disusun menggunakan pendekatan yuridis normatif. Indonesia memiliki tiga belas lembaga penegak hukum di laut. Dari jumlah tersebut terdiri dari enam lembaga yang mempunyai satuan tugas patroli di laut dan tujuh lembaga penegak hukum lainnya tidak memiliki satuan tugas patroli di laut. Masing-masing lembaga memiliki kewenangan dan sifatnya sektoral. Namun, untuk kegiatan pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen belum ada penegasan lembaga mana yang menjadi *lead integrator* atau penanganannya bersifat koordinatif. Oleh karena itu, ke depan perlu pengaturan Badan Keamanan Laut menjadi pemandu sekaligus berkoordinasi dengan institusi lainnya.

Kata kunci: landas kontinen, pengawasan, penegakan, hukum

Institutions in Supervision and Law Enforcement on The Continental Shelf

Prodigy Journal Vol. 10 No.1, July 2022, page 195 - 214

The location of the continental shelf which is away from the mainland makes the continental shelf need supervision and law enforcement. In fact it is different from monitoring and law enforcement on the mainland. In protecting marine areas, Indonesia has many institutions involved. Each institution has authority at sea and is sectoral. The continental shelf is regulated by Law Number 1 Year 1973 concerning the Indonesian Continental Shelf. However, the law does not mention which institutions that carry out supervision and law enforcement on the continental shelf. The problem of this paper is how the role of each stakeholder regarding law enforcement in the continental shelf area is, how is the coordination between stakeholders in conducting supervision and law enforcement in the continental shelf area, and whether it is necessary to regulate lead integrators in law enforcement in the continental shelf sea area. in the Bill on the Continental Shelf. The purpose of this paper is to determine the role of each stakeholder and coordination in law enforcement in the continental shelf area, as well as whether or not it is necessary to regulate lead integrators in law enforcement on the continental shelf in the Bill on the Continental Shelf. This paper was prepared using a normative juridical approach. Indonesia has thirteen law enforcement agencies at sea. Of these, there are six institutions that have a patrol task force at sea and seven other law enforcement agencies that do not have a patrol task force at sea. Each institution has the authority and sectoral nature. However, for monitoring and law enforcement activities on the continental shelf, there is no confirmation which institution is the lead integrator or the handling coordination. Therefore, in the future, it is necessary to arrange Indonesian Coast Guard that are authorized to serve as guides as well as coordinate with other institutions.

Keywords: continental shelf, supervision, enforcement, law

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN

VOL. 10 NO. 1, JULI 2022

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar Abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Maryam Sari

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pancasila

Analisis Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Jurnal Prodigy Vol. 10 No.1, Juli 2022, halaman 215 - 232

Penelitian ini membahas tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian dari Pemerintah Daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Tugas DPRD secara normatif merupakan cerminan kehidupan demokrasi dalam pemerintahan daerah sebagai sarana *check and balance*. Dalam tulisan ini terdapat permasalahan yakni bagaimana pola hubungan antara DPRD dengan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan bagaimana implementasi fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuan penulisan ini untuk mengetahui pola hubungan antara DPRD dengan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan untuk mengetahui implementasi fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk menjawab permasalahan tersebut penulis menggunakan metode penulisan yuridis normatif yang menggunakan sumber data berupa peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan pendapat para sarjana terkemuka, kemudian menganalisisnya agar mendapat jawaban secara ilmiah. Pada pokoknya tulisan ini mendapatkan simpulan bahwa secara normatif fungsi pengawasan DPRD sebagai pencerminan kehidupan demokrasi di daerah, yang harapannya adalah sebagai sarana *check and balance* dalam pemerintahan di daerah. Namun sejauh ini pengawasan DPRD belum dijalankan secara efektif, mengingat bahwa DPRD juga merupakan bagian dari pemerintah daerah. Terkait hubungan antara DPRD dengan kepala daerah adalah pola hubungan kemitraan, yang sama-sama sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah, sehingga tidak ada yang lebih tinggi diantara keduanya.

Kata kunci: pengawasan DPRD, pemerintah daerah, fungsi pengawasan

Analysis of The Implementation of The Supervision Function of The Regional People's Representative Council on The Implementation of Regional Government According to Law Number 23 of 2014 Concerning Regional Government

Prodigy Journal Vol. 10 No.1, July 2022, page 215 - 232

This study discusses the Regional People's Representative Council (DPRD) which is part of the Regional Government which has legislative, budgetary, and supervisory functions. The duties of the DPRD are normatively a reflection of democratic life in local government as a means of check and balance. In this paper there are problems, namely how the pattern of the relationship between the DPRD and the Regional Head according to Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and how the implementation of the supervisory function by the DPRD on the implementation of regional government. The purpose of this paper is to determine the pattern of the relationship between the DPRD and the Regional Head according to Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and to determine the implementation of the supervisory function by the DPRD on the implementation of regional government. To answer this problem, the writer uses a normative juridical writing method that uses data sources in the form of legislation, legal theory, and the opinions of leading scholars, then analyzes them in order to get a scientific answer. In essence, this paper concludes that normatively the supervisory function of the DPRD is a reflection of democratic life in the region, which is expected to be a means of check and balance in regional government. However, so far the supervision of the DPRD has not been carried out effectively, considering that the DPRD is also part of the Regional Government. Related to the relationship between the DPRD and the Regional Head is the pattern of partnership relationships, both of which are elements of regional government administrators, so that there is no higher level between the two.

Keywords: DPRD supervision, local government, supervision function

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN

VOL. 10 NO. 1, JULI 2022

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar Abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Fahrudin Muhtarulloh

Dosen UIN Sunan Gunung Djati Bandung

Tinjauan Yuridis tentang Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Impor Beras

Jurnal Prodigy Vol. 10 No.1, Juli 2022, halaman 233 - 252

Kebijakan impor beras di tengah kapasitas produksi dalam negeri mampu memenuhi kebutuhan konsumsi terus terjadi sampai sekarang. Kondisi tersebut menimbulkan pro dan kontra pendapat terhadap kebijakan impor beras baik antara lembaga pemerintah maupun DPR RI. Pro dan kontra kebijakan impor beras ini masih menjadi masalah yang belum terselesaikan hingga tahun 2021. Berangkat dari pro dan kontra tersebut, maka Permasalahan dalam tulisan ini yaitu Bagaimana harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras? Dan Bagaimana upaya pemerintah mengimplementasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras? Tulisan ini bertujuan menganalisis harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras dan upaya pemerintah mengimplementasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras. Metode penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat disharmonisasi norma peraturan perundang-undangan di bidang impor beras, sehingga perspektif kebijakan impor beras masing-masing lembaga pemerintah berbeda. Dampaknya terjadi perselisihan data antara lembaga pemerintah dalam menentukan ketersediaan beras dan stabilitas harga. Oleh karena itu, penulis merekomendasikan upaya pemerintah mengimplementasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras diterbitkan melalui peraturan presiden dengan norma yaitu pertama, perhitungan ketersediaan beras dan cadangan beras menjadi domain kementan, Bulog dan BPS. Kedua, Kemendag menentukan impor beras dengan berlandaskan stabilitas harga dengan data analisis untuk menentukan gejolak harga berdasarkan data dari BPS. Ketiga, kementan, kemendag, Bulog dan BPS harus memiliki formula perhitungan kebutuhan impor beras yang sama dengan berdasarkan pada nilai rata-rata dan standar deviasi dari masing-masing variabel produksi, konsumsi, dan cadangan beras nasional (CBN).

Kata kunci: impor beras, pro dan kontra pendapat, surplus, stabilitas harga.

Juridical Review on Legislation in The Field of Rice Imports

Prodigy Journal Vol. 10 No.1, July 2022, page 233 - 252

The policy of rice imports in the midst of domestic production capacity that is able to meet consumption needs continues to this day. This condition raises the pros and cons of opinions on rice import policies, both between government agencies and the DPR RI. The pros and cons of this rice import policy are still an unresolved problem until 2021. Departing from the pros and cons, this paper aims to analyze the harmonization of laws and regulations in the field of rice imports and the government's efforts to implement harmonization of laws and regulations in the import sector rice. This writing method uses a normative juridical approach. The results of the study indicate that there is disharmony of statutory norms in the field of rice imports, so that the perspective of rice import policies of each government institution is different. As a result, there are data disputes between government agencies in determining the availability of rice and price stability. Therefore, the authors recommend that the government's efforts to implement harmonization of laws and regulations in the field of rice imports are issued through a presidential regulation with norms, namely first, the calculation of rice availability and rice reserves to be the domain of the Ministry of Agriculture, Bulog and BPS. Second, the Ministry of Trade determines rice imports based on price stability with analytical data to determine price fluctuations based on data from BPS. Third, the Ministry of Agriculture, Ministry of Trade, Bulog and BPS must have the same formula for calculating rice import needs based on the average value and standard deviation of each variable of production, consumption, and national rice reserves.

Keyword: rice imports, pros and cons of opinion, surplus, price stability.

TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN BADAN OTORITA DALAM MENYELENGGARAKAN PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS IBU KOTA NEGARA

(*JURIDICAL REVIEW THE POSITION OF THE AUTHORITIES IN IMPLEMENTING
SPECIAL REGIONAL GOVERNMENT OF THE NATION'S CAPITAL*)

Rachmat Wahyudi Hidayat, S.H., M.H.¹

Perancang Undang-Undang Muda
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI
*Korespondensi: yudyday@yahoo.com

Abstrak

Pengesahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menjadi alas hukum bagi Pemerintah untuk membangun, memindahkan, dan menyelenggarakan pemerintahan di ibu kota negara. Dalam pertimbangannya disebutkan bahwa tata kelola ibu kota negara selain menjadi sarana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia juga untuk mewujudkan Ibu Kota Negara yang aman, modern, berkelanjutan, dan berketahanan, serta menjadi acuan bagi pembangunan dan penataan wilayah lainnya di Indonesia. Namun demikian terlepas dari pertimbangan tersebut, terdapat 1 (satu) substansi yang rawan untuk dilakukan uji materil di Mahkamah Konstitusi, yakni terkait keberadaan badan otorita dalam melaksanakan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Negara. Secara konstitusional berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota. Sejalan dengan ketentuan tersebut adanya pengakuan negara terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga tetap dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah provinsi, kabupaten/kota. Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut badan otorita tidak memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus. Kedudukan badan otorita secara yuridis normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan hanya sebatas menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis melalui penetapan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten kota. Oleh karena itu tulisan ini akan menganalisa dari sudut pandang konstitusionalitas mengenai kedudukan dan kewenangan badan otorita dalam melaksanakan pemerintahan daerah khusus serta peran dan kedudukan badan otorita dalam tataran ideal berdasarkan peraturan perundang-undangan. Adapun metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah yuridis normatif.

Kata kunci : badan otorita, pemerintahan daerah khusus, ibu kota negara.

Abstract

The ratification of Law Number 3 of 2022 concerning the State Capital is the legal basis for government to build, move, and administer the government in the national capital. In its consideration, it was stated that the governance of the State Capital is not only a means to meet the needs of the Indonesian people but also to create a safe, modern, sustainable and resilient State Capital, as well as being a reference for the development and arrangement of other regions in Indonesia. However, apart from these consideration, there is 1 (one) substance of the law which is considered vulnerable to a judicial review at the Constitutional Court, namely the existence of an authority body in implementing special regional government for the nation's capital. Constitutionally based on Article 18

1 Anggota Tim Asistensi Badan Keahlian DPR RI dalam membahas Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara.

paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the administration of regional government is fully implemented by the provincial government and district/city governments. In line the provision, the existence of state recognition of special or preferential regional government units as regulated in Article 18B paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia also remains in the order of administering regional government by the provincial, district/city governments. Based on the provisions of the constitution, the authority body does not have the authority to administer special regional governments. The position of the authority body in a normative juridical based on statutory regulations is only limited to carrying out certain strategic government functions through the stipulation of special areas in provincial and/or city districts. Therefore, this paper will analyze from the constitional point of view, the position and the authority of the authority body in implementing special regional government for the nation's Capital and the role and position of authority body at the ideal level based on legislation. The method used in this paper is normative juridical.

Keywords : the authorities, special regional government, capital nation.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia telah sepakat untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU tentang Ibu Kota Negara). UU tentang Ibu Kota Negara ini dapat dikatakan sebagai legal formil pemindahan Ibu Kota Negara dari Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta ke Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara di Provinsi Kalimantan Timur. Dasar pertimbangan pemindahannya terletak pada aspek tata kelola Ibu Kota Negara agar menjadi sarana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia dalam untuk mewujudkan Ibu Kota Negara yang aman, modern, berkelanjutan, dan berketahanan serta menjadi acuan bagi pembangunan dan penataan wilayah lainnya di Indonesia. Selain itu secara yuridis normatif, sebelum terbentuknya UU tentang Ibu Kota Negara, belum ada undang-undang yang mengatur secara khusus tentang Ibu Kota Negara. Adapun Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya mengatur mengenai penetapan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibu

Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mengacu pada dasar konstitusional, frasa Ibu Kota hanya disebutkan 2 (dua) kali dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yakni dalam Pasal 2 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Pasal 23G tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Selain minimnya penyebutan dalam konstitusi, setidaknya terdapat 3 (tiga) permasalahan hukum lainnya terkait pemindahan Ibu Kota Negara. *Pertama* adalah secara konstitusional, tidak adanya peraturan yang mengatur mekanisme pemindahan ibu kota Republik Indonesia dalam konstitusi maupun dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Kedua* adalah penetapan lokasi baru ibu kota Republik Indonesia mendahului pembentukan dasar hukumnya. *Ketiga* adalah minimnya unsur pelibatan dari cabang kekuasaan lain, khususnya dari Legislatif berkaitan dengan pemindahan ibu kota tersebut.²

Pemindahan Ibu Kota Negara dalam sejarahnya bukanlah hal pertama kali terjadi di Indonesia. Di era Pemerintahan Presiden Soekarno, Ibu Kota Negara Indonesia pernah dipindahkan sebanyak 2 (dua) kali yakni di Yogyakarta pada tahun 1946 dan kota Bukit

² Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, *Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 3, Tahun 2020, hal. 532.

Tinggi, Sumatera Barat pada tahun 1948. Adapun kedudukan Jakarta sebagai Ibu Kota Negara secara *de jure* baru ditetapkan pada tahun 1961 melalui Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 1961. Instrumen hukum Peraturan Presiden ini kemudian ditingkatkan statusnya menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia Dengan Nama Jakarta. Penggantian terakhir atas undang-undang tersebut melalui Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang memperkuat kedudukan Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta sebagai ibu kota Negara (Pasal 3 UU tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia).

Berdasarkan sejarah pemindahan dan penetapan Ibu Kota Negara tersebut, maka wilayah ibu kota Negara terletak di wilayah provinsi yang menjadi lingkup kewenangan Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 4 UU tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia menyebutkan “Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi.” Selanjutnya dalam Pasal 5 UU UU tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, juga menyebutkan:

“Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu

dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional.”

Berdasarkan UU tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut, Provinsi DKI memiliki fungsi dan peran ganda yakni sebagai ibu kota negara dan daerah otonom pada tingkat provinsi serta memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Ketentuan mengenai kedudukan, fungsi, dan peran provinsi DKI Jakarta telah sejalan pula dengan landasan konstitusional, yakni Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Pasal ini menunjukkan bahwa seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi habis atas daerah provinsi dan kabupaten/kota. Setiap daerah provinsi dan kabupaten/kota dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah, yakni Gubernur untuk tingkat provinsi, Bupati untuk tingkat kabupaten, dan Walikota untuk tingkat kota. Fungsi dan peran ganda Provinsi DKI Jakarta sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus diakui pula dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara, dalam salah satu substansinya terkait tugas Badan Otorita yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara agak berbeda “*pattern*” dengan landasan konstitusional yang telah disebutkan diatas. Selain nomenklaturinya tidak disebutkan secara *leterlek* atau eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945, susbtansi pengaturan mengenai Badan Otorita terutama terkait kedudukan, kekhususan, dan kewenangannya dapat dikatakan “*extraordinary*” dan sulit dicari alasan pembenarnya dalam referensi peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian dalam tulisan ini Penulis ingin menganalisis secara yuridis mengenai kedudukan, kekhususan, dan kewenangan Badan Otorita dengan menguraikan materi muatan pengaturannya dalam Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara dan menyandingkannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil analisis secara yuridis ini akan menunjukkan konstitusionalitas dan legalitas Badan Otorita dalam melaksanakan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Negara.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang akan dianalisa dan dikaji adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konstitusionalitas kedudukan dan kewenangan Badan Otorita dalam melaksanakan Pemerintahan daerah Khusus Ibu Kota Negara?
2. Bagaimana peran dan kedudukan Badan Otorita dalam tataran ideal di wilayah Ibu Kota Negara berdasarkan pertimbangan yuridis normatif?

C. Tujuan

Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui:

1. Konstitusionalitas kedudukan dan kewenangan Badan Otorita dalam melaksanakan Pemerintahan daerah Khusus Ibu Kota Negara.
2. Peran dan kedudukan Badan Otorita dalam tataran ideal di wilayah Ibu Kota Negara berdasarkan pertimbangan yuridis normatif.

D. Metode Penulisan

Metode penulisan yang digunakan oleh penulis dalam pembahasan adalah metode analisis yuridis normatif. Metode analisis yuridis normatif merupakan metode penelitian yang mencakup penelitian terhadap asas-asas, sistematika, taraf sinkronisasi, sejarah, serta perbandingan hukum.³ Penulisan ini juga didukung dengan cara studi kepustakaan atau data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁴ Kajian hukum primer dalam penulisan ini berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kelembagaan atau badan otorita serta pemerintahan daerah yang kemudian dikaitkan dengan permasalahan yang akan dikaji oleh penulis yang menjadi dasar bagi penulis untuk membahas permasalahan tersebut. Sementara itu kajian bahan hukum sekunder dalam penulisan ini merupakan bahan hukum yang membantu menganalisis bahan hukum primer, seperti karya penelitian ilmiah para ahli hukum. Kajian terakhir dalam bahan hukum tersier terdiri dari bahan yang memberi informasi terkait bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain jurnal, koran, atau internet. Penggunaan

3 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Depok: UI Press, 2005, hal.51.

4 H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-3, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hal.23-24.

metode ini diharapkan dapat menjadi pisau analisis mengenai konstitusionalitas dan legalitas badan otorita dalam melaksanakan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Negara.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konsepsional

1. Pemerintahan Daerah Khusus dan Pemerintahan Daerah Istimewa

Dalam konstitusi negara, ketentuan mengenai pemerintahan daerah khusus dan pemerintahan daerah istimewa diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Frasa pasal ini adalah Negara mengakui dan menghormati satuansatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus. Dalam hubungan ini dapat didalami tentang subyek, predikat dan obyeknya ketentuan *a quo*. Subyeknya adalah Negara, predikatnya adalah mengakui dan menghormati, sedangkan obyeknya adalah satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus. Oleh karena itu, frasa ini mengatur bahwa Negara mengakui dan menghormati obyek yang sudah ada, bukan Negara membentuk obyek baru. Secara teoritis kata mengakui dan kata menghormati adalah kata *recognize and respect (erkenning)*.

Berdasarkan pengakuan tersebut, UUD NRI tahun 1945 tidak secara eksplisit menentukan bagaimana substansi/materi dari daerah yang diberikan status khusus atau yang diberi status istimewa. Dalam posisi sebagai hukum dasar (*basic law*), UUD NRI Tahun 1945 mendelegasikan substansi/materi status khusus atau istimewa tersebut menjadi substansi undang-undang. Bahkan, UUD NRI Tahun 1945 pun tidak menyebut daerah-daerah mana saja yang diberikan status khusus atau istimewa tersebut.⁵ Hal ini berarti

materi/substansi kekhususan atau keistimewaan sangat bergantung pada pengaturan undang-undangnya. Meski demikian, mengingat Pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa disebutkan oleh UUD NRI Tahun 1945 dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, maka kedudukan Pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa adalah sejajar dengan Pemerintahan Daerah yaitu merupakan daerah-daerah otonom yang tunduk dan bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat. Pembagian hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang juga di dalamnya termasuk pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa tersebut bersifat hierarkis dengan pola *bottom-up*, artinya daerah kabupaten dan kota harus berkoordinasi dengan provinsi begitu pula provinsi juga harus berkoordinasi dengan pemerintah pusat sehingga yang menjadi pusat pemerintahan di sini bukanlah pemerintahan daerah melainkan pemerintah pusat sebagai puncak kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.⁶

Untuk mengetahui maksud “*pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa*” dari bunyi Pasal 18B ayat (1) tersebut, kita memerlukan metode pendekatan penafsiran yaitu metode penafsiran *originalisme (original intent)* dari pembentuk UUD NRI Tahun 1945. Pendekatan penafsiran *originalisme* merupakan metode penafsiran yang menitikberatkan penafsiran suatu pasal dalam konstitusi berdasarkan pemahaman dan tujuan dibentuknya suatu pasal tersebut menurut pemahaman pembentuknya. Artinya kehendak, tujuan, dan pemahaman perumus

dalam Prof.Dr. Zudan Arif Fakrulloh, SH, MH, dkk, Hukum Indonesia Dalam Berbagai Perspektif, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014, hal. 478.

⁶ Dianora Alivia, *Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia*, Jurnal RechtIdee, Volume 14, Nomor 2, Desember 2019, hal. 157.

⁵ Prof. Dr. Saldi Isra, SH, M.Si, *Desentralisasi Asimeteris Di Indonesia: Kajian Dari Aspek Konstitusi*

pasal konstitusi itulah yang menjadi acuan utama untuk menafsirkan maksud suatu pasal dalam konstitusi.⁷

Berdasarkan risalah sidang pembentukan UUD NRI Tahun 1945 yang ada dalam Buku ke IV jilid 2 Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI tahun 1945, awalnya yang dimaksud dengan pemerintahan daerah khusus dan istimewa dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah pemerintahan asli Indonesia. Adapun arti pemerintahan asli Indonesia itu merujuk pada pendapat Soepomo adalah jenis pemerintahan kerajaan, dusun, nagari, marga, swapraja, dan kesultanan yang ada pada zaman penjajahan Belanda diperbolehkan untuk dijalankan oleh rakyat Indonesia. Namun tafsiran itu kemudian diperluas dalam sidang pembentukan UUD NRI tahun 1945 pada tahun 1999-2002 yang menyebut DKI Jakarta, Aceh, Yogyakarta, dan Papua sebagai salah satu bentuk pemerintahan daerah khusus dan istimewa. Selanjutnya terkait pembahasan daerah khusus dan daerah istimewa ini juga dapat dilihat dari pendapat Hamdan Zoelva dalam rapat ke-51 PAH I BP MPR, tanggal 29 Juli 2000 yang menyatakan bahwa:

“Disamping itu, negara juga mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang keberadaannya selanjutnya diatur dengan UU. Dengan adanya ketentuan tersebut bisa saja muncul banyak daerah khusus dan daerah istimewa asalkan daerah itu memang betul-betul terbukti memiliki kekhususan atau keistimewaan berdasarkan pertimbangan historis, budaya, adat dan istiadatnya yang berbeda dengan daerah-daerah yang lain.”⁸

7 Rino Irandi, *Konstitusionalitas Otorita IKN*, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, dimuat dalam <https://news.detik.com/kolom/d-5924985/konstitusionalitas-otorita-iknww>., diakses pada tanggal 4 Februari 2022.

8 Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum, *Hukum Pemerintahan Desa, Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Malang: Setara Press, 2015, hal. 18.

Berdasarkan pendapat tersebut kriteria antara daerah khusus dan daerah istimewa masih digabungkan dan sama sekali belum menyentuh kekhususan daerah terkait kedudukannya sebagai daerah ibu kota negara.

Dalam kasus Aceh, Negara melakukan *recognize and respect* terhadap rakyat Aceh dan wilayah yang ditempati sebagai pemerintahan daerah otonom khusus dengan kekhususan sejarah perjuangan, agama Islam dan kebudayaan Islam. Dalam kasus Papua, negara *merecognize and respect* terhadap rakyat Papua dan wilayah yang ditempati sebagai pemerintahan daerah otonom khusus dengan kekhususan sejarah perjuangan dan adat istiadat. Inilah yang diatur dalam pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian setiap daerah dalam kategori daerah khusus sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 bersifat *recognize and respect* yang didasarkan nilai-nilai historis, budaya dan ciri-ciri khusus yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan, dan bukan hanya mengandalkan kemauan politik yang tidak memiliki akar alasan yang bernalar (*ratio legis*) historis, budaya, keamanan dan ciri-ciri khusus masyarakat dan daerah tersebut. Dalam hal pemberian status sebagai pemerintahan daerah khusus kepada DKI Jakarta, pertimbangannya adalah peran dan kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara. Kekhususannya terletak dari tidak adanya pemilihan kepala daerah untuk memilih Walikota dan Wakil Walikota dan pemilu untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tingkat kabupaten/kota di wilayah Provinsi DKI Jakarta.

Berdasarkan hasil sidang pembentukan UUD NRI tahun 1945 tersebut sampai saat ini hanya ada 4 (empat) wilayah provinsi yang diakui negara terkait kekhususannya atau keistimewaan, yakni Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Provinsi Papua. Kekhususan atau keistimewaan keempat wilayah provinsi

tersebut masing-masing diatur dalam undang-undang tersendiri. Provinsi DKI Jakarta diatur dalam UU tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pasal 4 disebutkan "*Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi.*" Selanjutnya dalam Pasal 5 juga disebutkan:

"Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional."

Untuk provinsi Aceh, keistimewaannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (UU tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh). Dalam Pasal 2 disebutkan:

- (1) Daerah diberi kewenangan untuk mengembangkan dan mengatur Keistimewaan yang dimiliki.
- (2) Kewenangan untuk mengembangkan dan mengatur Keistimewaan yang dimiliki, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), di Kabupaten dan Kota diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 3 UU tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh juga disebutkan:

- (1) Keistimewaan merupakan pengakuan dari bangsa Indonesia yang diberikan kepada Daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan.
- (2) Penyelenggaraan Keistimewaan meliputi :
 - a. penyelenggaraan kehidupan beragama;

- b. penyelenggaraan kehidupan adat;
- c. penyelenggaraan pendidikan; dan
- d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah.

Untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, keistimewaannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta). Dalam Pasal 7 UU tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta disebutkan:

- (1) Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.
- (2) Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
 - c. kebudayaan;
 - d. pertanahan; dan
 - e. tata ruang.
- (3) Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Perdas.

Adapun, kekhususan Provinsi Papua diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana terakhir diubah melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU tentang Otonomi Khusus Papua). Dalam Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) UU tentang Otonomi Khusus Papua disebutkan:

- 1) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus, Provinsi Papua diberi kewenangan khusus berdasarkan Undang-undang ini.
- (2) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diatur lebih lanjut dengan Perdasus atau Perdasi. Selanjutnya, dalam Pasal 5 ayat (2) disebutkan:

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.

Selain keempat wilayah provinsi tersebut, belum ada satupun provinsi yang mengajukan, memenuhi syarat, serta mendapat pengakuan sebagai daerah khusus atau daerah istimewa. Hal ini disebabkan pemberian atas status kekhususan atau keistimewaan wilayah harus didasarkan adanya pengakuan dari negara dengan dilatarbelakangi asal usul sejarah atau peran dan kedudukan tertentu.

Dalam perkembangannya, undang-undang yang mengatur mengenai kekhususan atau keistimewaan keempat wilayah provinsi ini pernah juga diajukan gugatan uji materil ke Mahkamah Konstitusi, salah satunya dalam Putusan MK Nomor 11/PUU-VI/2008 mengenai uji materil UU No. 29 Tahun 2007 dan Putusan MK Nomor 81/PUU-VIII/2010 mengenai uji materil Undang Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang Undang. Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa:

“Makna “pengakuan” dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, termasuk pengakuan atas hak asal usul yang melekat pada daerah yang bersangkutan berdasarkan kenyataan sejarah dan latar belakang daerah tersebut. Artinya menurut Mahkamah, bila dapat dibuktikan, dari asal usul dan kenyataan sejarah, daerah tersebut memiliki sistem pemerintahan sendiri yang tetap hidup dan ajeg, tetap diakui dan dihormati yang dikukuhkan dan ditetapkan dengan Undang-Undang. Dengan demikian, dapat saja suatu daerah khusus atau istimewa yang dibentuk berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, berbeda dengan daerah lain yang tunduk pada ketentuan Pasal 18 UUD 1945, asal kekhususan dan keistimewaan tersebut berasal dari hak asal usul dan kenyataan sejarah yang kemudian diakui dan ditetapkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia;”

Selanjutnya, dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi juga membedakan kriteria antara daerah istimewa dan daerah khusus, yakni:

“Menurut Mahkamah, penetapan nama suatu daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus haruslah dengan kriteria yang berbeda. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya;”

Mahkamah Konstitusi juga secara tegas menyatakan bahwa ***kekhususan pemerintahan seyogianya hanya pada tataran provinsi dan hubungan kepemerintahan*** serta layanan berikut aspek keuangan antara provinsi dan daerah otonom di bawahnya.

2. Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintahan

Ada 2 (dua) macam konsep pengertian pemerintahan, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Dalam arti sempit, pemerintahan negara tidak meliputi kekuasaan perundang-undangan, peradilan, dan polisi yang disebut *bestuur*.⁹ Dengan kata lain pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintah yang memiliki tugas dan kewenangan eksekutif. Adapun cakupan pemerintah ini meliputi Presiden sebagai kepala pemerintah dan gubernur, bupati, dan walikota sebagai kepala pemerintah daerah. Kepala pemerintah dan kepala daerah memiliki hubungan secara hierarkis dalam menyelenggarakan pemerintahan, termasuk adanya pembagian urusan atau kewenangan diantara keduanya.

Penyelenggaraan Pemerintahan Indonesia saat menganut konsep desentralisasi. Secara teori terdapat 4 (empat) tipe desentralisasi, yakni *political, spatial, market, dan administrative*. Adapun, Indonesia menganut konsep desentralisasi administratif.

Definisi dari *administrative decentralization* menurut Rondinelli and Nellis, adalah:

"...the transfer of responsibility for planning, management, and the raising and allocation of resources from the central government and its agencies to field unit of government and its agencies, subordinate, semi autonomous publics authorities or corporation, area-wide regional or functional authorities, or non governmental private or voluntary organization"

⁹ Zulkarnaen, SH, MH dan Drs. Beni Ahmad Saebani, M.Si, *Hukum Konstitusi*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2012, hal. 254.

Berdasarkan definisi tersebut menunjukkan secara jelas bahwa *administrative decentralization* hanyalah suatu penyerahan sejumlah (beberapa) dari pemerintah pusat kepada organ-organ pemerintah dibawahnya atau level pemerintah di bawahnya¹⁰. Desentralisasi atau prinsip pemencaran kekuasaan ini (*verticale spreading van machten*) erat kaitannya dengan pembagian urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan berdasarkan desentralisasi adalah pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara badan-badan kenegaraan yaitu antara negara dan satuan pemerintahan daerah sebagai badan publik. Badan public itu sendiri adalah daerah otonom yang terdiri atas pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.¹¹

Di Belanda, urusan pemerintahan daerah tidak mencakup pengertian yang utuh seperti dalam doktrin *trias politica*. Pengertian pemerintahan di daerah hanya untuk fungsi pengaturan dan fungsi pelaksanaan, dan tidak termasuk fungsi yudisial. Menurut Constantijn S.J.M. Kortman dan Paul P.T. Bovend 'Eert: *"There is no question of a devision of powers according to the trias politica principle at provincial and municipal levels. The judicial function is completely absent, and the legislative and excecutive powers are not allocated to different, completely separate offices. This is made clear in the constitution itself, since it assigns the regulatory and administrative powers, both autonomous and shared, to the provincial and municipal administrative organs', wich includes all the offices discussed above..."*¹² Dalam konteks ini, maka

¹⁰ Muhammad Zaenuddin, Wahyudi Kuromotomo, Samsubar Saleh, dan Agus H. Hadna, *Dualisme Kelembagaan Antara Pemerintah Kota dan Badan Pengusaha Batam Serta Dampaknya Terhadap Kinerja Perekonomian Di Kota Batam*, Jurnal of Business Administration, Volume 1, Nomor 2, September 2017, hal. 76.

¹¹ Dr. Ridwan, SH, M.Hum, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hal. 106.

¹² Constantijn S.J.M. Kortman dan Paul P.T.

menurut kedua sarjana Belanda tersebut, istilah “administration” mencakup pengertian “regulatory”, dan “executive” sekaligus. Dalam praktek, administrasi pemerintahan itu sendiri mencakup pengertian “algemeen bestuur” atau “general administration” dan “dagelijk bestuur” atau “day-to-day administration” yang tidak boleh dicampuradukkan satu sama lain.

Lebih lanjut mengenai bagaimana badan atau pejabat tata usaha negara itu memperoleh wewenang untuk melaksanakan pemerintahan tersebut dapat diamati dari sudut prosedur dan substansi pemberian wewenang. Prosedur dan substansi pemberian wewenang ini harus bersumber dari landasan hukum administrasi negara dan dasar pemberian kewenangan yang dapat diperoleh dari kekuasaan formal atau kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang¹³. Hal ini berarti penyerahan kewenangan dapat diberikan kepada pemerintahan daerah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah atau badan pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan atau kewenangan tertentu.

Selanjutnya dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, pembentukan kawasan khusus dapat mengoptimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan, yang meliputi fungsi pelayanan, fungsi pemberdayaan dan **fungsi pembangunan**. Muara dari pelaksanaan fungsi pemerintahan tersebut ialah pembentukan kawasan khusus memiliki manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia. Praktek pengelolaan kawasan khusus selama ini belum sepenuhnya menjamin adanya hubungan yang harmonis dan sinergis antara pengelola kawasan (yang umumnya dikelola oleh suatu badan yang

disebut otorita) dengan pemerintah yang menjadi lokus kawasan itu sendiri. Perlu menjadi perhatian bahwa dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, wilayah Indonesia dibagi atas daerah besar dan daerah kecil. Daerah besar yang selanjutnya dikenal dengan Provinsi dan daerah kecil yang selanjutnya diartikan sebagai daerah kabupaten/kota. Kawasan khusus berada dan beroperasi di dalam daerah-daerah tersebut.¹⁴

Konsep Otorita merupakan organisasi pemerintah pusat yang pejabatnya mendapat delegasi dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan tertentu Otorita, bukan daerah atau badan hukum. Otorita memang tidak terdapat dalam konstitusi, tapi terdapat teorinya. Sementara daerah, merupakan kesatuan masyarakat hukum pada wilayah tertentu yang diberi hak untuk mengatur diri sendiri. Karenanya, daerah merupakan badan hukum (*recht person*) yang berhak bertindak secara hukum bagi dirinya sendiri. Daerah juga memiliki hak/kekayaan dan kewajiban sendiri sebagai sebuah entitas politik. Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, Pasal 18 dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota serta mengakui adanya pemerintahan daerah khusus. Sementara Otorita dalam konteks ibu kota negara hanya menjalankan peran atau perpanjangan tangan pemerintah pusat. Namun lantaran bukan badan hukum, otorita tidak boleh membuat keputusan atau kebijakan bagi kepentingan publik, seperti memungut pajak, retribusi, ataupun membuat regulasi yang berdampak terhadap publik¹⁵. Dalam hukum administrasi

Bovend 'Eert, *Dutch Constitutional Law*, Kluwer Law International, 2000, hal. 49.

13 Muhammad Rendi Aridhayandi, *Peran Pemerintahan Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan dan Pengawasan Indikasi Geografis*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume/Tahun ke-48, Nomor 4, tahun 2018.

14 Baharuddin Thahir, *Memahami Kawasan Khusus Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jurnal Kebijakan Pemerintahan, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Volume 1, Nomor 2, November 2018, hal. 104.

15 Rofiq Hidayat, *Pengaturan Sistem Otorita dalam UU IKN Dinilai Langgar Konstitusi*, disarikan dari pendapat Prof. Djohermansyah Djohan, Guru Besar Ilmu

negara juga tegas membedakan antara badan hukum publik dan badan hukum perdata. Badan hukum publik adalah badan hukum yang didirikan oleh negara (pemerintah) dan berwenang untuk menetapkan kebijakan publik yang mengikat secara umum, misalnya negara, provinsi, kabupaten, dan kota. Sedangkan badan hukum perdata adalah badan hukum yang didirikan oleh masyarakat dan diakui oleh negara (pemerintah), atau didirikan oleh negara (pemerintah), tetapi tidak memiliki kewenangan menetapkan kebijakan publik yang mengikat secara umum, misalnya yayasan, koperasi, perseroan terbatas, BUMN, dan BUMD.¹⁶

3. Pengaturan Mengenai Badan Otorita/ Fungsi Otorita

Dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini tidak ada satupun definisi/ batasan pengertian atau materi muatan yang secara khusus mengatur mengenai badan otorita. Nomenklatur “otorita” hanya muncul dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah). Dalam Pasal 360 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU tentang Pemerintahan Daerah dalam Bagian Kesatu mengenai Kawasan Khusus disebutkan:

- (1) Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional, Pemerintah Pusat dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota.
- (2) Kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. kawasan perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas;

Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN), dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/pengaturan-sistem-otorita-dalam-uu-ikn-dinilai-langgar-konstitusi-lt61e92c59b51e0?page=all>, diakses tanggal 7 Maret 2020.

¹⁶ Wiratno, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013, hal 90.

- b. kawasan hutan lindung;
- c. kawasan hutan konservasi;
- d. kawasan taman laut;
- e. kawasan buru;
- f. kawasan ekonomi khusus;
- g. kawasan berikat;
- h. kawasan angkatan perang;
- i. kawasan industri;
- j. kawasan purbakala;
- k. kawasan cagar alam;
- l. kawasan cagar budaya;
- m. kawasan otorita;** dan
- n. kawasan untuk kepentingan nasional lainnya yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Untuk membentuk kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pemerintah Pusat mengikutsertakan Daerah yang bersangkutan.

(4) Dalam kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Daerah mempunyai kewenangan Daerah yang diatur dengan peraturan pemerintah, kecuali kewenangan Daerah tersebut telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam peraturan perundang-undangan lain, dasar hukum penetapan kawasan khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang (UU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang). Dalam Pasal 9 ayat (1) disebutkan:

“Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas mempunyai fungsi sebagai tempat untuk mengembangkan usaha-usaha di bidang perdagangan, jasa, industri, pertambangan dan

energi, transportasi, maritim dan perikanan, pos dan telekomunikasi, perbankan, asuransi, pariwisata dan bidang-bidang lainnya.”

Beberapa ketentuan dalam UU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang ini juga telah diubah melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang (UU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang).

Selanjutnya, baik UU UU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang maupun UU UU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang kemudian dikenal sebagai Undang-Undang *Free Trade Zone* (UU FTZ) yang salah satunya menjadi cikal bakal pembentukan kawasan otorita Batam.

Meskipun tidak disebutkan secara *letterlijk*, istilah otorita juga dikenal dengan merujuk pada kawasan otorita Batam yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Dengan demikian dengan mendasarkan pada UU tentang Pemerintahan Daerah dan UU FTZ ini, terjadi penggabungan pengertian 2 (dua) kawasan, yakni kawasan perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas dan kawasan otorita yang dikelola, dikembangkan, serta dibangun melalui tugas dan wewenang Badan Otorita (Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam).

Berdasarkan konsep kawasan khusus dalam peraturan perundang-undangan diatas, fungsinya jelas berbeda dengan konsep desentralisasi yang diselenggarakan oleh Pemerintahan daerah. Kawasan khusus merupakan suatu bentuk pemerintahan lokal yang menyelenggarakan pelayanan publik tertentu dalam batasan yang telah didefinisikan. Kawasan khusus hanya melayani pada area yang telah didefinisikan secara spesifik, yang tentunya berbeda dengan kabupaten/kota yang menyediakan pelayanan berdasarkan batasan administratifnya. Fokus disini juga diartikan bahwa kebanyakan kawasan khusus menyediakan pelayanan tunggal (*single service*), yang mengkonsentrasikan pada satu aktivitas pelayanan ini. Pelayanan (*service*) berarti kawasan khusus menyelenggarakan program dan Fasilitas umum seperti yang diinginkan masyarakat. Kabupaten/kota harus menyediakan sejumlah pelayanan, beberapa diantaranya didelegasikan melalui kawasan khusus.¹⁷ Adapun pemahaman selama ini setiap dibentuk kawasan khusus serta-merta atau parallel dengan pembentukan lembaga (badan otorita) yang memiliki kewenangan atau fungsi pemerintahan tertentu.

¹⁷ Baharuddin Thahir, *Memahami Kawasan Khusus Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, hal. 107.

Sejalan dengan peraturan perundang-undangan diatas, dalam perkembangannya tumbuh beberapa kawasan khusus yang dikelola oleh badan otorita untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu, antara lain kawasan ekonomi khusus (KEK) bidang pariwisata dibentuk badan otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores melalui Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2018 tentang Badan Otorita Pengelolaan Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores, badan otorita Borobudur melalui Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2017 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur, dan badan otorita Danau Toba melalui Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba.

B. Analisis

1. Konstitusionalitas Badan Otorita Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara

Dalam menganalisa konstitusionalitas Badan Otorita dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus, kita tidak dapat mendasarkan hanya pada satu alas hukum yakni Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Secara keseluruhan Bab VI mengenai Pemerintahan Daerah yang mencakup Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 seharusnya dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh. Namun demikian, Penulis dalam hal ini akan membatasi dan fokus pada keterkaitan Pasal 18 ayat (1) *juncto* Pasal 18B ayat (1) sebagai pisau analisis utama dalam melihat konstitusionalitas kedudukan Badan Otorita dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus.

Pada dasarnya UU tentang Ibu Kota Negara secara yuridis substantif telah benar dengan memasukkan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI sebagai dasar hukumnya. Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Berdasarkan bunyi ketentuan Pasal 18 ayat (1) tersebut, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), baik berupa wilayah daratan maupun wilayah lautan, dari sabang sampai dengan merauke, telah dibagi *“habis”* atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Artinya tidak ada satupun wilayah di NKRI yang sama sekali tidak berada dalam wilayah provinsi, kabupaten, atau kota. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (4) juga ditentukan bahwa *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.”*

Sebagai tindak lanjut adanya pembagian wilayah atas daerah provinsi, kabupaten, dan kota tersebut dan kepemimpinan kepala daerah, maka diatur mengenai penyelenggara pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 57 UU tentang Pemerintahan Daerah disebutkan *“Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah.”* Selanjutnya dalam Pasal 59 UU tentang Pemerintahan Daerah disebutkan:

- (1) Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah.
- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.

Dengan demikian secara yuridis normatif berdasarkan ketentuan diatas wilayah provinsi, kabupaten, atau kota dipimpin oleh Kepala Daerah, yakni Gubernur untuk tingkat provinsi, Bupati untuk tingkat kabupaten, dan Walikota untuk tingkat kota. Tidak ada pemimpin lain selain kepala daerah yang

diberikan tugas dan wewenang atas wilayahnya masing-masing.

Selanjutnya apabila dikaitkan dengan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan pengakuan negara atas satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, maka tentu pengakuan atas pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa tersebut haruslah berdiri di atas suatu wilayah provinsi, kabupaten, atau kota yang berada dalam lingkup tanggung jawab kepala daerah, baik gubernur, bupati, maupun walikota. Undang-undang yang selama ini mengatur mengenai kekhususan atau keistimewaan suatu pemerintahan daerah cakupannya terletak dalam wilayah provinsi, kabupaten, atau kota, yaitu provinsi DKI Jakarta, provinsi Daerah Istimewa Aceh, provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Provinsi Papua. Setiap wilayah provinsi tersebut dalam undang-undang yang mengaturnya dipimpin oleh kepala daerah yang dalam hal ini adalah gubernur. Hal ini berarti substansi kekhususan atau keistimewaan provinsi dari setiap undang-undang tersebut telah harmoni dengan konstitusi khususnya Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 ayat (4), Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan UU tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan daerah di Ibu Kota Negara memiliki kekhususan dengan ciri khas yang berbeda dengan pemerintahan daerah umumnya. Ciri khas tersebut yaitu: pemerintahan daerah diselenggarakan oleh badan otorita; kepala badan otorita ditunjuk oleh presiden (tidak dipilih); kepala badan otorita setingkat menteri; dan tidak mempunyai DPRD (*raad/council*). Namun ciri khas tersebut justru menjadi *boomerang* dan rancu karena tidak sesuai dengan konstitusi.

Beberapa ketentuan dalam UU tentang Ibu Kota Negara justru tidak sejalan dengan konsep pemerintahan daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan Pasal 1 angka 8 UU tentang Ibu

Kota Negara menurut ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi negara khususnya tentang pemerintahan lokal (*local government*), maka ketentuan *a quo* dapat dikualifikasi sebagai *local state governmen* atau wilayah administrasi yang sama sekali tidak dikenal dalam konsep pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud Pasal 18, 18A, 18B UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dikarenakan Pasal 18, 18A, 18B UUD 1945 hanya mengatur pemerintahan daerah otonom berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan atau dikenal dengan system *local self government*. Selanjutnya ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU tentang Ibu Kota Negara yang menyatakan bahwa "*Ibu Kota Nusantara berfungsi sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menjadi tempat penyelenggaraan kegiatan pemerintahan pusat*", memiliki konsep yang berbeda dengan pemerintahan daerah khusus. Konsep pemerintahan daerah khusus yang dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) UU tentang Ibu Kota Negara adalah *binnenlands bestuur* atau pemerintahan pangreh praja atau wilayah administrasi masa kolonial yang juga tidak diatur dalam Pasal 18, 18A, 18B UUD NRI Tahun 1945. Selain itu secara kelembagaan, tidak ada satupun norma konstitusi maupun peraturan perundang-undangan dibawahnya yang menyatakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilakukan oleh badan otorita yang dipimpin oleh kepala otorita. Ketentuan dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b UU tentang Ibu Kota Negara yang menyatakan "*Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara*" jelas bertentangan dengan konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI tahun 1945. Apabila ketentuan Pasal 4 ayat (1) huruf b UU tentang Ibu Kota Negara tetap dipaksakan, hal ini akan berpotensi dilakukan uji materil di Mahkamah Konstitusi. Dasar pertimbangannya adalah Badan Otorita adalah lembaga dan bukanlah pemerintahan provinsi, kabupaten, atau kota karena sama

sekali tidak memiliki wilayah atau daerah kekuasaan yang semuanya telah dibagi habis dalam daerah provinsi, kabupaten, atau kota. Sejalan dengan hal itu, Kepala Otorita pun tidak setingkat dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota, bahkan dalam pasalnya disebutkan secara tegas bahwa Otorita setingkat dengan kementerian.

Konsep dan pemaknaan pemerintahan daerah khusus dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI jelas berbeda dengan kawasan khusus dalam Pasal 360 UU tentang Pemerintahan Daerah. Kalaupun otorita tetap “dipaksakan” sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus Ibu Kota, maka menurut Penulis otorita harus memiliki wilayah diluar wilayah yang menjadi yurisdiksi pemerintahan provinsi atau pemerintahan kabupaten/kota. Wilayah tersebut juga bukan merupakan kawasan khusus atau kawasan otorita karena sesuai ketentuan Pasal 360 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4), kawasan khusus memiliki syarat yakni kawasan khusus tersebut harus berada di wilayah provinsi atau kabuaten/kota, pembentukan kawasan khusus oleh pemerintah pusat harus mengikutsertakan daerah, dan dalam kawasan khusus tersebut daerah juga memiliki kewenangan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

Terdapat 1 (satu) subtansilagi yang menurut Penulis juga berpotensi untuk melanggar konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 terkait keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Badan otorita sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus tidak akan memiliki mekanisme pengawasan melalui lembaga perwakilan. Pengawasan ini akan menjadi instrumen hukum untuk memastikan bahwa sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan benar-benar tercapai. Pengawasan juga berfungsi mencegah terjadinya tindakan penyelewengan dalam upaya mencapai tujuan (*preventive controls*).¹⁸ Dengan demikian seharusnya keberadaan

badan otorita harus disandingkan secara *head to head* dengan DPRD, bukan dengan DPR yang notabene merupakan mitra Pemerintah Pusat. Pengawasan dari DPRD terhadap badan otorita merupakan bentuk pengawasan parlemen atas jalannya pemerintahan daerah khusus.

2. Peran dan Kedudukan Badan Otorita di Wilayah Ibu Kota Negara

Berdasarkan uraian mengenai konstitusionalitas badan otorita diatas, maka peran dan kedudukan Badan Otorita dalam UU tentang Ibu Kota Negara seharusnya perlu dikaji ulang agar tidak menyalahi konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang ada. Penulis dapat memahami bahwa pemilihan kelembagaan Badan Otorita yang dipimpin oleh Kepala Otorita dilatarbelakangi adanya keinginan Pemerintah akan adanya fleksibilitas, percepatan, tepat sasaran, serta tanpa adanya prosedur birokratis dalam pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Negara. Kita harus mengakui bahwa penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah seringkali terhambat oleh karena adanya prosedur birokratis ataupun persetujuan lembaga perwakilan yang membutuhkan waktu yang lama. Namun juga bukan berarti langkah *shortcut* dapat diambil pemerintah atau pemerintah daerah dengan pertimbangan percepatan penyelenggaraan pemerintahan namun disisi lain aturan hukum yang ada bisa dilanggar, bahkan pelanggaran tersebut terjadi dalam tataran konstitusi. Dengan pertimbangan tersebut, harus ditemukan jalan tengah yang dapat mengakomodasi kepentingan penyelenggaraan pemerintahan namun disisi lain juga tetap pada koridor ketaatan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Apabila kita mempelajari UU tentang Ibu Kota Negara, khususnya materi muatan yang mengatur mengenai Badan Otorita, ada

¹⁸ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017, hal. 265.

2 (dua) aspek yang akan dibahas, yakni aspek teknis dan aspek substantif. Aspek teknis ini juga penting untuk dibahas karena terkait dengan aspek substantifnya. Aspek teknis terjadi karena terdapat unsur kesalahan dalam perumusan norma yang tidak sesuai dengan kaidah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang 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). Kesalahan dalam perumusan norma ini menurut analisa Penulis adalah untuk mengakomodir materi muatan substansinya.

Kesalahan dalam perumusan norma dalam UU tentang Ibu Kota Negara terletak dalam Pasal 1 angka 9 Bab I Ketentuan Umum sebagai rumusan pembuka bagi norma selanjutnya. Dalam Pasal 1 angka 9 disebutkan:

“Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut sebagai Otorita Ibu Kota Nusantara adalah pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.”

Apabila kita mengacu pada angka 98 lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai ketentuan umum disebutkan:

Ketentuan umum berisi:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan

tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Berdasarkan ketentuan diatas, maka ketentuan umum berisi batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi yang dirumuskan dalam pasal satu dari suatu undang-undang.

Dalam rumusan Pasal 1 angka 9 UU tentang Ibu Kota Negara tersebut adanya frasa “selanjutnya disebut” dalam praktiknya sering digunakan untuk menguraikan atau menjelaskan batasan pengertian atau definisi yang redaksinya akronim. Sebagai definisi yang sifat redaksinya akronim maka rumusan redaksi Pasal 1 angka 9 tidak seharusnya berbunyi “*Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut sebagai Otorita Ibu Kota Nusantara...*”. Rumusan ini menurut pandangan Penulis terkesan “memaksakan dan mengaburkan” dua konsep yang berbeda untuk digabungkan dalam satu pengertian. Sebagai suatu definisi, rumusan ini tentunya memiliki maksud pembentuk undang-undang sebagai pembuka bagi rumusan substansi selanjutnya yang terkait dengan Otorita.

Namun demikian rumusan definisi Pasal 1 angka 9 UU tentang Ibu Kota Negara dari aspek teknis jelas tidak sesuai dengan norma dan kaidah perumusan definisi atau batasan pengertian dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Rumusan norma redaksional yang benar untuk definisi yang sifatnya akronim sesuai dengan kaidah UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah “*Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut Pemerintah DKI Nusantara...*”. Sebagai pembanding kita dapat melihat rumusan definisi yang sifatnya akronim pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 29 Tahun 2007 yang menyebutkan:

“Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, selanjutnya disebut Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, adalah Gubernur dan perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Provinsi DKI Jakarta.”

Sedangkan untuk rumusan redaksional badan otorita seharusnya dirumuskan dalam definisi tersendiri yang berbeda dengan pemerintahan daerah khusus. Sebagai contoh usulan rumusan untuk badan otorita:

“Otorita Ibu Kota Negara Nusantara yang selanjutnya disebut Otorita IKN Nusantara adalah lembaga setingkat kementerian yang dibentuk untuk melaksanakan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara”

Rumusan yang benar dari Pasal 1 angka 9 UU tentang Ibu Kota Negara dan rumusan tersendiri dari badan otorita akan mempertegas perbedaan antara pemerintah daerah khusus dan badan otorita. Apabila dari rumusan definisi telah secara tegas membedakan antara pemerintah daerah khusus dan badan otorita, maka rumusan materi muatan selanjutnya pun dapat menyesuaikan perbedaan peran dan kedudukan pemerintah daerah khusus dan badan otorita. Selain itu menurut Penulis adanya perbedaan peran dan kedudukan pemerintah daerah khusus dan badan otorita ini justru sama sekali tidak melanggar konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, dari aspek substantif materi muatan yang terkait badan otorita sangat erat kaitannya dengan aspek teknis dalam perumusan norma definisinya. Dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b dan ayat (3) UU tentang Ibu Kota Negara disebutkan mengenai pembentukan otorita:

- (1) Dengan Undang-Undang ini dibentuk:
 - a. Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang

menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

- (2) Otorita Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Ketentuan pasal-pasal selanjutnya yang terkait dengan pembentukan otorita adalah hal mengenai tugas dan wewenang sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 5 ayat (6) UU tentang Ibu Kota Negara mengenai hak untuk menetapkan peraturan yang bunyinya:

“Otorita Ibu Kota Nusantara berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dan/atau melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara.”

Dalam Pasal 8 UU tentang Ibu Kota Negara bahkan secara tegas menyatakan kewenangan otorita dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus *“Penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara adalah Otorita Ibu Kota Nusantara.”* Selanjutnya dalam Pasal 12 UU tentang Ibu Kota Negara juga mengatur secara eksplisit kewenangan khusus otorita, yaitu:

- (1) Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara diberi kewenangan khusus berdasarkan Undang-Undang ini.
- (2) Kekhususan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk antara lain kewenangan pemberian perizinan investasi, kemudahan berusaha, serta pemberian fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pembiayaan dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta pengembangan Ibu Kota Nusantara dan daerah mitra.

Ketentuan pasal-pasal selanjutnya juga mengatur bidang-bidang yang menjadi kewenangan otorita dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Negara antara lain pertanahan dan pengalihan hak atas tanah, pengelolaan lingkungan hidup, penanggulangan bencana, pemungutan pajak, termasuk penguasaan pengelolaan keuangan dan barang milik negara. Selain bidang-bidang tersebut, dalam hal penyusunan dan penetapan daerah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) di Ibu Kota Nusantara pun bahkan dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia dengan konsultasi bersama Otorita Ibu Kota Nusantara (Pasal 13 ayat (3) UU tentang Ibu Kota Negara).

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal mengenai otorita dalam UU tentang Ibu Kota Negara, kita dapat menyimpulkan bahwa peran dan kedudukan badan otorita melahirkan 2 (dua) tugas dan tanggung jawab utama yang beriringan, yaitu sebagai menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Negara dan melaksanakan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara. Sebagaimana yang telah dianalisis pada bagian pertama diatas, bahwa badan otorita tidak memiliki konstitusionalitas dan legalitas dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus. Selain sama sekali tidak memiliki dasar konstitusionalitas, dalam peraturan perundang-undangan juga jelas menyatakan bahwa otorita hanya memiliki kewenangan pada wilayah/kawasan khusus yang menyelenggarakan **fungsi pemerintahan tertentu** yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional. Adapun maksud fungsi pemerintahan tertentu tersebut antara lain melalui penetapan kawasan perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas, kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, kawasan cagar alam, dan kawasan pariwisata.

Dengan demikian, menurut penulis apabila kelembagaan badan otorita ini tetap dipertahankan pengaturannya dalam UU tentang Ibu Kota Negara, maka peran dan kedudukannya harus memenuhi dasar konstitusionalitas dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Caranya adalah mengembalikan peran dan kedudukan badan otorita itu sendiri yaitu menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu. Cara ini akan berdampak adanya pembagian tugas dan tanggung jawab yang diemban badan otorita dalam UU tentang Ibu Kota Negara yaitu hanya melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara. Tugas dan tanggung jawab dalam kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara inilah yang menurut penulis dapat dikategorikan sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pemerintahan tertentu tersebut. Sedangkan tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Negara tetap berada pada pemerintah daerah provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota.

Setelah adanya pembagian tugas dan tanggung jawab yang tegas, maka selanjutnya diatur mekanisme koordinasi antara badan otorita dan pemerintah daerah. Hal ini untuk mencegah terjadinya kembali kasus tumpang tindih pengelolaan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas antara otorita Batam (BP Batam) dan pemerintah kota Batam¹⁹. Dalam UU tentang Ibu Kota Negara sama sekali belum mengatur mengenai mekanisme koordinasi ini karena semua tugas dan tanggung jawab di wilayah Ibu Kota Negara diambilalih oleh badan otorita. Hal ini sebenarnya juga berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan atau saling

19 Zubairi Hasan, Potensi Karut Marut Otorita Ibu Kota Negara, dimuat dalam opini melalui laman <https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/02/22/potensi-karut-marut-otorita-ibukota-nusantara>, diakses pada tanggal 24 Februari 2022.

melemparkan tanggung jawab terhadap suatu urusan pemerintahan yang secara yuridis telah dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Meskipun tidak diatur dalam UU tentang Ibu Kota Negara, ketentuan mekanisme koordinasi ini dapat diakomodasi dalam peraturan pemerintah sebagaimana yang telah didelegasi dalam Pasal 12 ayat (3) UU tentang Ibu Kota Negara terkait kewenangan khusus badan otorita Ibu Kota Negara.

Dengan adanya pemisahan tugas dan tanggung jawab antara badan otorita dan pemerintah daerah selain memenuhi dasar konstitusionalitas dan peraturan perundang-undangan, sekaligus juga dapat mengakomodir adanya keinginan Pemerintah agar persiapan, pembangunan, dan pemindahan serta penyelenggaraan pemerintahan Ibu Kota Negara berada langsung dibawah komando Presiden serta dapat berjalan secara fleksibel, tepat sasaran, serta tanpa adanya prosedur birokratis.

III. Penutup

A. Simpulan

1. Bahwa dasar konstitusionalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemerintahan daerah khusus harus dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh yakni sebagaimana yang tertera dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan pasal-pasal tersebut penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk juga pemerintahan daerah khusus telah dibagi habis atas pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan kabupaten, dan pemerintahan kota. Selanjutnya setiap pemerintahan daerah tersebut dipimpin oleh kepala daerah, yakni gubernur sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, bupati sebagai kepala pemerintah daerah kabupaten, dan walikota sebagai kepala

pemerintah daerah kota. Sehubungan dengan hal tersebut, tugas dan kewenangan badan otorita Ibu Kota Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus sebagaimana yang diatur dalam UU tentang Ibu Kota Negara pada dasarnya tidak memiliki dasar konstitusionalitas dan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan tugas dan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai konstitusi berada dalam yurisdiksi pemerintah daerah, baik provinsi atau kabupaten/kota berdasarkan asas desentralisasi. Demikian pun dengan kepala otorita yang tidak memiliki kewenangan layaknya kepala daerah karena sama sekali tidak memiliki wilayah kekuasaan yang terlepas dari lingkup provinsi dan kabupaten/kota. Badan otorita hanya memiliki kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan tertentu yang sifatnya *single service* yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

2. Badan Otorita memiliki kewenangan yang telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yakni menjalankan fungsi pemerintahan tertentu di kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten kota. Konsep dan konteks pemerintahan daerah khusus jelas berbeda dengan kawasan khusus. Pemerintahan daerah khusus memiliki dasar konstitusi dalam Pasal 18B ayat (1) *juncto* Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Pemerintahan daerah khusus merupakan suatu bentuk pengakuan negara terhadap kekhususan atau keistimewaan suatu wilayah, baik karena asal usulnya maupun kedudukannya. Sedangkan kawasan khusus merupakan *scoupe* yang lebih kecil dari suatu wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu. Dengan kata lain kawasan

khusus merupakan bagian/masuk wilayah provinsi dan/atau kabupaten kota dan bukan wilayah yang berdiri sendiri. Adapun dasar pengaturan kawasan khusus adalah Pasal 360 UU tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan badan otorita dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu di kawasan khusus harus disebutkan secara spesifik, seperti badan otorita kawasan perdagangan bebas, kawasan ekonomi khusus, atau pariwisata.

B. Saran

Ketentuan mengenai tugas dan tanggungjawab badan otorita dalam UU tentang Ibu Kota Negara perlu dikaji kembali. Hal ini untuk menghindari adanya uji materi dari pihak yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan gugatan terhadap materi muatan tersebut. Kajian tersebut dapat menghasilkan usul dilakukannya perubahan terhadap pasal-pasal yang mengatur mengenai tugas, tanggung jawab, serta kewenangan khusus badan otorita dalam UU tentang Ibu Kota Negara. Adapun materi muatan perubahannya adalah dengan cara membagi tugas, tanggung jawab, serta kewenangan antara badan otorita dan pemerintah daerah.

Sebagai badan yang diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional, Badan Otorita dalam hal ini dapat diberikan tugas dan tanggung jawab dalam melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus tetap menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi atau pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Sehubungan dengan hal itu dalam perubahan UU tentang Ibu Kota Negara juga dapat dimuat mekanisme koordinasi antara badan otorita dan pemerintahan daerah khusus. Adanya mekanisme ini

diharapkan akan menghasilkan sinergitas baik dalam pelaksanaan pembangunan maupun penyelenggaraan Ibu Kota Negara.

DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana terakhir diubah melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.
- dkk, Hukum Indonesia Dalam Berbagai Perspektif. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014.
- Kortman, Constantijn S.J.M. dan Paul P.T. Bovend 'Eert, *Dutch Constitutional Law*, Kluwer Law International, 2000.
- Ridwan. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Depok: UI Press, 2005.

PUTUSAN PENGADILAN

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008 mengenai Uji Materil Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010 mengenai Uji Materil Undang Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang Undang.
- Wiratno. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013.
- Zulkarnaen dan Saebani, Beni Ahmad. *Hukum Konstitusi*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2012.

JURNAL

BUKU

- Ali, H. Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika Cetakan Ke-3, 2011.
- Effendi, A'an dan Poernono, Freddy. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Desa, Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press, 2015.
- Isra, Saldi. *Desentralisasi Asimeteris Di Indonesia: Kajian Dari Aspek Konstitusi* dalam Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, SH, MH, Alivia, Dianora. *Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia*. Jurnal RechtsIdee: Volume 14, Nomor 2, Desember 2019.
- Aridhayandi, Muhammad Rendi, *Peran Pemerintahan Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan dan Pengawasan Indikasi Geografis*. Jurnal Hukum dan Pembangunan: Volume/Tahun ke-48, Nomor 4, Tahun 2018.
- Hadi, Fikri dan Ristawati, Rosa. *Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi*. Jurnal Konstitusi: Volume 17, Nomor 3, Tahun 2020.
- Thahir, Baharuddin. *Memahami Kawasan Khusus Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jurnal Kebijakan Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri: Volume 1, Nomor 2, November 2018.

Zaenuddin, Muhammad. Kuromotomo, Wahyudi. Saleh, Samsubar. Hadna, Agus H. *Dualisme Kelembagaan Antara Pemerintah Kota dan Badan Pengusaha Batam Serta Dampaknya Terhadap Kinerja Perekonomian Di Kota Batam*. *Jurnal of Business Administration*: Volume 1, Nomor 2, September 2017.

LAMAN

Irlandi, Rino. *Konstitusionalitas Otorita IKN*, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. dimuat dalam kolom <https://news.detik.com/kolom/d-5924985/konstitusionalitas-otorita-iknww>., diakses tanggal 4 Februari 2022.

Hasan, Zubairi. *Potensi Karut Marut Otorita Ibu Kota Negara*. dimuat dalam opini melalui laman <https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/02/22/potensi-karut-marut-otorita-ibukota-nusantara>, diakses tanggal 24 Februari 2022.

Hidayat, Rofiq. *Pengaturan Sistem Otorita dalam UU IKN Dinilai Langgar Konstitusi*. disarikan dari pendapat Prof. Djohermansyah Djohan, Guru Besar Ilmu Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN), dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/pengaturan-sistem-otorita-dalam-uu-ikn-dinilai-langgar-konstitusi-lt61e92c59b51e0?page=all>, diakses tanggal 7 Maret 2022.

STRATEGI PENGELOLAAN OTONOMI KHUSUS PAPUA JILID KEDUA (GOVERNANCE STRATEGY OF SECOND VOLUME OF SPECIAL AUTONOMY FOR PAPUA)

Maria Priscyla Stephanie Florencia Winoto, S.H.

Perancang Undang-Undang Pertama
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI
*Korespondensi: maria.winoto@dpr.go.id

Abstrak

Otonomi khusus (otsus) Papua jilid pertama telah berjalan selama 20 (dua puluh) tahun dan berakhir di tahun 2021. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Pemerintah melanjutkan otonomi khusus Papua, sebagai otsus Papua jilid kedua, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Otsus Papua Jilid pertama dalam perjalanannya mengalami beberapa permasalahan, terutama dalam hal tata kelola dana otsus Papua yang berakibat pada kurang optimalnya kesejahteraan dan gangguan keamanan di Papua. Terkait dengan permasalahan tersebut, tulisan ini menganalisis: Pertama, bagaimana pengelolaan otsus Papua jilid pertama selama ini? Kedua, bagaimana strategi pengelolaan otsus Papua jilid kedua agar tidak mengulangi kegagalan otsus Papua jilid pertama? Tulisan ini ditujukan untuk menganalisis pengelolaan otsus Papua jilid pertama dan menganalisis strategi pengelolaan otsus Papua jilid kedua agar tidak mengulangi kegagalan otsus Papua jilid pertama. Metode penulisan hukum normatif dengan spesifikasi penulisan deskriptif analitis. Hasil pembahasan menyimpulkan: Pertama, meskipun otsus Papua jilid pertama telah meningkatkan aspek kesejahteraan namun belum signifikan hasilnya, masih terdapat masalah tata kelola anggaran dari perencanaan hingga pengawasan, dan masih terjadi gangguan keamanan di Papua; Kedua, perlu ada *grand design* untuk peningkatan kesejahteraan di Papua dan realisasi kartu dana otsus, perlu ada *grand design* tata kelola anggaran dana otsus, dan mempercepat pemekaran daerah guna memperpendek rentang kendali pemerintah terhadap peningkatan keamanan dan kesejahteraan.

Kata kunci: otonomi khusus, Papua, tata kelola, dana, pemekaran daerah

Abstract

First volume of special autonomy for Papua has been running for 20 (twenty) years and ends in 2021. Therefore, The House of Representatives of the Republic of Indonesia (DPR RI) and the government continue Papua's special autonomy, as the second volume of special autonomy for Papua, as regulated in Act Number 2 of 2021 toward second amendment to the Act Number 21 of 2001 toward Special Autonomy for Papua. The first volume of special autonomy for Papua in its journey experienced several problems, especially in terms of fund governance of the special autonomy for Papua which resulted in a lack of welfare and security disturbances in Papua. Related to this problem, this paper analyzes: First, how is the governance of first volume of special autonomy for Papua so far? Second, how are the governance strategy of second volume of special autonomy for Papua so as not to repeat the failure of the first volume of special autonomy for Papua? This paper is intended to analyze the governance of first volume of special autonomy for Papua so far and the governance strategy of second volume of special autonomy for Papua so as not to repeat the failure of the first volume of special autonomy for Papua. The writing method is juridical normative with descriptive analysis writing specification. The results of this paper conclude: First, although the first volume of special autonomy for Papua has improved the welfare aspect but the result haven't been significant, there are still problems with fund governance from planning to supervision, and security

disturbances are still occurring in Papua; Second, there needs to be a grand design for improving welfare in Papua and the realization of the special autonomy fund card, there needs to be a grand design for fund governance, and accelerating the regional expansion in order to shorten the span of government control over improving security and welfare.

Keywords: special autonomy, Papua, governance, fund, regional expansion

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Guna mencapai tujuan negara, pemerintah pusat membagi kewenangan kepada pemerintah daerah melalui desentralisasi. Selain desentralisasi secara umum, Indonesia juga mengakui satuan pemerintahan yang bersifat khusus (desentralisasi asimetris), berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa, “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.*” Kekhususan tersebut diberikan kepada Provinsi Papua dan Papua Barat, Aceh, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Khusus bagi Provinsi Papua, otonomi khusus (otsus) diberikan dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU tentang Otsus Papua) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU tentang Otsus Papua Perubahan Pertama) dan diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 (UU tentang Otsus Papua Perubahan

Kedua). Penulis menyebut periode otsus sejak diatur dalam UU tentang Otsus Papua hingga UU tentang Otsus Papua Perubahan Pertama, sebagai otsus Papua jilid pertama. Otsus Papua jilid pertama mempunyai 4 (empat) cita-cita berdasarkan konsiderans h UU Otsus Papua, yaitu:

1. meningkatkan taraf hidup masyarakat;
2. mewujudkan keadilan, penegakkan Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi;
3. pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar OAP, serta
4. penerapan tata kelola pemerintahan.

Menurut Muhammad Tito Karnavian, Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, realita terhadap 4 (empat) cita-cita Otsus Papua jilid pertama, masih jauh dari harapan, yaitu:

Tarafhidupmasyarakatmasihdibawahcapaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) rata-rata nasional, belum meratanya pembangunan nasional karena kondisi geografis Papua yang berat ditandai dengan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), belum terbentuknya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, belum disusun Perdasi pembentukan Komisi Hukum Ad Hoc di Provinsi Papua Barat, sementara Perdasi Komisi Hukum Ad Hoc di Provinsi Papua sudah ada namun belum diimplementasikan, untuk masalah tata kelola pemerintahan masih terdapat masalah distribusi aparatur dan belum optimal pembinaan dan pengawasan (Binwas), serta masih ada masalah disparitas pelayanan publik dan gangguan keamanan.¹

1 Muhammad Tito Karnavian (Menteri Dalam Negeri RI), *Penjelasan Pemerintah mengenai RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, disampaikan dalam Rapat Kerja dengan DPR RI, 8 April 2021, hal. 10.

Otsus Papua jilid pertama menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (BPHN Kemenkumham):²

Sejak kebijakan otonomi khusus digulirkan pada tahun 2002-2020, penerimaan pendanaan dalam rangka otonomi khusus (dana otsus dan dana tambahan otsus) kurang lebih sebesar Rp 92,7 (sembilan puluh dua koma tujuh) triliun, untuk Provinsi Papua. Sementara itu, Provinsi Papua Barat mulai mendapatkan penerimaan pendanaan dalam rangka otonomi khusus (dana otsus, dana tambahan otsus/ dana tambahan infrastruktur, dan dana bagi hasil migas) sejak tahun 2009 sampai dengan tahun 2020 kurang lebih sebesar Rp. 41,8 (empat puluh satu koma delapan) triliun. Dana tersebut digunakan untuk mempercepat pembangunan di beberapa bidang yaitu pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi rakyat, lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan, sosial, tenaga kerja dan kependudukan, serta kepegawaian sebagai salah satu penunjang/pendukung agenda otsus dalam tata kelola pemerintah yang baik.

Setelah berjalan selama lebih kurang dua puluh tahun, secara umum terdapat peningkatan kesejahteraan di Papua dan Papua Barat sebagai dampak adanya kebijakan otonomi khusus. Namun perbaikan tersebut dianggap belum cukup memuaskan, sehingga perlu untuk dilakukan perubahan pendekatan dalam pembangunan.

Berdasarkan data di atas, jelas masih terdapat permasalahan mengenai dana otsus Papua jilid pertama, padahal menurut Kementerian Keuangan (Kemenkeu), pendanaan untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat cukup besar diberikan selama 20 (dua puluh tahun) terakhir dengan dana otsus

mencapai Rp. 138,65 (seratus tiga puluh delapan koma enam puluh lima) triliun dari tahun 2002 hingga 2021, bahkan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat merupakan yang tertinggi.³ Akan tetapi, masih terjadi masalah kesenjangan di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan kesejahteraan.⁴

Urgensi perubahan terhadap UU Otsus Papua adalah karena Pasal 34 UU Otsus Papua menyatakan bahwa dana otsus sebesar 2% (dua persen) hanya berlaku selama 20 (dua puluh) tahun dan akan berakhir pada tahun 2021. Dengan demikian, setelah tahun 2021, pemberian dana otsus ke Provinsi Papua dan Papua Barat tidak mempunyai dasar hukum lagi.

Selain itu, terdapat permasalahan tata kelola dana otsus, yaitu:

1. Tidak ada *grand design* penggunaan dana otonomi khusus;
2. *Output* dana otonomi khusus yang sulit diukur, belum dilakukan pemetaan kebutuhan pembiayaan dan sinergitas pembiayaan pembangunan;
3. Formula 2% (dua persen) dari Dana Alokasi Umum (DAU) nasional bisa menjadi disinsentif dalam menyusun program berbasis kinerja;
4. Kapasitas pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat serta Pemerintah Kabupaten/ Kota dalam menyusun perencanaan anggaran yang berkualitas;
5. Peraturan Daerah Khusus sebagaimana diamanatkan Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 7 UU Otsus Papua yang menjadi pedoman dalam pengelolaan dana otonomi khusus baru diterbitkan setelah tahun 2013 sehingga muncul permasalahan dalam praktiknya;

² Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelarasan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, 2020, hal.5.

³ Kementerian Keuangan, *Revisi UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, disampaikan dalam Rapat Kerja dengan DPR RI, 8 April 2021, hal.2-3.

⁴ *Ibid*, hal.4-11.

6. Formula pembagian penerimaan dalam rangka otonomi khusus antara provinsi dan kabupaten/kota yang ada menyebabkan kecenderungan adanya alokasi yang tidak rasional dan alokasi yang tidak tepat sasaran;
7. Banyaknya program dan kegiatan yang tidak terlaksana sehingga Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) dari dana otsus cukup besar setiap tahunnya, proses pengawasan pemanfaatan dan pengelolaan dana otonomi khusus berjalan tidak optimal.⁵

Masyarakat Papua merasa tidak benar-benar merasakan dana otsus dan beranggapan bahwa dana otsus hanya dinikmati oleh kalangan elit. Akibatnya, banyak masyarakat Papua yang menginginkan referendum dan ingin memerdekakan diri dari NKRI. Bahkan di berbagai wilayah, bermunculan Kelompok Kriminal Bersenjata (KKB) yang terus meneror aparat hukum dan masyarakat dengan melakukan baku tembak bersenjata, penculikan, pembakaran, pemerkosaan, dan pembunuhan. KKB yang ada di Papua saat ini masih aktif ada di Intan Jaya, Painai, Mimika, Puncak Jaya, Pegunungan Bintang, Lanny Jaya, Nduga, dan Puncak.⁶

Alasan-alasan ini yang menjadi latar belakang dari diundangkan UU tentang Otsus Papua Perubahan Kedua, yang disetujui pada hari Kamis tanggal 15 Juli 2021 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2020-2021 di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Penulis menyebut otsus

5 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelarasan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, 2020, hal.9.

6 Maria Priscyla Stephfanie Florencia Winoto, *Notulensi Rapat dengan Kepala Badan Intelijen Daerah Provinsi Papua*, dalam rangka Kunjungan Kerja Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Otsus Papua, 3 Mei 2021, Pukul 19.30-22.00 WIT.

yang dibentuk berdasarkan UU tentang Otsus Papua Perubahan Kedua, sebagai otsus Papua jilid kedua. Adapun UU tentang Otsus Papua Perubahan Kedua berisi 18 (delapan belas) pasal yang direvisi dan 2 (dua) pasal tambahan, sehingga total ada 20 (dua puluh) pasal. Ada 7 (tujuh) poin dalam penting dalam UU Perubahan Kedua Otsus Papua:

1. Mengakomodasi pengaturan kekhususan OAP dalam bidang politik, pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, dan perekonomian serta memberikan dukungan bagi pembinaan masyarakat adat.
2. Memberikan kepastian hukum bahwa Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) berkedudukan di masing-masing ibu kota provinsi dan dengan memberikan penjelasan mengenai penamaan masing-masing lembaga.
3. Menghapus dua ayat dalam Pasal 28 UU *a quo* terkait partai politik lokal sesuai amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019, sehingga keanggotaan DPRP dan Dewan Perwakilan Rakyat Kota (DPRK) selain dipilih juga dilakukan pengangkatan dari unsur OAP.
4. Dana otsus mengalami peningkatan dari 2% (dua persen) DAU menjadi 2,25% (dua koma dua puluh lima persen).
5. Adanya sebuah Badan Khusus Percepatan Pembangunan Papua (BK-P3) untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pembangunan di Papua.
6. Adanya pemekaran provinsi di Papua yang selain dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP, juga dapat dilakukan oleh Pemerintah dan DPR tanpa melalui tahapan daerah persiapan.
7. Peraturan pelaksana dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) dibentuk paling lambat 90 (sembilan puluh hari) kerja dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi)

paling lambat 1 (satu) tahun. Khusus PP dikonsultasikan terlebih dahulu dengan DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Pemerintah Daerah di tiap provinsi.⁷

Berdasarkan latar belakang tersebut, Penulis sebagai perancang undang-undang di DPR yang ditugaskan untuk menyusun dan membahas UU tentang Otsus Papua Perubahan Kedua, hingga Rancangan Undang-Undang tentang Pemekaran Provinsi Papua, tertarik untuk menulis mengenai “Strategi Pengelolaan Otonomi Khusus Papua Jilid Kedua.”

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang, terdapat beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini, yakni sebagai berikut:

1. Bagaimana pengelolaan otsus Papua jilid pertama selama ini?
2. Bagaimana strategi pengelolaan otsus Papua jilid kedua agar tidak mengulangi kegagalan otsus Papua jilid pertama?

C. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan penulisan adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis pengelolaan otsus Papua jilid pertama selama ini.
2. Menganalisis strategi pengelolaan otsus Papua jilid kedua agar tidak mengulangi kegagalan otsus Papua jilid pertama.

C. Metode Penulisan

Metode penulisan hukum normatif dilakukan melalui studi kepustakaan terkait politik hukum dengan menelaah data primer, sekunder, dan tersier.⁸ Spesifikasi penulisan

⁷ Nicholas Ryan Aditya, *Disahkan DPR, Berikut 7 Poin Penting Perubahan Kedua UU Otsus Papua*, dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2021/07/15/19252861/disahkan-dpr-berikut-7-poin-penting-perubahan-kedua-uu-otsus-papua?page=all>, diakses tanggal 24 Agustus 2021.

⁸ Ronni Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian*

adalah deskriptif analitis, dimulai dengan menganalisis realitas pengelolaan otsus Papua jilid pertama. Kemudian menganalisis strategi dalam pengelolaan otsus Papua jilid kedua agar tidak mengulangi kegagalan pengelolaan otsus Papua jilid pertama. Teknik pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan. Metode analisis data dilakukan secara yuridis kualitatif, yang bertitiktolak dari hukum positif lalu dianalisis secara kualitatif guna menarik simpulan.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Desentralisasi dalam Konteks Negara Kesatuan

Dalam konteks negara kesatuan, kekuasaan dipegang oleh pemerintah pusat secara penuh, sedangkan pemerintah daerah mendapatkan delegasi kekuasaan dari pemerintah pusat.⁹ Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti negara federasi, melainkan tunggal, hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara.¹⁰

Dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan, negara kesatuan dibagi menjadi sistem sentralisasi dan desentralisasi. Negara dengan sistem sentralisasi, pemerintah daerah hanya bertindak sebagai pelaksana yang ditentukan oleh pemerintah pusat.¹¹ Negara dengan sistem desentralisasi, pemerintah daerah mendapatkan kewenangan dari konstitusi dan/atau undang-undang untuk mengatur rumah tangganya sendiri

Hukum dan Jurimetri, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998, hal 10. Lihat juga Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2010, hal. 204.

⁹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Modul untuk Mata Kuliah Ilmu Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 2000-2001*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2000.

¹⁰ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1990, hal.13.

¹¹ Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2014, hal.17.

dengan tetap mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada pemerintah pusat.¹²

Pada tahun 1990 sudah 80% (delapan puluh persen) pemerintah di seluruh dunia mengimplementasikan desentralisasi.¹³ Desentralisasi atau otonomi daerah adalah transfer kekuasaan atau tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terkait dengan pelayanan publik.¹⁴ Desentralisasi dapat berbentuk devolusi yaitu pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, atau berbentuk dekonsentrasi yaitu pelimpahan sebagian kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melakukan tugas pelayanan publik.¹⁵ Desentralisasi terdiri dari 4 (empat) tipe desentralisasi, yaitu desentralisasi politik, desentralisasi administratif, desentralisasi ekonomi, dan desentralisasi keuangan.¹⁶

Secara umum tujuan desentralisasi dapat dibedakan menjadi dua kategori utama yaitu tujuan ekonomi dan politik. Secara ekonomi, tujuan dari desentralisasi adalah efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik.¹⁷ Dengan desentralisasi maka pelayanan akan lebih efektif, penggunaan anggaran akan lebih efektif dan efisien karena pemerintah daerah

lebih dekat dengan masyarakat.¹⁸ Dengan adanya desentralisasi, maka akan terjadi kompetisi antar pemerintahan daerah dalam memperbaiki iklim investasi dan menyediakan pelayanan publik yang terbaik.¹⁹ Desentralisasi juga membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam kebijakan publik sehingga akan memperbaiki kualitas pelayanan publik.²⁰

Secara politik, desentralisasi terbukti dapat menyelesaikan permasalahan konflik etnis, dan konflik antar pemberontak dengan pemerintah yang sah di Sierra Leone, Rwanda, dan Uganda.²¹ Hal tersebut disebabkan oleh politik afirmasi yang dituangkan dalam kebijakan desentralisasi yang menyebabkan kekuasaan tidak terkonsentrasi pada satu kekuatan dan terbukanya partisipasi masyarakat.²² Disisi lain, tanpa pengawasan, desentralisasi akan membuat dominasi suku mayoritas terhadap minoritas, sehingga terjadi ketidakadilan dan ketimpangan.²³

2. Desentralisasi Asimetris Secara Umum

Konsep pendistribusian kekuasaan dilakukan secara berbeda dibandingkan

18 P. Bardhan, *Decentralization of Governance and Development*, dimuat dalam *Journal of Economic Perspective*, Volume 6, Nomor 4, 2012, hal. 185.

19 Charles M Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditure*, dimuat dalam *Journal Political Economy*, Volume 64, Nomor 5, 2016. hal. 416.

20 *Ibid.*

21 A.B. Zack William, *Sierra Leone: The Political Economy of Civil War*, dimuat dalam *Journal Third World Quarterly*, Volume 20, Nomor 1, 2011, hal.143-145. Lihat juga E. Green, *Decentralisation and Conflict in Uganda*, dimuat dalam *Journal Conflict, Security, and Development*, Volume 8, 2018, hal. 427-450. Lihat juga P. Jackson, *Reshuffling an Old Deck of Cards? The Politics of Local Government Reform*, dimuat dalam *Journal African Affairs*, Volume 106, 2006, hal.422.

22 G Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2017, hal.234.

23 N. Gaynor, *Decentralisation, Conflict and Peacebuilding in Rwanda*, Dublin: Dublin City University, 2013, hal.13.

12 *Ibid.*

13 J.O. Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington DC: World Bank, 2012, hal.110.

14 G Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2017, hal.234.

15 *Ibid.*

16 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelesaian Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal. 16.

17 G Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2017, hal.234.

desentralisasi secara umum, disebut sebagai desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris dilakukan untuk menghargai keragaman lokal dari sisi sosial-budaya, ekonomi, kebutuhan administrasi, hingga merespon politik tertentu.²⁴ Satu bentuk pemerintahan tidak mungkin cocok untuk seluruh daerah sehingga lahir desentralisasi asimetris.²⁵

Desentralisasi asimetris dan simetris dapat diidentifikasi berdasarkan kesesuaian dan kelaziman.²⁶ Disebut desentralisasi simetris jika daerah memiliki hubungan simetris dengan pusat, sedangkan jika daerah memiliki hubungan berbeda dengan pusat maka disebut desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris merupakan upaya mengakui hak adat dari suku minoritas agar berdaya secara politik dan tidak termarginalkan.²⁷

Tujuan desentralisasi asimetris adalah untuk meredam keinginan daerah untuk memisahkan diri dengan mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintahan daerah.²⁸ Hal tersebut dilakukan berbagai negara seperti di Quebec di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Guinea dan Basque di Spanyol.²⁹ Secara khusus, daerah tersebut diperbolehkan

24 Robert Endi Jaweng, *Keistimewaan Yogyakarta, Babak Baru Yang Menyisakan Sejumlah Catatan*, dimuat dalam *Jurnal Majalah Ilmiah Pengkajian Industri* Nomor. 42, 2013, hal. 107.

25 Pratikno, *Menata ulang Desain Desentralisasi Indonesia, Policy Brief*, Yogyakarta: Program Pascasarjana Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM, 2014, hal.3.

26 Charles D. Tarlton, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, dimuat dalam *Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4, 2015, hal. 861-874.

27 Marc Weller and Catherine Nobbs, *Assymetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010, hal.2 .

28 Djohermansyah Djohan, *Pembuatan Kebijakan Otonomi Daerah bermuatan Budaya Lokal (Studi tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD dan Provinsi Papua*. Disertasi di Universitas Padjadjaran, 2004, hal.3.

29 *Ibid.*

memiliki bendera, bahasa, partai politik lokal, polisi lokal dan bagi hasil sumber pendapatan yang lebih besar.³⁰

Konsep desentralisasi asimetris tidak di negara federalis, namun juga negara kesatuan.³¹ Desentralisasi asimetris tidak dipengaruhi oleh bentuk negara tetapi efektivitas mengelola keberagaman dan kekhususan lokal.³²

3. Desentralisasi Asimetris di Bidang Tata Kelola Anggaran

Dalam kaitannya dengan hubungan keuangan pusat dan daerah, penerapan desentralisasi di bidang tata kelola anggaran (fiskal) akan meningkatkan kualitas anggaran daerah, karena disusun untuk memahami kebutuhan masyarakat. Selain itu desentralisasi membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam kebijakan publik sehingga akan memperbaiki kualitas pelayanan publik dan kualitas anggaran publik.³³ JL. Mikesell menjabarkan 6 (enam) kelebihan dari desentralisasi fiskal:

- 1) Pemerintah daerah lebih responsif dan pilihan pelayanan yang diberikan pemerintah daerah lebih beragam.
- 2) Masyarakat turut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran sehingga akuntabilitas meningkat.
- 3) Desentralisasi mendorong inovasi oleh pemerintah daerah.
- 4) Desentralisasi meningkatkan akuntabilitas.
- 5) Memperbaiki efektivitas dalam alokasi anggaran dan mobilisasi penggunaan uang hasil pajak.

30 *Ibid.*

31 Gabriele Ferrazzi, *Special Autonomy: A Common Form of Asymmetric Decentralization*, Makalah untuk Workshop di Aceh, 19 November 2008.

32 Ronald L.Wats, *Asymmterical Decentralization: Functional or Disfunctional*, dimuat dalam *Indian Journal of Federal Studies*, Vol.1, 2014, hal.75.

33 P. Bardhan, *Decentralization of Governance and Development*, dimuat dalam *Journal of Economic Perspective*, Volume 6, Nomor 4, 2012, hal. 185.

6) Pengawasan hasil kerja menjadi lebih mudah.³⁴

Desentralisasi akan berdampak pada efektivitas anggaran publik, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan. Namun perlu kapasitas pemerintah daerah dan mekanisme pengawasan pemerintah pusat.³⁵

4. Desentralisasi Asimetris di Bidang Pertahanan Keamanan

Desentralisasi asimetris selalu digunakan oleh banyak negara untuk mengatasi konflik.³⁶ Hal ini terbukti efektif di Bosnia, Ethiopia dan Sudan.³⁷ Bahkan desentralisasi terbukti dapat membangun legitimasi politik dan mempercepat pembangunan pasca konflik.³⁸

Desentralisasi dapat menyelesaikan konflik, dengan beberapa mekanisme. Pertama, desentralisasi dapat mengatasi konflik karena kekuatan tidak terkonsentrasi pada satu kelompok sehingga pihak yang berkonflik dipaksa untuk berbagi kekuasaan dan bernegosiasi secara adil dan transparan tanpa ada pihak yang lebih dominan.³⁹ Kondisi kekuasaan yang tidak terkonsentrasi pada satu pihak menghindari kecenderungan negosiasi yang tidak seimbang (*winner takes all*).⁴⁰ Kedua, desentralisasi asimetris yang didesain untuk membuka ruang partisipasi politik bagi

kelompok yang selama ini termarginalkan akan menurunkan tensi konflik.⁴¹

Desentralisasi asimetris tidak serta merta akan mereduksi konflik di suatu wilayah. Desentralisasi tidak akan menurunkan tensi konflik jika pemerintah pusat tidak melakukan kewajiban untuk memberikan dana transfer ke daerah secara transparan, karena akan meningkatkan ketidakpercayaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, sebagaimana terjadi di Kamboja.⁴² Bahaya lain dari desentralisasi asimetris adalah menyebabkan dominasi kelompok tertentu dalam pemerintahan dan ketidakadilan distribusi sumber daya alam (SDA) justru akan menyebabkan konflik baru seperti yang terjadi di Srilanka dan Nigeria.⁴³

Ketimpangan pembangunan akibat desentralisasi asimetris juga banyak terjadi dan menyebabkan konflik. Di berbagai negara desentralisasi justru menyuburkan korupsi, menurunkan kualitas pembangunan, dan menyebabkan konflik.⁴⁴ Oleh karena itu, strategi desentralisasi asimetris yaitu: membangun legitimasi pemerintahan daerah yang kuat, membangun partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik, memperbaiki kualitas pelayanan publik, dan memahami akar permasalahan konflik dan mencari formula tepat membangun sistem pemerintahan.⁴⁵

34 JL Mikesell. *Fiscal Administration in Local Government: An Overview*, Washington DC: The World Bank, 2017, hal.15-17.

35 *Ibid.*

36 Kuswanto, *Decentralization, Peace and Development: Case Studies in Papua, West Papua and Aceh Indonesia*. Makalah dipresentasikan di Konferensi di Nanning, Cina, 2019, hal.7.

37 Yongmei Zhou, *Decentralization, Democracy and Development: Recent Experiences from Sierra Leone*, Washington DC: World Bank, 2019, hal.302.

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

40 Wall Gareth J, *Decentralization as a post-conflict state-building strategy in Northern Ireland, Sri Langka, Sierra Leone and Rwanda*, dimuat dalam *Third World Thematic: A TWQ Journal*, Volume 1 Nomor 6, 2016, hal. 898-920.

41 *Ibid.*

42 Yongmei Zhou, *Decentralization, Democracy and Development: Recent Experiences from Sierra Leone*, Washington DC: World Bank, 2019, hal.302.

43 Arend Lipjhart, *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press, 2011, hal.311.

44 K Bush dan D. Saltarelli, *The Two Faces of Education in Ethnic Conflict: Towards a Peacebuilding Education for Children*, Florence: UNICEF, 2013, hal.10. Lihat juga N Gaynor, *Decentralisation, Conflict and Peacebuilding in Rwanda*, Dublin: Dublin City University, 2013, hal.13.

45 Wall Gareth J, *Decentralization as a post-conflict state-building strategy in Northern Ireland, Sri Langka, Sierra Leone and Rwanda*, dimuat dalam *Third World Thematic: A TWQ Journal*, Volume 1 Nomor 6, 2016, hal. 898-

B. Analisis

1. Pengelolaan Otsus Papua Jilid Pertama

Penerimaan dana otsus dan dana tambahan otsus Papua jilid pertama kurang lebih sebesar Rp92,7 (sembilan puluh dua koma tujuh) triliun telah mengalir untuk Provinsi Papua.⁴⁶ Sedangkan Provinsi Papua Barat mulai mendapatkan penerimaan dana otsus, dana tambahan otsus/dana tambahan infrastruktur, dan dana bagi hasil minyak dan gas sejak tahun 2009, dan sampai dengan tahun 2020 kurang lebih sebesar Rp41,8 (empat puluh satu koma delapan) triliun telah diterima.⁴⁷

Menjelang disahkannya UU Otsus Papua Perubahan Kedua, banyak penolakan terhadap dilanjutkannya otsus. Otsus Papua jilid pertama dianggap tidak menyejahterakan masyarakat dan hanya dinikmati elit.⁴⁸ Apalagi ada penyalahgunaan dana otsus dan kurang pengawasan otsus.⁴⁹

Guna mendalami lebih lanjut mengenai pengelolaan otsus Papua jilid pertama, Penulis membagi analisis menjadi 3 (tiga) bagian. Pertama mengenai keberhasilan dan kegagalan pengelolaan dana otsus Papua jilid pertama bagi kesejahteraan masyarakat. Kedua,

920.

46 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelesaian Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.52.

47 *Ibid.*

48 Maria Priscyla Stephfanie Florencia Winoto, *Notulensi Rapat Dengar Pendapat dengan Ketua Badan Eksekutif Mahasiswa Universitas Cenderawasih*, dalam rangka Kunjungan Kerja Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Otsus Papua, 3 Mei 2021, Pukul 15.30-19.00 WIT.

49 Kastorius Sinaga, *Seminar Nasional Optimalisasi Penyelenggaraan Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat dalam Akselerasi Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat*, disampaikan di IPDN Kampus Jatinangor, 15 Maret 2021, hal.12.

mengenai tata kelola anggaran otsus Papua jilid pertama. Ketiga, mengenai gangguan keamanan di Papua selama berjalannya otsus Papua jilid pertama.

b. Pengelolaan Dana Otsus Papua Jilid Pertama Bagi Kesejahteraan Masyarakat

Ukuran pertama menilai secara langsung keberhasilan atau kegagalan otsus Papua jilid pertama dapat diukur dari dampak langsungnya terhadap masyarakat, yaitu terhadap kesejahteraan. Secara umum selama Otsus Papua jilid pertama, terdapat persoalan kesejahteraan masyarakat yang perlu diatasi, antara lain mengenai tingkat kesulitan akses/geografis (ditandai dengan IKK tinggi), *unit cost* tinggi, rendahnya kapasitas sumber daya manusia (SDM), dan ketimpangan pembangunan untuk OAP.⁵⁰

Dari segi pembangunan daerah tertinggal, menurut Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024 sebanyak 22 (dua puluh dua) dari 28 (dua puluh delapan) kabupaten dan 1 (satu) kota di Papua ditetapkan sebagai daerah tertinggal, dan sebanyak 8 (delapan) dari 12 (dua belas) kabupaten dan 1 (satu) kota di Papua Barat sebagai daerah tertinggal. Penetapan daerah tertinggal tersebut dengan mempertimbangkan aspek perekonomian masyarakat, SDM, sarana dan prasarana, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas dan karakteristik daerah. Meskipun sebagian besar kabupaten/kota ditetapkan sebagai daerah tertinggal, angka tersebut relatif membaik untuk Papua dibandingkan kondisi tahun 2018 dimana 26 (dua puluh enam) dari 29 (dua puluh sembilan) kabupaten/kota ditetapkan sebagai daerah tertinggal, dan memburuk untuk Papua Barat dimana

50 Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Revisi UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, disampaikan dalam Pansus RUU Otsus Papua Perubahan Kedua pada 8 April 2021, hal. 11.

ditetapkan 7 (tujuh) dari 13 (tiga belas) kabupaten/kota sebagai daerah tertinggal (berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal 2015-2019).⁵¹

Secara umum ketertinggalan tersebut disebabkan oleh faktor geografis yang menyebabkan biaya pembangunan yang tinggi dan proses pembangunan tidak dapat berjalan optimal. Kondisi geografis yang berat di Papua, ditandai dengan IKK yang tinggi, terutama daerah pegunungan.⁵²

Dari segi IPM, Papua dan Papua Barat mengalami peningkatan yang signifikan, dari 54,45 (lima puluh empat koma empat puluh lima) tahun 2010 menjadi 60,84 (enam puluh koma delapan puluh empat) di tahun 2019 untuk Papua; dan dari 59,6 (lima puluh sembilan koma enam) di tahun 2010 menjadi 64,7 (enam puluh empat koma tujuh) di tahun 2019 untuk Papua Barat. Peningkatan tersebut rata-rata sebesar 0,64 (nol koma enam puluh empat) per tahun untuk Papua dan 0,49 (nol koma empat puluh sembilan) per tahun untuk Papua Barat dibandingkan dengan peningkatan nasional 0,53 (nol koma lima puluh tiga) per tahun.⁵³

51 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelesaian Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.37.

52 Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Revisi UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, disampaikan dalam Pansus RUU Otsus Papua Perubahan Kedua pada 8 April 2021, hal. 11.

53 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelesaian Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.38.

Meskipun IPM meningkat, namun IPM tersebut masih relatif lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional. Belum meratanya pembangunan di wilayah Papua (kabupaten/kota) terutama daerah pegunungan dilihat dari capaian IPM masih di bawah rata-rata nasional (Papua: 60,84 (enam puluh koma delapan puluh empat); Papua Barat: 64,7 (enam puluh koma empat puluh tujuh) dan nasional: 71,92 (tujuh puluh satu koma sembilan puluh dua), namun laju pertumbuhan IPM per tahun di atas nasional (Papua: 0,69 (nol koma enam puluh Sembilan); nasional: 0,60 (nol koma enam puluh)).⁵⁴ Isu ketimpangan ini dipengaruhi sisi geografis.⁵⁵

Tingkat kemiskinan di Papua menurun secara signifikan dari 40,7% (empat puluh koma tujuh persen) di tahun 2007 menjadi 26,55% (dua puluh enam koma lima puluh lima persen) di tahun 2020.⁵⁶ Sedangkan di Papua Barat kemiskinan menurun dari 39,31% (tiga puluh sembilan koma tiga puluh satu persen) di tahun 2007 menjadi 21,51% (dua puluh satu koma lima puluh satu persen) di tahun 2020.⁵⁷ Penurunan tersebut lebih banyak dari rata-rata nasional, namun dari sisi angka, jumlah penduduk miskin di Papua dan Papua Barat relatif masih sangat tinggi.

Di bidang pendidikan, masih ada beberapa masalah, antara lain:

1. Tingkat kesulitan akses/geografis; jumlah dan sebaran Sekolah Menengah Atas

54 Muhammad Tito Karnavian (Menteri Dalam Negeri). *Rapat Kerja dengan DPR RI: Penjelasan Pemerintah Mengenai RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provisinsi Papua*, disampaikan dalam Pansus RUU Otsus Papua Perubahan Kedua pada 8 April 2021, hal.8.

55 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelesaian Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.38.

56 *Ibid.*, hal.39.

57 *Ibid.*

(SMA)/Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) yang kurang (69% (enam puluh sembilan persen) kabupaten/kota dengan jumlah SMA/SMK dbawah 10 (sepuluh);

2. Jumlah dan sebaran guru yang kurang (67% (enam puluh tujuh persen) kabupaten/kota dengan rasio murid-guru rendah); Kurangnya kualitas guru dan kepala sekolah;
3. Kurangnya sarana dan prasarana sekolah;
4. Belanja urusan pendidikan rendah (kurang dari 20% (dua puluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan
5. Belanja dana otsus yang rendah untuk bidang pendidikan (kurang dari 30% dari dana otsus).⁵⁸

Data statistik menunjukkan bahwa ada peningkatan kualitas pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat meskipun tidak signifikan, Angka Harapan Lama Sekolah (HLS) di Provinsi Papua meningkat dari 9,94 (sembilan koma sembilan puluh empat) pada tahun 2014 menjadi 11,05 (sebelas koma nol lima) pada tahun 2019 sedangkan di Papua Barat HLS meningkat dari 11,87 (sebelas koma delapan puluh tujuh) menjadi 12,53 (dua belas koma lima puluh tiga) dari tahun 2014 ke 2019.⁵⁹ Sedangkan untuk Angka Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) di Provinsi Papua meningkat 0,89 (nol koma delapan puluh sembilan) dari 5,76 (lima koma tujuh puluh enam) tahun 2014 menjadi 6,65 (enam koma enam puluh lima) tahun 2019 dan

untuk Provinsi Papua Barat meningkat 0,31 (nol koma tiga puluh satu) dari 6,96 (enam koma sembilan puluh enam) tahun 2014 menjadi 7,27 (tujuh koma dua puluh tujuh) tahun 2019.⁶⁰ Meskipun demikian, HLS dan RLS Papua dan Papua Barat masih dibawah rata-rata nasional.

Selain itu, penurunan angka buta huruf di Provinsi Papua dan Papua Barat cukup signifikan dengan rata-rata penurunan sebesar 1,69% (satu koma enam puluh sembilan persen) pertahun untuk Papua dan 0,64% (nol koma enam puluh empat persen) pertahun dimana jumlah tingkat buta huruf nasional menurun 0,43% (nol koma empat puluh tiga persen) pertahun.⁶¹ Meskipun demikian, angka buta huruf di Provinsi Papua dan Papua Barat masih cukup tinggi, pada tahun 2019 masih ada 22% (dua puluh dua persen) masyarakat Papua yang masih buta huruf sedangkan di Papua Barat tinggal 2,28% (dua koma dua puluh delapan persen).⁶²

Terkait dengan pembangunan infrastruktur di Papua dan Papua Barat, masih ditandai dengan kondisi geografis terutama di daerah pegunungan yang menyebabkan *high cost* ekonomi dalam hal rentang kendali pembangunan.⁶³ Salah satu contoh pembangunan infrastruktur dapat dilihat dari presentase akses air minum yang layak, ada peningkatan yang signifikan di Papua Barat,

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelesaian Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.39.

⁶² Ibid.

⁶³ Muhammad Tito Karnavian (Menteri Dalam Negeri). *Rapat Kerja dengan DPR RI: Penjelasan Pemerintah Mengenai RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, disampaikan dalam Pansus RUU Otsus Papua Perubahan Kedua pada 8 April 2021, hal.8.

⁵⁸ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Revisi UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, disampaikan dalam Pansus RUU Otsus Papua Perubahan Kedua pada 8 April 2021, hal. 5.

⁵⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelesaian Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.39.

namun kurang signifikan di Provinsi Papua. Rata rata peningkatan akses terhadap air minum layak sebesar 1,73% (satu koma tujuh puluh tiga persen) per tahun untuk Papua dan 4,07% (empat koma nol tujuh persen) per tahun untuk Papua Barat.⁶⁴

Selain itu, ada peningkatan akses terhadap sanitasi di Papua dengan peningkatan sebesar 1,55% (satu koma lima puluh lima persen) per tahun dan di Papua Barat 4,13% (empat koma tiga belas persen) per tahun, sedangkan untuk nasional sebesar 2,42% (dua koma empat puluh dua persen) per tahun.⁶⁵ Meskipun demikian jika dibandingkan dengan provinsi lain, Papua masih sangat tertinggal, namun Papua Barat relatif mengejar.

Masih ada beberapa kendala infrastruktur di Papua, antara lain: tingkat kesulitan akses; *unit cost* tinggi; kepadatan penduduk mulai meningkat; tingginya jumlah masyarakat yang belum memiliki akses sanitasi, air minum, dan listrik; dan belanja urusan pekerjaan umum dan perumahan dari APBD terbatas (kurang dari 10% (sepuluh persen) dari APBD).⁶⁶

Dari segi kesehatan, pelayanan kesehatan di Papua dan Papua Barat relatif rendah, dimana kondisi Angka Harapan Hidup (AHH) di Provinsi Papua dan Papua Barat adalah 65 (enam puluh lima) tahun dan lebih rendah dari rata-rata nasional yaitu 70 (tujuh puluh) tahun, dimana AHH tersebut juga masih lebih rendah dibandingkan Aceh, Kalimantan Timur, Maluku dan Nusa Tenggara Timur.⁶⁷

64 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelerasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.44.

65 *Ibid.*

66 Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Revisi UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, disampaikan dalam Pansus RUU Otsus Papua Perubahan Kedua pada 8 April 2021, hal. 9.

67 Badan Pembinaan Hukum Nasional

Peningkatan AHH penduduk Papua dan Papua Barat juga relatif rendah, yaitu 0,15 (nol koma lima belas) per tahun dibandingkan nasional 0,17 (nol koma tujuh belas) per tahun.⁶⁸

Rendahnya kualitas kesehatan merupakan contoh konkret disparitas akses pelayanan dasar.⁶⁹ Hal ini tercermin dari masih rendahnya tingkat persalinan yang ditolong tenaga kesehatan, pada tahun 2018, hanya 61% (enam puluh satu persen) untuk Papua dan 72% (tujuh puluh dua persen) di Papua Barat.⁷⁰ Kenaikan angka persalinan yang ditolong tenaga kesehatan di Papua Barat lebih baik dari rata-rata nasional, yaitu 1,77% (satu koma tujuh puluh tujuh persen) per tahun, dibandingkan 0,7% (nol koma tujuh) persen per tahun di nasional.⁷¹ Namun di Papua, kenaikan masih rendah, 0,06% (nol koma enam puluh enam persen) per tahun.⁷²

Menurut data Kemenkeu masalah kesehatan di Papua, antara lain:

1. Tingkat kesulitan akses/geografis (IKK tinggi);
2. Tingginya tingkat prevalensi beberapa penyakit menular (*Human Immunodeficiency*

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Hasil Penyelerasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.42.

68 *Ibid.*

69 Muhammad Tito Karnavian (Menteri Dalam Negeri). *Rapat Kerja dengan DPR RI: Penjelasan Pemerintah Mengenai RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provisinsi Papua*, disampaikan dalam Pansus RUU Otsus Papua Perubahan Kedua pada 8 April 2021, hal.9.

70 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelerasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.42.

71 *Ibid.*

72 *Ibid.*

Virus (HIV), *Tuberculosis* (TBC), Kusta, *Frambusia*) (46.108 (empat puluh enam ribu seratus delapan kasus HIV di tahun 2018));

3. Keterbatasan tenaga kesehatan dan keterbatasan fasilitas kesehatan, Belanja urusan kesehatan rendah (kurang dari 10% (sepuluh persen) dari APBD), dan Belanja dana otsus bidang kesehatan rendah (kurang dari 20% (dua puluh persen) dari dana otsus).⁷³

Berdasarkan data di atas, peningkatan kesejahteraan masyarakat sudah cukup meningkat dengan adanya dana otsus jild pertama ini, namun belum signifikan dibandingkan capaian nasional. Oleh karena itu, perlu strategi memperbaiki aspek kesejahteraan pada otsus Papua jilid kedua.

b. Tata Kelola Anggaran Otsus Papua Jilid Pertama

Meskipun dari hampir semua aspek data kesejahteraan masyarakat di Provinsi Papua dan Papua Barat sudah ada hasil yang lebih baik, namun ternyata otsus papua jilid pertama masih bermasalah dari segi tata kelola anggaran. Permasalah tata kelola anggaran, dimulai sejak perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan dana otsus Papua jilid pertama.

Dana otsus Papua jilid pertama sebesar 2% (dua persen) dari DAU dibagi antara Provinsi Papua 70% (tujuh puluh persen) dan Papua Barat 30% (tiga puluh persen).⁷⁴ Pemanfaatan

⁷³ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Revisi UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, disampaikan dalam Pansus RUU Otsus Papua Perubahan Kedua pada 8 April 2021, hal.7.

⁷⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelesaian Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal. 56.

dana otsus untuk Provinsi Papua diatur dengan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) Nomor 25 Tahun 2013 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus sebagaimana diubah dengan Perdasus Nomor 13 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Perdasus Nomor 25 Tahun 2013 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus, dimana formulasi pembagiannya adalah 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah Provinsi Papua, 80% (delapan puluh persen) untuk dibagi ke kabupaten/kota, namun pembagian tersebut dikurangi program bersama. Sedangkan komposisi anggaran di Provinsi Papua untuk bidang pendidikan minimal 30% (tiga puluh persen), kesehatan 15% (lima belas persen), ekonomi kerakyatan 25% (dua puluh lima persen), infrastruktur 20% (dua puluh persen), afirmasi maksimal 6% (enam persen), perencanaan dan laporan pertanggungjawaban maksimal 2% (dua persen) dan program lainnya maksimal 2% (dua persen). Sementara di Papua Barat, pemanfaatan dana otsus diatur dalam Perdasus Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan, Penerimaan dan Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Barat, dengan alokasi pendidikan minimal 30% (tiga puluh persen), kesehatan 15% (lima belas persen), infrastruktur 20% (dua puluh persen), dan afirmasi 15% (lima belas persen).

Keuangan Provinsi Papua dan Papua Barat masih sangat tergantung dana transfer pemerintah Pusat. Tahun 2015–2019 kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam APBD hanya sebesar 4,86% (empat koma delapan puluh enam persen) dimana 70,29% (tujuh puluh koma dua puluh Sembilan persen) bersumber dari dana transfer pusat yang berupa Dana Otsus, DAU, Dana Perimbangan, dan Dana Tambahan Infrastruktur.⁷⁵ Demikian juga untuk Papua

⁷⁵ *Ibid.*, hal.61.

Barat, kontribusi PAD dalam APBD hanya 4,43% (empat koma empat puluh tiga persen) dan kontribusi dana transfer pusat sebesar 68,07% (enam puluh delapan koma nol tujuh persen).⁷⁶

Salah satu hal penting yang menyebabkan belum maksimalnya pelaksanaan otsus adalah karena belum optimalnya tata kelola dana otsus. Potret lemahnya tata kelola dana otsus di wilayah Papua dikarenakan:

1. Terdapat 51,7% (lima puluh satu koma tujuh persen) kabupaten/kota di Provinsi Papua yang memperoleh opini *disclaimer/adverse* atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tahun 2018;
2. Masih tingginya Sisa Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) dalam beberapa waktu terakhir yang mencapai Rp5,4 (lima koma empat) triliun untuk Provinsi Papua dan Rp 2,4 (dua koma empat) triliun untuk Provinsi Papua Barat dalam 7 tahun terakhir;
3. Nilai *monitoring center for prevention* KPK untuk Papua Barat menduduki posisi terendah pertama 31% (tiga puluh satu persen) dan Papua menduduki posisi terendah kedua 34% (tiga puluh empat persen);
4. Adanya kekosongan regulasi dimana di Provinsi Papua terdapat 4 Perdasus dari 13 Perdasus yang belum disusun dan di Provinsi Papua Barat terdapat 6 Perdasus dari 13 Perdasus yang belum disusun dari yang diamanatkan dalam Undang-Undang.⁷⁷

Kementerian Dalam Negeri juga memberikan sejumlah catatan terhadap pengelolaan dana otsus Papua jilid pertama yaitu:

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Revisi UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, disampaikan dalam Pansus RUU Otsus Papua Perubahan Kedua pada 8 April 2021, hal. 12.

1. APBD Papua dan Papua Barat adalah 10 (sepuluh) besar APBD terbesar di Indonesia namun belum memberikan dampakbesar.
2. Implementasi distribusi ke kabupaten/kota lebih rendah dari segi nominal.
3. Tingginya sisa lebih perhitungan pemanfaatan Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur
4. Nilai dari *Monitoring Center for Prevention* (Pusat Pemantauan untuk Pencegahan) KPK-RI untuk Provinsi Papua Barat terendah pertama 31% (tiga puluh satu persen) dan Provinsi Papua terendah kedua 34% (tiga puluh empat persen).
5. Laporan penggunaan dana otsus sampai dengan hari ini baru dapat menyajikan informasi realisasi penggunaan dana dan belum mampu menangkap informasi terkait seberapa jauh capaian keluaran (output) dan seberapa efektif hasil (*outcome*) yang dapat dirasakan oleh masyarakat di tanah Papua terutama OAP.
6. Belum adanya *grand design* pemanfaatan dana otsus sebagai acuan dalam menyusun perencanaan tahunan.
7. Berdasarkan Pendapat BPK Tahun 2021, bahwa dari 1.500 (seribu limaratus) rekomendasi, masih ada 527 (lima ratus dua puluh tujuh) hasil atau 35% (tiga puluh lima persen) rekomendasi pemeriksaan yang belum ditindaklanjuti oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.⁷⁸

Permasalahan tata kelola dana otsus disebabkan karena kegagalan dari segi perencanaan, pengelolaan, dan pengawasan anggaran.

⁷⁸ Muhammad Tito Karnavian (Menteri Dalam Negeri). *Rapat Kerja dengan DPR RI: Penjelasan Pemerintah Mengenai RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, disampaikan dalam Pansus RUU Otsus Papua Perubahan Kedua pada 8 April 2021, hal.14.

Dari segi perencanaan anggaran, belum ada *grand design* penggunaan dana otsus yang disusun baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah terkait dengan rencana induk pemanfaatan dana otsus, sehingga pengalokasian dana otsus tidak mempunyai pedoman jangka panjang yang jelas terkait keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) yang ingin dicapai. *Output* dana otsus sulit untuk diukur karena selama ini perencanaan anggaran dana otsus tidak menggunakan sistem perencanaan dan penganggaran tersendiri, tetapi menggunakan mekanisme perencanaan dan penganggaran umum sesuai dengan mekanisme perencanaan biasa. Dengan mekanisme tersebut, masyarakat sulit mengetahui program dan kegiatan yang dibiayai otsus, sehingga sulit untuk menilai kinerja dana otsus secara lebih terukur.

Dalam perencanaan anggaran juga belum dilakukan pemetaan kebutuhan pembiayaan pembangunan dan belum dilakukan sinergitas sumber pembiayaan pembangunan. Banyak kementerian/lembaga yang juga memiliki program dan kegiatan di Provinsi Papua dan Papua Barat, sehingga terjadi duplikasi anggaran dan/atau anggaran tidak terfokus.

Kapasitas pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat serta Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun perencanaan anggaran belum mumpuni. Selain itu, Musyawarah Rencana Pembangunan Khusus (Musrenbangsus) belum berjalan optimal dan cenderung hanya melakukan pembahasan yang terindikasi pada pengalokasian anggaran saja tanpa menyentuh lebih dalam kepada aspek perencanaan secara luas. Kelemahan tersebut tidak didukung oleh peran pemerintah pusat dalam melakukan asistensi dan pendampingan dalam proses penyusunan anggaran.

Dari segi pelaksanaan anggaran, banyak program dan kegiatan yang tidak terlaksana sehingga Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) dari dana otsus cukup besar setiap tahunnya, sementara capaian *outcome* masih

jauh dibawah rata-rata nasional. Hal ini dikarenakan pemerintah daerah Papua belum mumpuni dalam mengelola anggaran.

Dari segi pengawasan anggaran, pengawasan pelaksanaan dana otsus saat ini masih menggunakan pengaturan pengawasan secara umum. Belum optimalnya unsur yang berperan dalam pembinaan dan pengawasan, seperti instansi pusat (kementerian/lembaga yang terkait), aparat pengawas internal pemerintah daerah, DPRP, MRP, serta masyarakat. Semua dilakukan oleh masing-masing, belum terkoordinir dan terintegrasi.

c. Gangguan Keamanan di Papua Selama Otsus Papua Jilid Pertama

Akibat dari ketimpangan pembangunan, dana otsus Papua yang tidak dinikmati masyarakat, dan pembagian SDA yang tidak merata khususnya bagi OAP, konflik dan gangguan keamanan kerap terjadi. Dari tahun 2010 sampai dengan 2020 terdapat gangguan keamanan sebanyak 204 (dua ratus empat) kasus yang melibatkan OAP dan non-OAP, aparat keamanan, dan KKB. Jumlah korban yang terhitung adalah mencapai 1869 (seribu delapan ratus enam puluh Sembilan) jiwa dan 356 (tiga ratus lima puluh enam) jiwa diantaranya meninggal.⁷⁹ KKB di Papua berada di:

Intan Jaya: Pimpinan Sabinus Waker; Paniai: Pimpinan Damianus M. Yogi; Mimika: Pimpinan Joni Botak, Jack M. Kemong, Germanus Elogo; Puncak Jaya: Pimpinan Teranus Enumbi dan Cari Jalan Telenggen; Pegunungan Bintang: Pimpinan Lamek E Taplo; Lanny Jaya: Pimpinan Purom Okiman Wenda; Nduga: Pimpinan Egianus Koeya;

⁷⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelesaian Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.85.

dan Puncak: Pimpinan Goliath Tabuni, Lekagak Telengen, Militer Muris.⁸⁰

Motif gangguan keamanan disebabkan 64% (enam puluh empat persen) karena gerakan separatis, 11% (sebelas persen) karena politik, 10% (sepuluh persen) karena balas dendam, 2% (dua persen) karena perkosaan dan 2% (dua persen) faktor ekonomi.⁸¹ Gangguan keamanan yang aktif ada di Intan Jaya, Puncak, dan Nduga, sementara yang pasif ada di Painai, Mimika, dan Pegunungan Bintang.⁸² Gangguan keamanan dengan kekerasan terbanyak di Kabupaten Puncak Jaya, Mimika dan Nduga, sedangkan gangguan sedang di Kabupaten Jayapura dan Kota Jayapura.⁸³

Gangguan keamanan dengan kekerasan juga banyak terjadi antar suku di Papua karena pola kehidupan komunal yang sangat kuat.⁸⁴ Tidak jarang, terjadi penyalahgunaan gereja dan rumah toga sebagai tempat perlindungan dan persembunyian KKB yang dibantu oleh masyarakat.⁸⁵

80 Maria Priscyla Stephfanie Florencia Winoto, *Notulensi Rapat dengan Kepala Badan Intelijen Daerah Provinsi Papua*, dalam rangka Kunjungan Kerja Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Otsus Papua, 3 Mei 2021, Pukul 19.30-22.00 WIT.

81 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyeragaman Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.85.

82 Maria Priscyla Stephfanie Florencia Winoto, *Notulensi Rapat dengan Kepala Badan Intelijen Daerah Provinsi Papua*, dalam rangka Kunjungan Kerja Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Otsus Papua, 3 Mei 2021, Pukul 19.30-22.00 WIT.

83 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyeragaman Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.85.

84 *Ibid.*

85 Maria Priscyla Stephfanie Florencia Winoto,

Menjelang disahkan UU Otsus Papua Perubahan Kedua, gangguan keamanan makin sering terjadi di Papua. Pada Februari 2021, terjadi kontak tembak antara aparat dan KKB di distrik Hitadipa Intan Jaya.⁸⁶ Dalam Januari hingga April 2021, terjadi 18 (delapan belas) kali kontak tembak yang dilakukan KKB di Puncak terhadap aparat keamanan maupun masyarakat.⁸⁷ Pada 25 April 2021, terjadi baku tembak antara KKB dengan Satuan Tugas (Satgas) Badan Intelijen Negara (BIN) dan Satgas Tentara Nasional Indonesia (TNI) di Kabupaten Puncak, yang menewaskan Kabinda, Brigjen TNI I Gusti Putu Danny Karya Nugraha.⁸⁸ Baku tembak dari periode Januari hingga April 2021 mengakibatkan 2 (dua) orang aparat keamanan gugur, 3 (tiga) orang aparat keamanan terluka, 3 (tiga) orang masyarakat meninggal, dan 1 (satu) orang KKB tewas.⁸⁹

2. Strategi Pengelolaan Otsus Papua Jilid Kedua

Persoalan otsus Papua jilid pertama ada pada 3 (tiga) bagian besar, pertama aspek kesejahteraan yang belum signifikan dibandingkan capaian nasional, kedua masalah tata kelola dana otsus papua, dan

Notulensi Rapat dengan Kepala Badan Intelijen Daerah Provinsi Papua, dalam rangka Kunjungan Kerja Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Otsus Papua, 3 Mei 2021, Pukul 19.30-22.00 WIT.

86 Kastorius Sinaga, *Seminar Nasional Optimalisasi Penyelenggaraan Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat dalam Akselerasi Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat*, disampaikan di IPDN Kampus Jatinangor, 15 Maret 2021, hal.10.

87 Maria Priscyla Stephfanie Florencia Winoto, *Notulensi Rapat dengan Kepala Badan Intelijen Daerah Provinsi Papua*, dalam rangka Kunjungan Kerja Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Otsus Papua, 3 Mei 2021, Pukul 19.30-22.00 WIT.

88 Ronggo Astungkoro, *Kabinda Papua Meninggal, Ini Penjelasan BIN*, dimuat dalam <https://www.republika.co.id/berita/qs5ftg428/kabinda-papua-meninggal-ini-penjelasan-bin>, diakses tanggal 10 September 2021.

89 *Ibid.*

ketiga masalah gangguan keamanan di Papua. Oleh karena itu, Penulis akan menganalisis beberapa strategi agar kegagalan yang terjadi pada otsus Papua jilid pertama tidak terulang lagi pada otsus Papua jilid kedua.

a. Strategi Peningkatan Kesejahteraan pada Otsus Papua Jilid Kedua

Otsus Papua jilid pertama masih menyisakan beberapa persoalan mengenai pengelolaan dana otsus Papua jilid pertama dalam mengatasi masalah kesejahteraan. Oleh karena itu, Penulis dalam bagian ini akan menganalisis beberapa strategi agar kesejahteraan dapat dimaksimalkan.

Guna meringankan persoalan kemiskinan, perlu membangun perencanaan partisipatif dari tingkat kampung, mengembangkan sektor unggulan sesuai tipologi perkampungan, dan membangun kemitraan institusi keuangan dengan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) untuk OAP. Selain itu, perlu juga melibatkan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), pengusaha OAP, dan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), dimana BUMD dan BUMDes membeli produksi usaha milik OAP. Setiap penanaman modal baik dari swasta, asing, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) perlu memberdayakan koperasi dan UMKM. Tidak kalah penting untuk adanya pelatihan untuk meningkatkan keterampilan OAP.

Dari segi pendidikan perlu model pendidikan yang khusus sesuai karakteristik geografis dan kondisi sosial budaya. Kemudian perlu penegasan tanggungjawab pemerintah provinsi untuk bertanggungjawab terhadap pembangunan pendidikan pada semua jenjang dan memperhatikan OAP. Perlu juga peningkatan kuantitas dan kualitas guru, penguatan infrastruktur akses pendidikan, dan penguatan pada perencanaan dan penganggaran, dan pengawalan pada sektor pendidikan.

Dari segi kesehatan, diperlukan sinergi pendanaan untuk bidang kesehatan, pendampingan perilaku hidup sehat masyarakat, dan penguatan pendanaan kesehatan. Perlu meningkatkan teknologi pelayanan kesehatan, misalnya *tele-medicine*. Perlu juga peningkatan kuantitas dan kualitas tenaga kesehatan, serta penambahan fasilitas kesehatan.

Dari segi infrastruktur, perlu pemetaan dan sinergi yang jelas peran berbagai jenis pendanaan untuk meningkatkan infrastruktur di Papua dan Papua Barat. Diperlukan juga rencana induk pembangunan infrastruktur jangka menengah dengan target yang terukur dan sistem pengawasan yang dapat diandalkan. Selain itu, diperlukan juga sinergi antar lembaga dalam pemanfaatan dan pengawasan infrastruktur agar bermanfaat bagi OAP.

Ada ide yang cukup menarik dikemukakan oleh Ketua Gugus Tugas Papua dari Universitas Gadjah Mada (UGM), Bambang Purwoko, dengan menerbitkan kartu dana otsus yang dapat digunakan untuk masyarakat membayar biaya pendidikan, kesehatan, pangan, modal usaha, dan kebutuhan perumahan.⁹⁰ Kartu dana otsus akan diberikan kepada OAP sesuai dengan tingkat kemahalan geografis wilayah. Dalam Rapat Pansus RUU Otsus Perubahan Kedua, hampir seluruh fraksi menyetujui usulan kartu dana otsus ini. Sangat baik jika kartu dana otsus dapat diwujudkan.

b. Strategi Pengelolaan Dana Otsus Papua

UU tentang Otsus Papua Perubahan Kedua mengatur adanya kenaikan dana otsus dari 2% (dua persen) menjadi 2,25% (dua koma dua lima persen) dari plafon DAU nasional. Hal ini menunjukkan *political will* pemerintah

⁹⁰ Maria Priscyla Stephanie Florencia Winoto, *Notulensi Rapat Dengar Pendapat Umum dengan Bambang Purwoko dari Gugus Tugas Papua Universitas Gadjah Mada*, disampaikan dalam Rapat Pansus RUU Otsus Papua Perubahan Kedua, 3 Juni 2021, Pukul 09.00-12.00 WIB.

dalam mempercepat pembangunan di wilayah Papua yang diharapkan dapat mengurangi kesenjangan dari provinsi lainnya.

Sebagaimana telah Penulis jelaskan sebelumnya bahwa tata kelola dana otsus Papua jilid pertama sudah bermasalah sejak perencanaan anggaran. Oleh karena itu, perencanaan anggaran untuk otsus Papua jilid kedua harus berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) dan menggunakan sistem *specific grants*. Sistem penentuan dana otsus Papua jilid pertama jumlahnya ditentukan dengan formula 2% (dua persen) dari DAU nasional dalam bentuk *block grant*. Ketentuan ini menjamin komitmen Pemerintah untuk meningkatkan anggaran otsus di Papua dan Papua Barat, namun sistem *block grant* juga bisa menjadi disinsentif untuk menyusun anggaran berbasis kinerja, jika tanpa perencanaan anggaran yang baik.

Agar realisasi dana otsus Papua jilid kedua dapat berjalan optimal maka perlu melakukan kombinasi pembagian atas dana otsus menjadi 1% (satu persen) bersifat umum (*block grant*) dan 1,25% (satu koma dua lima persen) lainnya ditentukan penggunaannya berdasarkan kinerja (*specific grant*). Dana otsus yang bersifat *block grant* diarahkan untuk membiayai program rutin dan operasional yang bermanfaat langsung untuk masyarakat luas. Adapun dana otsus yang ditentukan penggunaannya berdasarkan kinerja (*specific grant*) diarahkan untuk mendanai program pembangunan yang dapat diukur target kinerja *output* maupun *outcome*-nya.

Oleh karena itu, perlu penyusunan *grand design* perencanaan anggaran yang harus dilakukan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Idealnya pemerintah baik dari kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, dan pemerintah provinsi untuk memberikan pembinaan serta pendampingan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di dalam perencanaan

program dan pengelolaan penerimaan anggaran.

Sementara itu dari segi pengelolaan dana otsus, perlu menarik kewenangan pengaturan pembagian dana otsus untuk provinsi dan kabupaten/kota di Papua menjadi kewenangan pemerintah pusat agar dapat menyelesaikan masalah pengalokasian dana otsus dari provinsi kepada kabupaten/kota. Guna menjawab persoalan alokasi dana otsus yang selama ini terpusat di provinsi, sehingga menumpuk dan menyebabkan ketimpangan, maka perlu merumuskan proporsi dana otsus untuk Papua dan Papua Barat. Pembagian dana otsus antar provinsi dan kabupaten/kota dilakukan dengan memperhatikan keseimbangan kemajuan antar provinsi dan antar kabupaten/kota, dan dengan memberikan perhatian khusus pada daerah tertinggal.

Berdasarkan UU Otsus Papua Perubahan Kedua, pemerintah perlu untuk melakukan pembagian penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otsus, tingkat capaian pembangunan, serta pendelegasian pengaturan mekanisme pembagian dana otsus ke dalam peraturan pemerintah. Dengan demikian kekosongan regulasi akibat belum adanya pengaturan di dalam Perdasus dan Perdasi dapat segera teratasi dan memberikan panduan pengelolaan dana otsus bagi pemerintah daerah.

Masih dari segi pengelolaan dana otsus, guna mengatasi soal permintaan penyaluran dana otsus yang cenderung lambat dan besarnya sisa dana otsus maka perlu menyusun batasan yang mendorong percepatan permintaan penyaluran dana otsus dan menyusun mekanisme penggunaan sisa dana otsus. Dengan demikian dana otsus dapat benar-benar terserap.

Dari segi pengawasan, guna mengatasi permasalahan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dana otsus yang belum optimal,

maka perlu ada pengawasan yang terkoordinir oleh pemerintah pusat dan bukan dijalankan oleh masing-masing instansi. Selain itu, terhadap masalah laporan pelaksanaan dana otsus yang selama ini belum memuat capaian *output riil* maka perlu pengawasan terhadap pengelolaan penerimaan dalam rangka otsus secara terkoordinasi yang dilakukan oleh kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, dan oleh pemerintah provinsi. Perlu juga penegakan hukum terhadap pejabat yang menyelewengkan dana otsus.

Seharusnya pengelolaan dana otsus Papua jilid kedua akan jauh lebih baik, karena Pasal 68A UU Otsus Papua Perubahan Kedua mengamanatkan ada badan khusus yang bertanggungjawab kepada Presiden dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otsus dan pembangunan di Papua. Badan khusus ini diketuai oleh Wakil Presiden; dengan anggota dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota; serta 1 (satu) orang perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi Papua sebagai anggota. Badan khusus ini memiliki kesekretariatan yang berkantor di Papua. Dengan adanya badan khusus serta strategi tata kelola dana otsus Papua, idealnya otsus Papua jilid kedua harus jauh lebih baik.

c. Strategi Mengatasi Masalah Keamanan pada Otsus Papua Jilid Kedua Melalui Pemekaran Daerah

Gangguan keamanan di Papua disebabkan oleh beberapa faktor: terjadinya eksploitasi SDA; dominasi migran di berbagai bidang kehidupan; penyeragaman identitas budaya dan pemerintahan lokal; dan tindakan represif oleh militer.⁹¹ Pendekatan asimetris dalam

menangani Papua harus dilakukan sebagai cara mengatasi permasalahan gangguan keamanan.

Guna mengatasi gangguan keamanan pada otsus Papua jilid kedua perlu pemekaran daerah agar memperpendek rentang kendali pemerintah terhadap masyarakat. Akan tetapi, perlu dipastikan pemekaran daerah bukan justru mempertajam konflik, hingga terjadi gerakan separatis dari NKRI. DPR RI juga saat ini sedang menyusun RUU Pemekaran Papua.

Manfaat dari pemekaran daerah yaitu memperpendek rentang kendali pelayanan pemerintahan; memacu pemerataan dan percepatan pembangunan; meningkatkan keserasian pembangunan wilayah; dan meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal.⁹² Sementara itu, menurut Arie Ruhyanto manfaat pemekaran antara lain: mempercepat pembangunan; memperpendek rentang kendali birokrasi, pelayanan, geografi; meningkatkan kesejahteraan dan ekonomi masyarakat; pemerataan pembangunan di Papua; dan membuka kesempatan/pekerjaan, pemimpin, otonomi daerah, ekonomi daerah.⁹³

Secara politik tuntutan pemekaran merupakan aspirasi dari 61 (enam puluh satu) tokoh Papua yang hadir dalam audiensi dengan Presiden tanggal 10 September 2019 di Istana Negara.⁹⁴ Selain itu, secara dasar

PUU-I/2013, hal. 18-22.

92 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelesaian Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.76-77.

93 Arie Ruhyanto, *Kajian Pemekaran Provinsi di Papua: Pemekaran Sebagai Instrumen Membangun Legitimasi*, disampaikan dalam pengumpulan data tim RUU Pemekaran Papua, Yogyakarta, 6 September 2021, hal. 13.

94 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelesaian Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang*

91 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 018/

hukum pemekaran Papua telah menjadi agenda nasional sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.⁹⁵ Kemudian secara yuridis, pemekaran Papua telah memiliki legitimasi sebagaimana diatur Pasal 76 UU Otsus Papua Perubahan Kedua.

Pemekaran daerah juga akan mengatur kekhususan di Papua dan perlindungan yang lebih baik terhadap OAP. Nantinya pemekaran akan mengurangi kesenjangan pembangunan dan dapat mereduksi konflik yang terjadi. Oleh karena itu, konsep pemekaran Papua harus bersifat asimetris.

Mekanisme pemekaran daerah secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda) sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua UU Pemda, mengatur 2 (dua) model:

1. Model *bottom up/regular* yaitu usulan/aspirasi berjenjang dari tingkat desa/kelurahan sampai tingkat pusat (beban pembiayaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), APBD Provinsi Induk dan APBD kabupaten/kota cakupan wilayah); dan
2. Model *top down*, berdasar kepentingan strategis nasional, dilakukan oleh pemerintah pusat setelah berkonsultasi dengan DPR dan DPD (beban pembiayaan selama masa persiapan murni dari APBN).

Akan tetapi, saat ini selain model sebagaimana yang dijelaskan dalam UU tentang Pemda, Pasal 76 UU Otsus Papua Perubahan Kedua mengatur bahwa usul pemekaran daerah dapat berasal dari Pemerintah dan DPR tanpa melalui daerah persiapan. Selama ini, tahapan daerah persiapan memakan waktu

Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, hal.77.

⁹⁵ *Ibid.*

lama dan sangat bergantung pada kemampuan daerah induk. Akan tetapi, meskipun tanpa tahapan daerah persiapan, Daerah Otonom Baru (DOB) harus memperhatikan aspek kemandirian, pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan partisipasi masyarakat.⁹⁶

Mengatasi masalah keamanan di Papua tidak hanya berhenti pada solusi pemekaran daerah saja, namun juga memerlukan kehadiran seorang kepala daerah yang nyata dalam mendampingi masyarakat. 90% (sembilan puluh persen) tindakan separatis di Puncak Jaya hilang karena kehadiran Bupati dalam setiap kegiatan untuk lebih dekat dengan masyarakat.⁹⁷ Keberhasilan Bupati terjadi di beberapa wilayah seperti di Lanny Jaya, Puncak Jaya, Sarmi, Painai, Kepulauan Yapen.⁹⁸ Dalam hal ini para Bupati melakukan pendampingan dan pemberdayaan ekonomi kerakyatan sesuai potensi daerah agar otsus dapat berhasil, seperti pengelolaan kopi, budidaya ikan, pengelolaan petatas, dan pengelolaan keladi.⁹⁹

Nantinya jika pemekaran daerah di Papua berhasil dilaksanakan, maka perlu dilakukan penambahan personil TNI sampai ke pedalaman Papua. Hal ini bukan semata untuk tujuan militerisasi, namun guna membangun kesejahteraan Papua. Nantinya infrastruktur Komando Rayon Militer (Koramil) dan Kepolisian Sektor (Polsek) juga perlu dibangun.

Agar tidak terulang kejadian gugurnya

⁹⁶ IGde Pantja Astawa dan Inna Junaenah, *Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan Aras Lokal*, dimuat dalam buku *Negara Hukum yang Berkeadilan*, Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.CL, Bandung: PSKN HTN FH Unpad, 2011, hal. 547.

⁹⁷ Maria Priscyla Stephfanie Florencia Winoto, *Notulensi Rapat dengan Kepala Badan Intelijen Daerah Provinsi Papua*, dalam rangka Kunjungan Kerja Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Otsus Papua, 3 Mei 2021, Pukul 19.30-22.00 WIT.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

Kabinda Papua saat meninjau lapangan, maka perlu ada peningkatan peralatan keamanan. Misalnya patroli menggunakan *drone* yang dilakukan secara virtual, bukan patroli fisik. *Drone* yang dilengkapi dengan *metal detector* dan termal tubuh dapat memetakan keberadaan KKB. Patroli secara fisik sudah tidak lagi efektif, karena KKB akan jauh lebih memahami kondisi geografis lebih baik. Dengan demikian pemekaran daerah yang diharapkan akan meningkatkan rentang kendali keamanan terhadap masyarakat, juga harus diikuti dengan sarana dan prasarana yang memadai bagi aparat keamanan itu sendiri.

III. Penutup

A. Simpulan

Otsus Papua jilid pertama yang telah berlangsung selama 20 (dua puluh) tahun memang telah meningkatkan berbagai aspek kesejahteraan rakyat Papua, namun belum signifikan hasilnya dari segi pembangunan daerah tertinggal, IPM, kemiskinan, pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Sementara itu dari segi tata kelola dana otsus Papua jilid pertama, masih terdapat berbagai permasalahan dari segi perencanaan, pengelolaan, hingga pengawasan. Selain itu, selama berjalannya otsus Papua jilid pertama, gangguan keamanan masih sering terjadi di Papua.

Otsus Papua jilid kedua yang baru disahkan dengan UU Otsus Papua Perubahan Kedua diharapkan tidak mengulangi kesalahan dan kegagalan Otsus Papua jilid pertama. Oleh karena itu, Penulis merumuskan secara konkret berbagai solusi guna mengatasi masalah kesejahteraan di Papua. Perlu juga direalisasikan kartu dana otsus yang dapat dipakai masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik.

Sementara itu dari segi tata kelola anggaran, perlu ada *grand design* dari segi perencanaan,

pengelolaan, dan pengawasan dana otsus yang lebih akuntabel dan transparan. Seharusnya tata kelola dana otsus Papua akan jauh lebih baik karena UU Otsus Papua Perubahan Kedua mengamanatkan ada suatu badan khusus yang bertanggungjawab kepada Presiden dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otsus dan pembangunan di wilayah Papua.

Guna mengatasi persoalan gangguan keamanan dalam realisasi Otsus Papua jilid kedua maka harus segera direalisasikan pemekaran daerah yang memperpendek rentang kendali pemerintah dengan masyarakat, sehingga kesejahteraan dan keamanan dapat dioptimalkan. Tentu saja guna mengatasi soal keamanan ini tidak berhenti sampai pada pemekaran daerah saja, tapi juga didukung dengan kehadiran fisik kepala daerah, infrastruktur, sarana, dan prasarana keamanan yang jauh lebih memadai.

Sebagai penutup simpulan, Penulis hendak mengutip pendapat Benny Gai yang dikutip kembali oleh Yudi Latif:

Selama ini Papua hanyalah objek: objek kebijakan politik, objek operasi militer, objek pengembangan ekonomi, objek turisme dan sebagainya. Sebagai objek, warga Papua sejak lama dibesarkan dalam ingatan traumatis (*memoria passionis*). Mereka bukan saja mengalami penderitaan lahir, dari pembunuhan, penyiksaan fisik, dan kemelaratan ekonomi, melainkan juga penderitaan batin berupa pelecehan terhadap identitas dan pandangan hidup lokal. Ibarat magma, *memoria passionis* tersembunyi di relung kalbu, namun menyimpan energi dahsyat yang tanpa kanalisasi bisa menimbulkan ledakan.¹⁰⁰

100 B. Giay, *Zakheus Package and His Communities: Indigineous Religious Discourse, Socio-Political Resistance, and Ethnohistory of the Me of Irian Jaya*, Disertasi PhD, Amsterdam: Free University, Department of Cultural Anthropology/Sociology of Development, 1995, hal.213. Lihat dalam Yudi Latif, *Masa Depan Papua Pasca Keputusan Mahkamah*

Penulis berharap dengan otsus Papua jilid kedua, Pemerintah lebih baik lagi dalam mengelola dana otsus Papua guna kesejahteraan dan keamanan masyarakat. Sudah tidak seharusnya Papua dipandang sebagai objek semata. Sudah seharusnya Pemerintah perlu “meng-Indonesiakan Papua”.

B. Saran

Berdasarkan simpulan di atas, Penulis menyarankan sebagai berikut:

1. Membuat *grand design* peningkatan kesejahteraan di Papua.
2. Merealisasikan kartu dana otsus untuk pelayanan publik.
3. Membuat *grand design* tata kelola dana otsus dari segi perencanaan, pengelolaan, dan pengawasan.
4. Memastikan badan khusus yang dibentuk berdasarkan UU Otsus Papua Perubahan Kedua melakukan sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otsus jilid kedua Papua lebih baik.
5. Melakukan pemekaran daerah sebagai solusi memperpendek rentang kendali dalam peningkatan kesejahteraan dan keamanan di Papua.
6. Memperlengkapi aparat keamanan dengan infrastruktur, sarana, dan prasarana keamanan yang memadai dan canggih.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua *jo* Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua *jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal 2015-2019.

Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020 - 2024.

Peraturan Daerah Khusus Nomor 25 Tahun 2013 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus *jo* Peraturan Daerah Khusus Nomor 13 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Perdasus Nomor 25 Tahun 2013 tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 018/PUU-I/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah,

Konstitusi, dimuat dalam Jurnal Konstitusi Volume 1, Nomor 2, Desember 2014, hal. 60.

Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.

Buku

- Astawa, I Gde Pantja Astawa dan Inna Junaenah, *Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan Aras Lokal*. Dimuat dalam buku *Negara Hukum yang Berkeadilan, Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.CL*. Bandung: PSKN HTN FH Unpad, 2011.
- Bush, K dan D. Saltarelli. *The Two Faces of Education in Ethnic Conflict: Towards a Peacebuilding Education for Children*. Florence: UNICEF, 2013.
- Busroh, Abu Daud. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 1990.
- Cheema, G Shabbir dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2017.
- Gaynor, N. *Decentralisation. Conflict and Peacebuilding in Rwanda*. Dublin: Dublin City University, 2013.
- Lipjhart, Arend. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press, 2011.
- M, Sri Soemantri. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press. 2014.
- Manor, J.O. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington DC: World Bank, 2012.
- Mikesell, JL. *Fiscal Administration in Local Government: An Overview*. Washington DC: The World Bank, 2017.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2010.
- Soemitro, Ronni Hanitijo. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1998.
- Weller, Marc and Catherine Nobbs. *Assymetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2011.
- Zhou, Yongmei. *Decentralization, Democracy and Development: Recent Experiences from Sierra Leone*. Washington DC: World Bank, 2019.

Jurnal

- Bardhan, P. *Decentralization of Governance and Development*. Dimuat dalam *Journal of Economic Perspective*, Volume 6, Nomor 4, 2012.
- Green, E. *Decentralisation and Conflict in Uganda*. Dimuat dalam *Journal Conflict, Security, and Development*, Volume 8, 2018.
- J, Wall Gareth. *Decentralization as a post-conflict state-building strategy in Northern Irland, Sri Langka, Sierra Leone and Rwanda*. Dimuat dalam *Third World Thematic: A TWQ Journal*, Volume 1, Nomor 6, 2016.
- Jackson, P. *Reshuffling an Old Deck of Cards? The Politics of Local Government Reform*, dimuat dalam *Journal African Affairs*, Volume 106, 2016.
- Jaweng, Robert Endi. *Keistimewaan Yogyakarta, Babak Baru Yang Menyisakan Sejumlah Catatan*. Dimuat dalam *Jurnal Majalah Ilmiah Pengkajian Industri*, Nomor 42, 2013.

- Latif, Yudi. *Masa Depan Papua Pasca Keputusan Mahkamah Konstitusi*. Dimuat dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 1, Nomor 2, Desember 2014.
- Tarlton, Charles D. *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*. Dimuat dalam *Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4, 2015.
- Tiebout, Charles M. *A Pure Theory of Local Expenditure*. Dimuat dalam *Journal Political Economy*, Volume 64, Nomor 5, 2016.
- Wats, Ronald L. *Asymmetrical Decentralization: Functional or Disfunctional*. Dimuat dalam *Indian Journal of Federal Studies*, Volume 1, 2014.
- William, A.B. Zack. *Sierra Leone: The Political Economy of Civil War*. Dimuat dalam *Journal Third World Quarterly*, Volume 20, Nomor 1, 2011.
- Bahan yang Tidak Diterbitkan
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Penyelarasan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, 2020.
- Djohan, Djohermansyah, *Pembuatan Kebijakan Otonomi Daerah bermuatan Budaya Lokal (Studi tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD dan Provinsi Papua)*. Disertasi di Universitas Padjadjaran, 2004.
- Ferrazzi, Gabrielle. *Special Autonomy: A Common Form of Asymmetric Decentralization*. Makalah untuk Workshop di Aceh, 19 November 2008.
- Giay, B. *Zakheus Package and His Communities: Indigeneous Religious Discourse, Socio-Political Resistance, and Ethnohistory of the Me of Irian Jaya*, Disertasi PhD, Amsterdam: Free University, Department of Cultural Anthropology/Sociology of Development, 1995.
- Huda, Ni'matul. *Ilmu Negara, Modul untuk Mata Kuliah Ilmu Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 2000-2001*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2000.
- Karnavian, Muhammad Tito (Menteri Dalam Negeri RI). *Penjelasan Pemerintah mengenai RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, disampaikan dalam Rapat Kerja dengan DPR RI, 8 April 2021.
- Kementerian Keuangan, *Revisi UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, disampaikan dalam Rapat Kerja dengan DPR RI, 8 April 2021.
- Kuswanto, *Decentralization, Peace and Development: Case Studies in Papua, West Papua and Aceh Indonesia*. Makalah dipresentasikan di Konferensi di Nanning, Cina, 2019.
- Pratikno. *Menata ulang Desain Desentralisasi Indonesia. Policy Brief* Yogyakarta: Program Pascasarjana Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM, 2014.
- Ruhyanto, Arie. *Kajian Pemekaran Provinsi di Papua: Pemekaran Sebagai Instrumen Membangun Legitimasi*. Disampaikan dalam pengumpulan data tim RUU Pemekaran Papua, Yogyakarta, 6 September 2021.
- Sinaga, Kastorius. *Seminar Nasional Optimalisasi Penyelenggaraan Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat dalam Akselerasi Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat*. Disampaikan di IPDN Kampus Jatinangor, 15 Maret 2021.
- Winoto, Maria Priscyla Stephfanie Florencia. *Notulensi Rapat dengan Kepala Badan Intelijen Daerah Provinsi Papua*, dalam rangka Kunjungan Kerja Rancangan

Undang-Undang Perubahan Kedua Otsus Papua, 3 Mei 2021.

-----*Notulensi Rapat Dengar Pendapat dengan Ketua Badan Eksekutif Mahasiswa Universitas Cenderawasih*, dalam rangka Kunjungan Kerja Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Otsus Papua, 3 Mei 2021.

-----*Notulensi Rapat dengan Kepala Badan Intelijen Daerah Provinsi Papua*, dalam rangka Kunjungan Kerja Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Otsus Papua, 3 Mei 2021.

Laman

Aditya, Nicholas Ryan. *Disahkan DPR, Berikut 7 Poin Penting Perubahan Kedua UU Otsus Papua*. Dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2021/07/15/19252861/disahkan-dpr-berikut-7-poin-penting-perubahan-kedua-uu-otsus-papua?page=all>, diakses tanggal 24 Agustus 2021.

Astungkoro, Ronggo. *Kabinda Papua Meninggal, Ini Penjelasan BIN*. Dimuat dalam <https://www.republika.co.id/berita/qs5ftg428/kabinda-papua-meninggal-ini-penjelasan-bin>, diakses tanggal 10 September 2021.

TINJAUAN YURIDIS HILANGNYA HAK MEMILIH DAN DIPILIH DALAM PEMILIHAN UMUM BAGI WARGA NEGARA BERDASARKAN KEKHUSUSAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022 TENTANG IBU KOTA NEGARA

*(JURIDICAL REVIEW OF THE LOSS OF CITIZENS RIGHTS TO ELECT AND BE
ELECTED IN ELECTION BECAUSE OF THE SPECIALTY OF LAW NUMBER 3
YEAR 2022 OF THE STATE CAPITAL)*

Achmadudin Rajab, S.H., M.H.¹

Perancang Undang-Undang Pertama
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI
*Korespondensi: achmadudin.rajab@gmail.com

Abstrak

Ibu kota Nusantara memiliki kekhususan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara yakni tidak memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sebagai dampak dari tidak adanya kelembagaan DPRD maka Pemilihan Umum (Pemilu) di ibu kota Nusantara hanya melakukan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Pemilu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hilangnya hak memilih dan dipilih bagi Warga Negara Indonesia (WNI) yang tinggal di ibu kota Nusantara untuk memilih DPRD merupakan pengabaian terhadap amanat Dalam Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Untuk itu, maka terdapat permasalahan yakni bagaimana kekhususan ini berdampak kepada kelembagaan DPRD terutama mengenai hak dipilih dan hak memilih warga negara, kemudian solusi yang dapat ditempuh untuk menjamin hak dipilih dan hak memilih tersebut. Tujuan penulisan ini untuk mengetahui bagaimana DPRD telah ditiadakan dengan alasan kekhususan. Kemudian, tulisan ini juga bertujuan untuk menemukan solusi dari problematika hilangnya hak memilih dan dipilih tersebut. Metode penulisan yang digunakan dalam tulisan ini menggunakan penulisan yuridis normatif. Adapun dalam penutup tulisan ini Penulis menilai bahwa kekhususan yang ada di ibu kota Nusantara ini jelas tidak sejalan konstitusi karena terjadi pengabaian hak memilih dan dipilih. Bahwa solusi yang dapat ditempuh adalah dengan cara menghadirkan kembali kelembagaan DPRD di Ibu Kota Nusantara. Hal ini bisa diwujudkan melalui perubahan UU tentang IKN. DPRD menurut Penulis sangat penting ada dalam setiap pemerintahan daerah, karena hal ini merupakan wujud nyata demokrasi di tingkat lokal yang seharusnya ada di setiap daerah tanpa terkecuali.

Kata kunci: hak memilih dan dipilih, kekhususan, pemilu anggota DPRD

Abstract

The Nusantara Capital City has a specialty that is regulated in the Law on the State Capital, namely it does not have a Regional People's Representative Council (DPRD). As a result of the absence of the DPRD institution, the General Election (Election) in The Nusantara Capital City only conducts the Presidential and Vice-Presidential Election, the Election for the People's Representative Council (DPR), and the Election for the Regional Representative Council (DPD). The loss of the right to vote and be elected for Indonesian citizens (WNI) who live in the Nusantara capital city to elect DPRD is a neglect of the mandate in Article 22E paragraph (1) of the 1945 Constitution of

1 Anggota Tim Asistensi Badan Keahlian DPR RI dalam membahas Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara.

the Republic of Indonesia (UUD NRI 1945). For this reason, there is a problem, namely how this specificity affects the DPRD institutions, especially regarding the right to be elected and the right to vote for citizens, then solutions that can be taken to guarantee the right to be elected and the right to vote. The purpose of this paper is to find out how the DPRD has been abolished for specific reasons. Then, this paper also aims to find a solution to the problem of the loss of the right to vote and be elected. The writing method used in this paper uses normative juridical writing. As for closing this paper, the author considers that the specifics in the Nusantara capital city are clearly not in line with the constitution because there is a neglect of the right to vote and be elected. That the solution that can be taken is to bring back the DPRD institution in the Nusantara capital city. This can be realized through changes to the Law on IKN. According to the author, DPRD is very important in every regional government, because this is a real manifestation of democracy at the local level which should exist in every region without exception.

Keywords: citizens rights to elect and be elected, the specialty, elections for DPRD members

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pada tanggal 18 Januari 2022 dalam Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) telah disetujui bersama antara DPR RI dan Presiden mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara (RUU tentang IKN) untuk menjadi undang-undang. Kemudian dalam perjalanannya, pada tanggal 15 Februari 2022 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU tentang IKN). Dengan adanya UU tentang IKN ini maka ibu kota negara telah berpindah dari semula di Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DKI Jakarta) menjadi di Kalimantan Timur. Adapun dikarenakan ibu kota negara yang baru di Kalimantan Timur masih dalam proses pembangunan, maka terkait dengan kedudukan, fungsi, dan peran ibu kota negara tetap berada di Provinsi DKI Jakarta sampai dengan tanggal ditetapkannya pemindahan Ibu Kota Negara dari Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta ke Ibu Kota Nusantara dengan Keputusan Presiden.²

Sama seperti DKI Jakarta yang ketika masih berfungsi sebagai ibu kota negara yang merupakan provinsi daerah khusus dan memiliki kekhususan tersendiri, maka Kalimantan Timur sebagai ibu kota negara

yang baru dan bertempat di Ibu Kota Nusantara menurut UU tentang IKN, juga memiliki sejumlah kekhususan. Adapun kekhususan dari ibu kota negara yang baru tersebut pada pokoknya yakni sebagai berikut:³

- a. memiliki pemerintah daerah khusus ibu kota negara yang disebut Otorita Ibu Kota Nusantara selaku pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, pemindahan dan penyelenggara pemerintahan daerah khusus ibu kota negara tersebut.
- b. Otorita Ibu Kota Nusantara ini dipimpin oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara yang juga merupakan kepala pemerintah daerah khusus ibu kota, hal ini tentunya berbeda dengan kelaziman di daerah-daerah lain yang dipimpin oleh Gubernur selaku kepala pemerintah daerah.
- c. pemerintahan daerah khusus ibu kota negara dijalankan hanya dijalankan oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara, hal ini berbeda dengan pemerintahan daerah pada umumnya yang dijalankan oleh 2 (dua) pihak yakni Kepala Daerah yang menjalankan fungsi eksekutif dan DPRD yang menjalankan fungsi legislatif sekaligus pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah.
- d. Tidak ada DPRD baik di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten/Kota di

² Pasal 39 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

³ Dielaborasi berdasarkan pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Provinsi Daerah Khusus ibu kota negara yang baru. Hal ini jelas berbeda bila dibandingkan dengan daerah khusus lainnya seperti Aceh yang masih memiliki DPRD namun penyebutannya saja yang berbeda yakni Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) untuk tingkat provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) untuk di tingkat kabupaten. DKI Jakarta pun ketika masih berperan sebagai ibu kota negara memiliki DPRD walau hanya di tingkatan provinsi saja.

Adapun sejumlah kekhususan di atas, oleh pembentuk undang-undang didasarkan kepada Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Adapun dari sejumlah kekhususan pada Ibu Kota Nusantara yang dijabarkan di atas, kekhususan yang meniadakan DPRD dan berimplikasi tidak adanya Pemilu anggota DPRD menurut pandangan Penulis telah bertentangan dengan prinsip hak dipilih dan memilih. Pasal 13 ayat (1) UU tentang IKN tersebut menyatakan bahwa:

Dikecualikan dari ketentuan peraturan perundangundangan yang mengatur daerah pemilihan dalam rangka pemilihan umum, Ibu Kota Nusantara hanya melaksanakan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD.

Dalam UU tentang IKN ini dapat diketahui bahwa tidak ada Pemilu untuk memilih Anggota DPRD.

Tidak adanya Pemilu untuk memilih anggota DPRD ini merupakan topik yang menarik untuk dikaji jika dihubungkan dengan hak memilih dan dipilih yang merupakan hak yang melekat bagi setiap warga negara. Lebih lanjut, dalam Pasal 21 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, mengenai hak memilih dan secara tegas dinyatakan sebagai berikut:⁴

- (1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik secara langsung maupun dengan perantaraan wakil-wakil yang dipilih secara bebas.
- (2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan Negerinya.
- (3) Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah, kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan bersamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Prof Zainal Arifin Hoesein dalam bukunya tersebut juga menyatakan bahwa:⁵

Ketentuan dalam Pasal 21 Deklarasi Hak Asasi Manusia dimaknai bahwa setiap orang mempunyai hak dan kedudukan yang sama dalam pemerintahan dan hal ini dilakukan melalui Pemilihan Umum yang demokratis berlangsung secara umum, langsung, bebas dan rahasia. Pemilu sebagai sarana penyaluran atas kedaulatan rakyat dalam bentuk partisipasi politik rakyat dalam menggunakan hak pilihnya. Pemilu juga merupakan sarana terhadap pelaksanaan kedaulatan rakyat yang

4 Zainal Arifin Hoesein, *Penetapan pemilih dalam sistem Pemilihan Umum*, Depok: Rajawali Pers, 2017, hal. 23.

5 *Ibid.*, hal. 24.

secara hakikat merupakan perwujudan serta pengakuan dari hak-hak politik rakyat dan juga sebagai pendelegasian dari hak-hak tersebut oleh rakyat kepada para wakil-wakilnya untuk menjalankan roda pemerintahan.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa hak memilih dan hak dipilih sejatinya harus dijamin bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

Kekhususan yang ada di ibu kota negara yang baru tersebut juga berbeda bilamana dibandingkan dengan kekhususan di provinsi lainnya yang juga berstatus daerah khusus. Sebagai contoh di Provinsi Aceh memiliki penyelenggara yang berbeda dibandingkan daerah lainnya (yang menggunakan nomenklatur Komisi Pemilihan Umum) yang bernama Komisi Independen Pemilihan (KIP). KIP merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang berkedudukan di Aceh dan bertanggung jawab untuk menyelenggarakan Pemilu di Aceh mulai dari tahap persiapan sampai dengan tahap perhitungan suara.⁶

Adapun selain memiliki KIP sebagai penyelenggara Pemilu di Aceh, kekhususan lainnya dalam Pemilu di Aceh yakni memiliki Panitia Pengawas Pemilihan yang bersifat *ad hoc*.⁷ Hal ini tentu berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia yang memiliki Badan Pengawas pemilu dan berstatus permanen. Kemudian ada lagi juga kekhususan lainnya yakni Aceh memiliki Partai lokal tersendiri. Partai lokal ini merupakan salah satu ciri khas yang berbeda dan hanya ada di Aceh sehingga di Aceh tidak hanya partai nasional yang dapat dipilih namun juga dilengkapi oleh partai lokal.⁸

6 Rispalman, *Upaya Komisi Independen Pemilihan Kota Banda Aceh Dalam Memenuhi Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Pada Pemilihan Umum*, Jurnal Ilmu Hukum Perundang-Undangan dan Pranata Sosial, Vol. 6 No. 2, 2021, hal. 236.

7 *Ibid.*, hal. 237.

8 Baharudin, *Desain Daerah Khusus/Istimewa Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Konstitusi*, Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45 No. 2, April 2016, hal. 86.

Pemilu Anggota DPRD di Aceh atau disebut juga Pemilu DPRA dan Pemilu DPRK begitu pula Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) di Aceh juga memiliki kekhususan yang menjadi ciri khas dari ragam budaya di Aceh. Untuk Pemilu Anggota DPRA dan DPRK tentunya karena ada partai lokal di Aceh maka ada beberapa anggota DPRA dan DPRK yang berasal dari partai lokal Aceh.⁹ Sedangkan untuk terkait Pilkada, kekhususan yang begitu terlihat yakni pada adanya syarat kemampuan membaca Al-Qur'an.¹⁰

Adanya berbagai kekhususan di Aceh yang juga terkait dengan Pemilu dan Pilkada sebagai suatu perbandingan sebagaimana disebutkan di atas menunjukkan bahwa betapa Pemilu merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem demokrasi. Kehadiran Pemilu itu penting karena tujuan pemilu tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat sebagai perwakilan rakyat. Kesemuanya dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.

Pemilu adalah sarana demokrasi yang dapat menentukan siapa yang berhak menduduki kursi di lembaga politik negara legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) dan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden). Melalui Pemilu rakyat memilih figur yang dipilihnya untuk membangun bangsa dan negara. Dalam pemilu rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih secara bebas dan rahasia menjatuhkan pilihan kepada figur yang dipercayai untuk menjadi pemimpin, sesuai dengan aspirasinya dan kepercayaannya untuk memilih.

Penulis kemudian berfokus untuk membahas ketiadaan hak untuk memilih dan dipilih bagi DPRD di daerah Ibu Kota Nusantara sebagaimana diatur dalam

9 *Ibid.*, hal. 88.

10 *Ibid.*, hal. 89.

Pasal 13 ayat (1) UU tentang IKN sebagai sebuah topik dalam penulisan ini. Hal ini dikarenakan pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari Pemilu. Pemilu merupakan konsekuensi logis diaturnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.¹¹

B. Permasalahan

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

1. Bagaimakah kekhususan ibu kota Nusantara dalam UU tentang IKN memiliki dampak terhadap kelembagaan DPRD terkait dengan hak dipilih dan hak memilih warga negara?
2. Bagaimanakah solusi yang dapat ditempuh untuk menjamin hak dipilih dan hak memilih bagi warga negara yang hilang karena UU tentang IKN?

C. Tujuan

Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui:

1. Kekhususan ibu kota Nusantara dalam UU tentang IKN memiliki dampak terhadap kelembagaan DPRD terkait dengan hak dipilih dan hak memilih warga negara.
2. Solusi yang dapat ditempuh untuk menjamin hak dipilih dan hak memilih bagi warga negara yang hilang karena UU tentang IKN.

D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif yakni yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder

¹¹ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty: Yogyakarta, 1993, hal. 94.

yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dengan pendekatan peraturan perundang-undangan.¹² Tipologi penelitian yang digunakan adalah penelitian yang dari segi sifatnya termasuk penelitian eksploratoris (*explorative research*) adalah suatu penelitian yang dilakukan untuk memperoleh keterangan, penjelasan dan data mengenai hal-hal yang belum diketahui. Dalam cara pengumpulan datanya dengan mencari bahan kepustakaan yang dilanjutkan membaca, mempelajari, dan meneliti berbagai literatur yang merupakan sumber hukum primer¹³, sumber hukum sekunder, dan sumber hukum tersier. Objek penelitian yang dilakukan oleh Penulis dalam tulisan ini adalah menganalisis UU tentang IKN dengan menggunakan pisau analisis sejumlah peraturan perundang-undangan sebagai bahan studi dokumen primer yakni diantaranya UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU tentang Pemilu), dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang (UU tentang Pilkada).

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986, hal. 10.

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet. V, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001, hal. 29.

Adapun permasalahan dan analisis dalam tulisan ini disajikan secara deskriptif analitis untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai urgensi dari pentingnya menjaga hak pilih warga negara untuk berpartisipasi dalam Pemilu ataupun Pilkada. Tulisan ini dimaksudkan juga sebagai masukan yang komprehensif untuk perbaikan hukum ke depan terkait dengan hal yang Penulis analisis.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Konsep Ibu Kota Negara

Sebelum jauh membahas Ibu Kota Negara, seperti diketahui ibu kota atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *capital city* berasal dari bahasa latin yakni *caput* yang berarti kepala (*head*). Dalam *Black's Law Dictionary*, kata *capital* mempunyai banyak makna tergantung dalam konteks yang dipergunakan. Berkaitan dengan ibu kota, *Black's Law Dictionary* mengartikan *Capital* sebagai *place where legislative department holds its sessions and where chief offices of the executive are located; political and governmental metropolis. Capital* juga dapat diartikan sebagai *seat of government*.¹⁴

Gottmann dan Harper mendefinisikan ibu kota (*capital*) sebagai berikut:

*The capital is by definition a seat of power and a place of decisionmaking processes that affect the lives and the future of the nation ruled, and that may influence trends and events beyond its borders. Capitals differ from other cities: the capital function secures strong and lasting centrality; it calls for a special hosting environment to provide what is required for the safe and efficient performance of the functions of government and decision-making characteristics of the place.*¹⁵

14 Henry Black Campbell, *Black's Law Dictionary*, Fourth Edition, St. Paul, Minn: West Publishing, 1968, hal. 262-263.

15 Jean Gottmann and Robert A. Harper, *Since*

Dari beberapa definisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa ibu kota lazimnya juga merupakan pusat pemerintahan, pusat bisnis dan pusat kekuasaan dan kebijakan di suatu negara tersebut. Walaupun pada praktik di beberapa negara, tidak selalu demikian. Sebagai contoh di Amerika Serikat yang memiliki ibu kota di Washington, tetapi Washington bukan merupakan/pusat bisnis di negara tersebut melainkan di New York. Demikian juga di Australia dengan ibu kota negara tersebut adalah Canberra, sedangkan pusat bisnisnya adalah Melbourne. Dalam hal ini, Peter Hall mengklasifikasikan 7 tipe dari *capital cities*, yakni:¹⁶

- (1) *multi-function capitals* (London, Paris, Madrid, Stockholm);
- (2) *a subset of the former called global capitals* (London, Tokyo);
- (3) *political capitals, without many commercial functions* (The Hague, Bonn, Washington, Ottawa, Canberra, Brasilia);
- (4) *former capitals* (Berlin, Leningrad, Rio de Janeiro);
- (5) *eximperial capitals* (London, Madrid, Lisbon, Vienna);
- (6) *provincial capitals that once had greater regional autonomy* (Turin, Stuttgart, Munich, Montreal); and
- (7) *super-capitals serving international government and organizations* (Brussels, Strasbourg, Geneva, Rome, New York).

Lebih lanjut, jika dibahas kemudian bagaimanakah konsep ibu kota selama ini di Indonesia sebelum adanya UU tentang IKN? Definisi Ibu kota tidak disebutkan secara rinci dalam peraturan perundang-undangan. Bila merujuk Kamus Besar Bahasa Indonesia, ibu

Megalopolis: The Urban Writings of Jean Gottmann, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1990, hal. 63.

16 Peter Hall, *The Changing Role of Capital Cities: Six Types of Capital City In Capital Cities/Les Capitales: Perspectives Internationales/International Perspectives*, Ottawa: Carleton University Press, 1993, hal. 69-70.

kota adalah kota tempat kedudukan pusat pemerintahan suatu negara, tempat dihimpun unsur administratif, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif; kota yang menjadi pusat pemerintahan.

Bila ditafsirkan dari Undang-Undang mengenai kekhususan DKI Jakarta saat ini, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta), dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional. Penjelasan ayat ini dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan dalam ketentuan ini dimaksudkan sebagai tempat kedudukan lembaga pusat baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, tempat kedudukan perwakilan negara asing, dan tempat kedudukan kantor perwakilan lembaga internasional.

Kemudian dalam penjelasan pada ayat ini disebutkan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan dalam ketentuan ini dimaksudkan sebagai tempat kedudukan lembaga pusat baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, tempat kedudukan perwakilan negara asing, dan tempat kedudukan kantor perwakilan lembaga internasional. Ibu kota bila ditinjau dari teori dalam ilmu negara dapat dikaitkan dengan unsur-unsur/syarat pengakuan keberadaan sebuah negara (*declarative theory*). Definisi klasik suatu negara dalam hukum internasional dapat mengacu pada *Montevideo Convention on the Rights and Duties of the State* (1933). *Article 1* dalam the *Montevideo Convention*, disebutkan negara harus mempunyai 4 (empat) hal:

- 1) *A defined territory;*
- 2) *A permanent population;*
- 3) *An effective government;*
- 4) *The capacity to enter into relations with other states.*¹⁷

Bila dikaitkan dengan teori tersebut diatas, ibu kota bukan hanya sebatas suatu wilayah khusus saja, melainkan juga dalam rangka menciptakan *an effective government*. Suatu pemerintahan tentu harus mempunyai tempat kedudukan agar dapat berjalan efektif sebagaimana fungsinya. Bila mengacu pada definisi *capital city* yang telah disebutkan diatas maka tepatlah ibu kota mempunyai peranan penting agar pemerintahan dapat berjalan efektif, yakni sebagai tempat kedudukan pemerintahan baik legislatif, eksekutif dan judicial. Sehingga dapat dikatakan ibu kota merupakan bagian yang sangat penting dan *vital* dari suatu negara.

Pada praktik ketatanegaraan di beberapa negara, terdapat pemisahan antara ibu kota (*capital city*) dengan pusat pemerintahan (*seat of government*). Sebagai contoh di negara Belanda yang secara konstitusional beribu kota di Amsterdam, akan tetapi pusat pemerintahan Belanda berada di *Den Haag (The Hague)*. Demikian pula di negara Malaysia yang beribu kota di Kuala Lumpur, akan tetapi saat ini pusat pemerintahan Malaysia berada di kawasan Putrajaya. Bagaimana kedudukan DKI Jakarta berdasarkan teori tersebut diatas ? Bila melihat pemaparan diatas, maka Jakarta saat ini dapat dikatakan sebagai *multifunction capitals*.¹⁸ Hal ini dikarenakan Jakarta sebagai ibu kota, selain sebagai pusat pemerintahan juga sebagai pusat keuangan dan bisnis, pusat percaturan politik Indonesia, pusat media dan berbagai bidang lainnya yang pada praktiknya mayoritas berpusat di Jakarta.

¹⁷ Andrew Heywood, *Global Politics*, Palgrave Foundation, London: Palgrave Macmillan, 2011, hal. 23.

¹⁸ Baca Dick, H.W, *Surabaya, City of Work. A Socioeconomic History, 1900 - 2000*. Athens: Ohio University Press, 2006, hal. xvii-xviii.

2. Konsep Hak Memilih dan Hak Dipilih

Konsep hak memilih dan hak dipilih sejatinya merupakan salah satu prasyarat fundamental bagi negara yang menganut demokrasi konstitusional modern. Dieter Nohlen yang menyatakan bahwa "*The right to vote, along with freedom of expression, assembly, association, and press, is one of the fundamental requirements of modern constitutional democracy*".¹⁹ Prof. Ramlan Surbakti juga menyatakan bahwa:²⁰

hak memilih adalah hak warga negara untuk memilih wakilnya di dalam suatu pemilihan umum. Keikutsertaan warga negara dalam pemilihan umum merupakan serangkaian kegiatan membuat keputusan, yaitu apakah memilih atau tidak memilih dalam pemilihan umum. Sedangkan hak dipilih adalah hak warga negara untuk dipilih menjadi anggota sesuatu Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dalam suatu pemilihan umum.

Lebih lanjut, hak memilih dan dipilih merupakan hak yang biasa ditemukan dan erat kaitannya dengan Pemilu. Hal ini sudah sangat jelas karena dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, negara telah mengatur secara tegas bahwa Pemilu merupakan suatu proses pergantian kekuasaan yang menjadi ukuran sebagai ukuran *shahih* untuk menentukan berjalan atau tidaknya demokrasi.²¹ Untuk itu, maka dalam rangka menjamin keberlangsungan Pemilu yang demokratis tersebut tentunya penting untuk dapat selalu terdapat kesempatan yang sama bagi setiap Warga Negara Indonesia (WNI) untuk memilih dan dipilih.²²

19 Hasyim Asy'ari, *Pendaftaran Pemilih di Indonesia*, Makalah Seminar Internasional Membangun Sistem Pendaftaran Pemilih Yang Menjamin Hak Pilih Rakyat: Pengalaman Indonesia dan Internasional, Jakarta, 30 Maret 2011, hal. 1.

20 Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2010, hal. 145.

21 Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hal. 36.

22 Robert Dahl, *Perihal Pemilu, Menjelajahi Teori*

Adapun secara prinsip tanpa terkecuali seluruh WNI mempunyai hak dan kewajiban yang dijamin oleh negara untuk dapat memiliki peran yang aktif dalam pemerintahan. Hak yang dijamin oleh negara tersebut merupakan amanat dari konstitusi yakni dalam Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan pasal-pasal dalam konstitusi dimaksud sangat jelas tidak dibenarkan terjadinya pengabaian akan hak-hak bagi semua WNI dari berbagai aspek (dalam hal ini tentunya hak memilih dan dipilih), baik aspek perbedaan golongan, ras, maupun agama. Sehingga semestinya semua WNI memiliki hak yang sama tentunya tetap berdasarkan dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

Hak memilih dan dipilih juga sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 25 Undang-Undang 12 Tahun 2005 tentang pengesahan *International Covenant on Civil And Political Rights/ICCPR* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Dalam konvenan ini mengukuhkan pokok-pokok HAM di bidang sipil dan politik yang terdapat dalam *Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia). Negara-negara yang telah meratifikasi ICCPR, memiliki sejumlah kewajiban. Kewajiban tersebut yakni yang pertama, negara memiliki tanggung jawab untuk melakukan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan atas semua hak ICCPR. Adapun pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan dilakukan tanpa diskriminasi. Kemudian kedua, negara juga memiliki kewajiban untuk terus menjamin adanya berbagai upaya atau tindakan yang diperlukan agar dapat menjamin terjadinya perlindungan dan pemenuhan hak, bila suatu negara dalam yurisdiksinya belum menjamin hak-hak yang ada dalam ICCPR. Selanjutnya *dan Praktek Demokrasi secara Singkat*, diterjemahkan oleh A Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2014, hal. 132.

yang ketiga, negara juga memiliki kewajiban untuk melakukan sejumlah langkah terkait dengan pemulihan yang efektif kepada korban yang telah dilanggar hak-haknya. Negara juga harus menyediakan sistem pemulihan yang efektif untuk memastikan terpenuhinya hak-hak korban.²³

Kemudian, terkait dengan hak untuk memilih yang dijamin oleh peraturan perundang-undangan, selain diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*", hak pilih pada Pemilu juga dijamin dalam UU tentang Pemilu. Dalam Pasal 198 ayat (1) UU tentang Pemilu dinyatakan bahwa setiap WNI yang akan memberikan hak pilihnya harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diantaranya yakni berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah pernah kawin, terdaftar sebagai pemilih, bukan anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota kepolisian Negara Republik Indonesia, tidak sedang dicabut hak pilihnya, dan syarat-syarat lain yang ditentukan undang-undang. Persyaratan-persyaratan tersebut ada yang bersifat administratif dan ada pula yang bersifat substantif. Syarat administratif seperti terdaftar sebagai pemilih dan sudah berumur 17 tahun atau sudah pernah kawin. Sedangkan syarat substantif seperti bukan anggota TNI dan Polri dan tidak sedang dicabut hak pilihnya.²⁴

Untuk hak untuk dipilih di UU tentang Pemilu diatur sejumlah persyaratan sesuai dengan konteks kepesertaan Pemilu. Dalam hal peserta pemilu adalah partai politik, pengaturan syarat kepesertaan

tidak hanya terhadap partai politik calon peserta pemilu, melainkan juga diatur syarat untuk menjadi calon anggota legislatif yang akan diajukan partai politik.

Khusus persyaratan untuk diajukan sebagai bakal calon anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, UU tentang Pemilu menentukan 16 syarat yang mesti dipenuhi warga negara. Sejumlah persyaratan dimaksud merupakan sejumlah syarat yang harus dipenuhi sehingga hak untuk menjadi calon dalam pemilu dapat diakomodasi dalam pemilu anggota DPR dan DPRD. Syarat yang hampir sama juga berlaku bagi setiap warga negara yang hendak mengajukan diri sebagai calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hal yang tak jauh berbeda juga berlaku bagi WNI yang diajukan atau mengajukan diri sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden. UU tentang Pemilu telah mengatur sejumlah persyaratan yakni dalam Pasal 169 UU tentang Pemilu telah mengatur 18 persyaratan sebagai calon Presiden atau Wakil Presiden yang harus dipenuhi bagi WNI sebagai syarat mutlak untuk menjadi calon dimaksud.

3. Konsep Daerah Khusus

Ruang gerak terhadap pluralisme di berbagai daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia diwujudkan melalui kewenangan otonomi daerah sebagaimana yang dinormakan dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945.²⁵ Atas dasar-dasar tersebut dibentuklah beberapa daerah otonom yang terbagi kedalam dua bentuk yakni daerah otonom yang bersifat administratif dan daerah otonom yang memiliki keistimewaan.²⁶

Konsep daerah khusus yang merupakan perwujudan dari otonomi otonomi khusus telah dimulai semenjak zaman kolonial Belanda yang pada waktu itu disebut sebagai

23 Hilmi Ardani Nasution, *Memilih Dan Dipilih, Hak Politik Penyandang Disabilitas Dalam Kontestasi Pemilihan Umum: Studi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal HAM Volume 10 Nomor 2 Desember 2019, hal. 168.

24 Khairul Fahmi, *Pergeseran Pembatasan Hak Pilih Dalam Regulasi Pemilu dan Pilkada*, Jurnal Konstitusi Volume 14 Nomor 4 Desember 2017, hal. 765.

25 M Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai politik lokal Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Malang: UB Press, 2013, hal. 110.

26 *Ibid.*, hal. 113.

Zelfbestuurende Landschappen.²⁷ Kemudian berlanjut kepada penjajahan Jepang yang disebut sebagai *Koti/Kooti*. Otonomi khusus berkembang secara dinamis melewati proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia, reformasi 1998 dan sampai pada pasca reformasi 1998.²⁸

Adapun perkembangan daerah khusus tidak bisa dilepaskan dari dinamika politik, serta tarik ulur kepentingan antara pusat dan daerah. Kekhususan suatu daerah juga bahkan kerap berkaitan dengan potensi yang ada dari suatu daerah. *Ratio legis* ini muncul karena tidak dapat dipungkiri setiap daerah memiliki potensi daerah yang berbeda-beda. Hal ini yang juga menyebabkan pembangunan kegiatan ekonomi mengalami hambatan.²⁹ Permasalahan ini sangatlah kompleks, mulai dari daerah yang memiliki potensi alam yang melimpah tapi tidak bisa dimanfaatkan secara optimal karena kurangnya sarana dan prasarana, lemahnya potensi sumber daya manusia dan lain lain, atau daerah yang tidak memiliki potensi alam tetapi bisa mengembangkan sumber daya manusianya. Ketimpangan pembangunan memang terjadi antara daerah luar Jawa dengan Jawa, antara kawasan pertumbuhan dan kawasan perbatasan serta daerah timur dengan daerah barat Indonesia.

B. Analisis

1. Dampak Kekhususan Ibu Kota Nusantara Terhadap Hak Memilih dan Dipilih dalam Pemilu Anggota DPRD

a. Kekhususan Pemilu di Ibu Kota Nusantara

Sebagaimana disampaikan dalam latar belakang tulisan ini, bahwa di dalam Pasal

²⁷ Abdilla Fauzi Achmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Jakarta: Golden Terayon Press, 2012, hal. 284.

²⁸ *Ibid.*, hal. 287.

²⁹ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah: Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2013, hal. 65.

13 ayat (1) UU tentang IKN terdapat pengecualian yang bersifat sangat khusus yang berlaku di wilayah Ibu Kota Nusantara dalam hal Pemilu. Dengan adanya ketentuan pasal tersebut maka di Ibu Kota Nusantara ini hanya menyelenggarakan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Anggota DPR, dan Pemilu Anggota DPD. Hal ini sangatlah berbeda jikalau dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia yang memiliki 2 (dua) Pemilu lainnya yakni Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota. Bahkan jika lebih lengkap lagi, terdapat 1 (satu) lagi *event* pemilihan lainnya yang juga ditiadakan di Ibu Kota Nusantara ini yakni Pilkada karena untuk kepala daerah diisi oleh Kepala Otorita yang ditunjuk oleh Presiden. Adapun kekhususan di ibu kota Nusantara ini juga sangat berbeda jika dibandingkan dengan daerah khusus lainnya misalnya Aceh, dimana lembaga setingkat DPRD yang bernama DPRA untuk di tingkat Provinsi dan DPRK untuk tingkat kabupaten/kota masih diberlakukan.

Kelembagaan DPRD di Ibu Kota Nusantara ini ditiadakan dengan demikian di daerah khusus tersebut tidak ada pengawasan di tingkat daerah seperti DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dengan meniadakan DPRD tersebut maka sejatinya *check and balances* dalam hal pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, pemindahan dan penyelenggara pemerintahan daerah khusus ibu kota negara tersebut tidaklah terwujud. Adapun demikian, maksud dari keinginan Presiden Joko Widodo yakni agar pembangunan Ibu Kota Nusantara dapat berjalan dengan lancar. Untuk itu maka diharapkan pembangunan Ibu Kota Nusantara ini tidak terganggu oleh pengaruh politik. Dalam upaya mewujudkan proses pembangunan Ibu Kota Nusantara yang bebas dari kepentingan politik tersebut, maka dalam UU tentang IKN ini ditiadakanlah DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pejabat

politik yang dapat dipilih oleh WNI yang tinggal di wilayah Ibu Kota Nusantara hanya calon anggota DPR, calon anggota DPD, serta calon Presiden dan calon Wakil Presiden.

Masih terkait kepemiluan, kekhususan lainnya yakni untuk penyusunan dan penetapan daerah pemilihan (dapil) anggota DPR dan DPD di Ibu Kota Nusantara dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan berkonsultasi bersama Otorita Ibu Kota Nusantara. Adapun mengenai dapil ini diatur dalam Pasal 13 ayat (3) UU tentang IKN yang menyebutkan bahwa:

Penyusunan dan penetapan daerah pemilihan anggota DPR dan anggota DPD di Ibu Kota Nusantara dengan berkonsultasi bersama Otorita Ibu Kota Nusantara.

Hal ini jelas berbeda dengan lazimnya terkait dengan pengisian dapil yang seharusnya mengacu kepada UU tentang Pemilu. Dalam UU tentang Pemilu, KPU tidak memiliki kewenangan untuk mengatur, menambah, atau bahkan mengurangi dapil dari DPR begitu juga DPD. Pengaturan dapil untuk anggota DPR dan DPD hanya dapat dilakukan melalui undang-undang dalam hal ini seperti yang ada dalam lampiran UU tentang Pemilu. Untuk itu, penambahan dapil seperti yang ada dalam UU tentang IKN ini seyogyanya tidaklah tepat. Adapun karena pengaturan dapil ini merupakan *lex specialist* bagi UU tentang Pemilu, perubahan dapil sepatutnya hanya dapat dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap UU tentang Pemilu, meskipun pada pokoknya hanya merubah lampiran UU tentang Pemilu. Hal ini sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 187 ayat (5) UU tentang Pemilu yang menyatakan bahwa:

Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam Lampiran III yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Dengan demikian, sesuai dengan frasa “merupakan bagian tidak terpisahkan” dalam pengaturan di atas, maka perubahan, penambahan, atau bahkan pengurangan dapil anggota DPR hanyalah dapat dilakukan melalui UU tentang Pemilu saja.

b. Hilangnya Hak Memilih Dan Dipilih Warga Negara yang Tinggal Di Ibu Kota Nusantara

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa hak memilih merupakan bagian hak asasi yang wajib dijunjung tinggi. Terlebih bila dianalisis dari konstitusi yakni Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, sebagaimana amanat Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Bahkan jika dianalisis lebih mendalam seluruh jenis Pemilu tersebut dijamin keserentakannya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 14/PUU-XI/2013 (Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013). Dalam Putusan MK tersebut dinyatakan bahwa mulai tahun 2019 Pemilu dilaksanakan secara serentak antara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam pertimbangan Putusan Tersebut dinyatakan juga bahwa:³⁰

Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan draft perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa

30 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 82-83.

para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa "...yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu." Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu "... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota." (vide Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum (2010), halaman 602 yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001). Dengan demikian, dari sudut pandang original intent dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal demikian sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan nafas, yakni, "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pilpres.

Berdasarkan dasar Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tersebut, sejatinya Pemilu 5 (lima) kotak, atau Pemilu serentak yang terdiri dari Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak dapat dipisahkan.

Untuk itu peniadaan Pemilu untuk Anggota DPRD sebagaimana amanat UU tentang IKN menjadi problematika tersendiri yang tentunya berpotensi melanggar konstitusi setidak-tidaknya jika berdasarkan kepada amanat Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013. Adapun sebagai tindak lanjut dari Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 tersebut juga telah dibentuk UU tentang Pemilu pada tahun 2017 yang lalu.

Kekhususan Pemilu yang dilaksanakan di Ibu Kota Nusantara melalui pengaturan dalam Pasal 13 ayat (1) UU tentang IKN tentunya berbeda dengan UU tentang Pemilu ataupun mandat keserentakan yang telah disebutkan dalam Putusan MK No 14/PUU-XI/2013. Meskipun hal ini dianggap merupakan hal khusus yang diberlakukan bagi Ibu Kota Nusantara, namun tetap saja patut diduga merupakan suatu bentuk pengabaian terhadap hak yang paling prinsip yakni hak untuk memilih dan dipilih yang merupakan hak asasi manusia.

Implementasi dari Pasal 13 ayat (1) UU tentang IKN tentunya telah menghilangkan setidaknya hak pilih yang seharusnya dimiliki oleh setiap warga negara. Hak Pilih warga negara baik untuk memilih maupun hak dipilih dalam Pemilu merupakan salah satu substansi penting dalam perkembangan demokrasi dan sekaligus sebagai bukti adanya eksistensi dan kedaulatan yang dimiliki rakyat dalam pemerintahan. Dengan demikian, UU tentang IKN tidak sejalan dengan prinsip hak pilih yang merupakan hak warga negara untuk memilih wakil dan dipilih sebagai wakil di lembaga perwakilan rakyat melalui Pemilu yang demokratis.

Penghilangan hak memilih dan dipilih dalam Pemilu selalu menimbulkan pro kontra tersendiri, karena merupakan suatu pembatasan baru yang dibuat melalui suatu undang-undang. Terlebih pembatasan tersebut muncul dengan argumentasi kekhususan yang

didasarkan pada putusan MK yang menurut Penulis sejatinya perlu dikaji lebih lanjut aspek penggunaannya. Dalam pembahasan dari UU tentang IKN tersebut mengapa terdapat kekhususan dan didasarkan kepada Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 didasarkan kepada pertimbangan Putusan MK No. 11/PUU-VI/2008 yang dalam halaman 93-94 dinyatakan bahwa:

Bahwa di samping itu, Mahkamah penting juga menegaskan hubungan antara Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, apakah hubungan antara norma pokok dan norma tambahan atau hubungan antara lex generalis dan lex specialis atau hubungan antara dua norma konstitusi yang setara. Alternatif pertama adalah Pasal 18 ayat (1) berisi norma pokok yang berlaku umum, sedangkan Pasal 18B ayat (1) berisi norma tambahan yang tidak boleh menyimpangi dan menyampingkan norma pokok. Artinya, penerapan Pasal 18B ayat (1) sebagaimana tercermin dalam UU 32/2004 dan UU 29/2007 tidak boleh menyimpangi dan menyampingkan berlakunya Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dalam susunan pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai provinsi. Alternatif kedua adalah Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dianggap merupakan lex specialis, sehingga penerapan Pasal 18B ayat (1) tersebut dalam hal-hal tertentu dapat menyimpangi dan menyampingkan Pasal 18 ayat (1). Artinya, pengaturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta boleh berbeda dari otonomi daerah provinsi lain. Sedangkan alternatif ketiga adalah keduanya dianggap setara, dalam arti sama-sama berlaku secara mandiri, sehingga penerapan Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 18 ayat (1) masing-masing dapat berlaku secara mandiri dan tidak berada dalam posisi yang dapat dipertentangkan. Artinya, pengaturan mengenai Daerah Khusus Ibukota Jakarta dapat sepenuhnya didasarkan pada Pasal 18B ayat (1) tanpa mengurangi berlakunya Pasal 18 ayat (1) untuk provinsi lain yang tidak

berstatus khusus atau istimewa. Dari ketiga alternatif hubungan norma konstitusi dalam Pasal 18 dengan norma konstitusi dalam Pasal 18B UUD 1945, menurut Mahkamah, keduanya berada dalam hubungan yang setara dan tidak saling membawahi. Pilihan terhadap alternatif ketiga ini, menurut Mahkamah, dipandang lebih tepat setidaknya karena dua hal. Pertama, dilihat dari perspektif original intent dalam pengertian ketika rumusan Pasal 18B UUD 1945 diperdebatkan dalam sidang-sidang Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat, kekhususan yang dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) memang merujuk pada status Jakarta sebagai daerah khusus karena kedudukannya sebagai ibukota negara, sehingga dapat diberi status provinsi. Kedua, pemberian status provinsi oleh undang-undang kepada Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang menyebabkannya seolah-olah harus tunduk pada ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, sebagaimana pendapat ahli Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein seperti tercermin dalam alternatif kedua di atas, meskipun benar secara historis berdasarkan praktik pengertian daerah (gewest) di masa lalu, namun kekhususan yang terdapat dalam pasal tersebut dimaksudkan pula untuk menampung dinamika perkembangan kebutuhan di masa depan yang memerlukan penentuan status khusus bagi daerah-daerah tertentu. Lagi pula, kedudukan kedua pasal tersebut [Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945] dari perspektif teori Verfassungsbegriff Carl Schmitt, dalam makna absolut (absolute sense of the constitution, absolut begriff der verfassung), undang-undang dasar merupakan suatu sistem tertutup (closed system of higher and ultimate norms), sehingga setiap pasal undang-undang dasar bersifat otonom sebagai norma-normarum (norm of norms) [vide Carl Schmitt, Verfassungslehre, 1928/Constitutional Theory, 2008:62].

Pengusul UU tentang IKN ini berpendapat bahwa Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 “berada dalam hubungan yang setara dan

tidak saling membawahi” lebih lanjut, karena untuk membentuk suatu ibu kota yang baru dibutuhkan *treatment* yang khusus, maka pandangan guna “*menampung dinamika perkembangan kebutuhan di masa depan yang memerlukan penentuan status khusus bagi daerah-daerah tertentu*” dalam Putusan MK No. 11/PUU-VI/2008 dipergunakan. Alhasil dengan menggunakan dalil tersebut dan menggunakan rumus yakni frasa “*diatur dengan undang-undang*” yang ada dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, maka terdapatlah perbedaan yang sangat khusus di Ibu Kota Nusantara ini termasuk aspek pemilihan.

Penulis berpadangan bahwa apapun argumentasi yang dibangun maka pengabaian hak memilih dan dipilih merupakan suatu bentuk pembatasan. Adapun karena hal ini merupakan suatu pembatasan pembatasan terhadap hak asasi manusia yang diberlakukan oleh suatu undang-undang. maka tentunya dapat selalu kita analisis menggunakan konsep pembatasan hak asasi manusia yang pisau analisisnya sudah jelas yakni dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Untuk itu, maka pertanyaannya kemudian, apakah pembatasan hak asasi untuk memilih dan dipilih dalam Pasal 13 ayat (1) UU tentang IKN tersebut pertimbangannya adalah moral, nilai-nilai agama, keamanan, atau ketertiban umum? Menurut Penulis, tidak ada sangkut paut hal tersebut dalam niatan besar yang diinginkan oleh hadirnya Pasal 13 ayat (1) UU tentang IKN dimaksud. Dengan demikian, patut diduga secara terang dan jelas ada hal yang keliru dan perlu kiranya diperbaiki di masa yang akan datang terkait dengan peniadaan hak pilih dan hak dipilih bagi WNI yang tinggal di Ibu Kota Nusantara.

Adanya pembatasan baru bagi WNI yang bertempat tinggal di Ibu Kota Nusantara, juga menambah kekurangcermatan norma dari sisi pengakuan hak asasi manusia. Penulis menilai bahwa cukuplah pembatasan yang ada

saat ini dalam undang-undang pemilihan, karena bagaimanapun pembatasan yang ada pun sudah menimbulkan pro kontra dalam dunia akademis. Sebagai contoh, terkait dengan pembatasan bagi WNI yang terlibat secara langsung atau tidak dengan Partai Komunis Indonesia (PKI) sebagai organisasi terlarang. Syarat dimaksud ditujukan untuk melaksanakan Ketetapan MPR Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme sebagai aturan yang secara tegas melarangnya ajaran marxisme, leninisme dan komunisme.

Adapun pembatasan hak memilih dan dipilih bagi seseorang yang terkait dengan PKI di atas, merupakan kebijakan nasional dan kenyataan sejarah bangsa Indonesia bahwa PKI telah melakukan pengkhianatan terhadap bangsa dan negara Republik Indonesia. Walaupun niatannya yakni pembatasan ini ditujukan bagi setiap orang yang terlibat secara langsung atau tidak dengan PKI agar dalam Pemilu tidak terpilih warga negara yang sebelumnya pernah terlibat dalam kegiatan yang dikategorikan mengkhianati negara.

Pembatasan lainnya yang juga dapat menjadi pertimbangan dalam hal menganalisis pembatasan yang terjadi melalui Pasal 13 ayat (1) UU tentang IKN, yakni pembatasan hak dipilih melalui ketentuan tidak pernah dijatuhi pidana penjara. Dalam UU tentang Pemilu terdapat suatu persyaratan yakni tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Syarat itu dimaksudkan agar calon yang menduduki jabatan publik memiliki *track record* yang tidak tercela sebagai

standar moral tertentu yang mesti dipenuhi oleh seorang pejabat publik. Pada saat yang sama, syarat tersebut juga ditujukan untuk menjaga komitmen politik pemerintah dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan dan hasil Pemilu.

Adapun kedua contoh pembatasan di atas, baik mengenai pembatasan akibat keterkaitan dengan PKI maupun pembatasan akibat suatu calon pernah dijatuhi pidana penjara, tentunya memiliki alasan yang sejalan dengan konstitusi. Dengan menggunakan pisau analisis dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, kedua hal di atas memenuhi syarat yakni pertimbangan keamanan (dalam hal terkait dengan PKI) dan pertimbangan moral (dalam hal suatu calon pernah dijatuhi pidana penjara). Untuk itu pembatasan yang dilakukan memiliki alasan yang kuat dan tidak bertentangan dengan konstitusi.

Pembatasan hak memilih dan dipilih yang diberlakukan bagi WNI yang tinggal di Ibu Kota Nusantara sehingga menghilangkan hak memilih dan dipilih sejatinya menurut analisis Penulis secara substansi setara dengan pencabutan hak politik di Indonesia. Walaupun pada umumnya pencabutan hak politik ini merupakan diskusi panjang yang selalu dibahas dari Pemilu ke Pemilu. Wacana pencabutan hak politik di Indonesia, muncul karena banyaknya mantan terpidana korupsi yang mengajukan diri kembali dalam Pemilu. Ide dasar yang menjadi urgensi pentingnya pencabutan hak politik ini yakni berkaitan dengan hilangnya kepercayaan rakyat terhadap para wakilnya, yang baik itu sedang maju sebagai calon legislatif ataupun kepala daerah.³¹

Adapun wacana pencabutan hak politik yang muncul dari kondisi calon yang dianggap tidak layak karena merupakan mantan

terpidana lebih memiliki dasar hukum yang kuat. Hal ini sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang menyebutkan bahwa salah satu bentuk pidana tambahan yakni pencabutan hak-hak tertentu. Begitu juga dalam Pasal 35 ayat (1) dan Pasal 38 KUHP. Dalam Pasal 35 KUHP, dinyatakan bahwa hak-hak terpidana yang dengan putusan hakim dapat dicabut yakni hak memegang jabatan pada umumnya atau hak memegang jabatan tertentu, hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum. Selanjutnya Pasal 38 KUHP pada esensinya mengatur bahwa terhadap pencabutan hak terdapat batasan jangka waktu. Jika hakim memutuskan hukuman mati atau seumur hidup, maka pencabutan hak politik tersebut dapat diberlakukan seumur hidup. Namun, jika hakim memutuskan dalam waktu tertentu, maka pencabutan hak tersebut boleh dilakukan dengan batas minimal 2 tahun dan batas maksimal 5 tahun lebih lama daripada pidana pokok.

Dari berbagai tinjauan analisis di atas, maka dapat diketahui bahwa sejatinya kondisi yang dialami oleh WNI yang nantinya tinggal di Ibu Kota Nusantara yang kehilangan hak untuk memilih dan dipilih adalah tidak tepat. Hal ini dikarenakan hak memilih dan hak dipilih merupakan hak yang dilindungi dan diakui keberadaannya dalam konstitusi. Ketentuan-ketentuan tersebut menjadi dasar hukum bagi setiap warga negara Indonesia untuk memiliki kebebasan untuk ikut serta menentukan wakil-wakil mereka, baik untuk duduk dalam lembaga legislatif maupun sebagai pimpinan lembaga eksekutif yang dilakukan melalui pemilu.³² Dengan begitu setiap warga negara yang akan menggunakan hak tersebut dalam setiap pemilu harus terbebas dari segala hal

31 Celia Santa Katarina, *Pencabutan Hak Politik Mantan Terpidana Kasus Korupsi Berdasarkan Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jurnal Sapientia Et Virtus, Volume 4 nomor 1 Tahun 2019, hal. 91.

32 Tony Yuri Rahmanto, *Hak Pilih Penyandang Disabilitas Mental Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jurnal HAM, Volume 10, No. 1 Tahun 2019, hal. 32.

yang dapat menimbulkan rasa takut dan segala bentuk diskriminasi untuk menyalurkan haknya dalam memilih dan dipilih dalam setiap proses Pemilu.

2. Solusi Yang Dapat Ditempuh Untuk Menjamin Hak Dipilih Dan Hak Memilih Bagi Warga Negara Yang Hilang Karena UU Tentang IKN.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, bahwa terdapat hal yang tidak seharusnya diatur dalam UU tentang IKN, yakni terkait penghilangan secara sengaja hak politik dalam memilih dan dipilih bagi WNI yang tinggal di Ibu Kota Nusantara. Tentu saja hal ini bertentangan dengan konstitusi dimana hak politik merupakan hak asasi yang seharusnya wajib dihormati dan dijaga.

Argumentasi Penulis yang memandang bahwa norma dalam Pasal 13 ayat (1) UU tentang IKN tidak sejalan dengan konstitusi juga berangkat dari perubahan (amandemen) konstitusi. Amandemen UUD NRI Tahun 1945 telah melahirkan beberapa perubahan mendasar di bidang ketatanegaraan.³³ Perubahan mendasar terdapat pada bentuk kedaulatan yang semula dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), namun setelah perubahan terdapat perbedaan, yakni kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.³⁴ Dengan beralihnya kekuasaan kepada rakyat maka sudah semestinya maka hak asasi manusia pun tidak boleh diabaikan. Bahkan lebih lanjut jika dihubungkan dengan konsep bahwa Indonesia adalah menganut negara hukum, maka hal-hal yang sudah secara tegas dan jelas diatur dalam konstitusi, haruslah

selalu menjadi rujukan dalam setiap produk hukum turunannya, dalam hal ini undang-undang. Lebih lanjut, Pasal 13 ayat (1) UU tentang IKN telah meniadakan keterwakilan rakyat di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Bahwa Ibu Kota Nusantara itu setingkat Provinsi dan setiap daerah sesuai konstitusi seharusnya memiliki DPRD (belum lagi amanat Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang mengharuskan adanya Pemilu Anggota DPRD) maka tidak dapat diiadakan dan hanya mengandalkan kepada DPR dan DPD saja.

Apabila akan dibahas satu persatu mulai dari DPD RI, Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar hukum keberadaan dari DPD RI selaku perwakilan daerah. DPD RI merupakan kamar kedua di dalam parlemen di Indonesia dengan sistem bikameralnya.³⁵ Keberadaannya merupakan sebuah harapan untuk mekanisme *check and balances* terutama dalam kamar legislatif. DPD RI lahir dari kebutuhan akan aspirasi dari daerah yang tidak dapat ditampung oleh DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat. Lahirnya DPD RI ini juga berasal dari utusan daerah sebelum dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945 dimana utusan daerah menjadi bagian dari anggota MPR masa itu. Dengan demikian, maka DPD RI ini merupakan lembaga yang khusus untuk menampung aspirasi daerah.

Selanjutnya, DPR RI merupakan lembaga utama dalam hal representasi rakyat di Indonesia di tingkat nasional. Lembaga ini memiliki 3 (tiga) fungsi yang secara atributif dinyatakan kewenangannya dalam UUD NRI Tahun 1945. Ketiga fungsi tersebut adalah fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut tentunya selalu dijalankan dalam kerangka representasi

33 Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hal. 67.

34 Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945*, Malang: In-Trans Publishing, 2012, hal. 24.

35 Ryan Muthiara Wasti, *Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 47 No. 4 Tahun 2017, hal. 440.

rakyat. Adapun dari ketiga fungsi tersebut, fungsi legislasi sebagai fungsi yang pertama disebutkan dalam konstitusi bukanlah tanpa arti tertentu dan selaras dengan penyebutan anggota DPR RI dengan sebutan “legislator”. Hal ini menunjukkan bahwa legislasi merupakan fungsi yang utama dari DPR RI. Fungsi legislasi merupakan fungsi yang paling utama dikarenakan undang-undang adalah produk yang dapat dihasilkan dari DPR RI yang paling terasa, sehingga DPR RI kehadirannya memiliki arti sebagai wakil dari rakyat Indonesia yang dipilih melalui Pemilu.³⁶

Dari kedua lembaga di atas, baik DPR RI dan DPD RI keduanya menurut pandangan Penulis tidak dapat menggantikan peran dari DPRD, baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. DPR RI dan DPD RI memiliki jangkauan yang berbeda karena kedua lembaga tersebut berada pada tingkatan nasional. Hal-hal yang diperjuangkan oleh kedua lembaga tersebut pun merupakan hal-hal yang bersifat umum dan global selaras dengan undang-undang yang mengatur hal-hal yang umum sifatnya dan tidak rigid atau spesifik.

Perbandingan tersebut juga berlaku bagi DPR RI dan DPD RI yang keduanya terlalu jauh jangkauannya bagi WNI yang tinggal di Ibu Kota Nusantara bilamana hendak menyampaikan kebutuhan aktualnya yang dihadapi sehari-hari. Untuk itu Penulis berpandangan bahwa lembaga DPRD tetap diperlukan agar WNI yang tinggal di Ibu Kota Nusantara tetap memiliki suatu lembaga yang berfungsi sebagai saluran penyampaian aspirasinya.

Terkait dengan DPRD ini, Penulis kiranya harus menjabarkan bahwa DPRD berbeda dengan DPR RI. Perbedaan ini

³⁶ Achmadudin Rajab, *Peran Penting Badan Keahlian DPR RI Dalam Sistem Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Mendukung Terwujudnya Keadilan Untuk Kedamaian*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14 No. 02 – Juni 2017, hal. 240.

dikarenakan DPRD merupakan bagian dari penyelenggara pemerintahan di daerah bersama dengan Pemerintah Daerah.³⁷ Dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah) dinyatakan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Dengan demikian kedudukan DPRD berbeda dengan DPR RI di tingkat nasional dimana penyelenggaranya hanyalah Pemerintah Pusat. Konsep DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah juga sejalan dengan konstitusi yakni dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum*”.

Konsep yang ada di dalam UU tentang IKN sangatlah berbeda dengan UU tentang Pemda dan juga konstitusi yang sama-sama kita hormati pada saat ini. Hal ini dikarenakan pemerintahan daerah di Ibu Kota Nusantara dilaksanakan secara tunggal oleh Otorita Ibu Kota Nusantara. Hal ini dimuat dalam Pasal 1 angka 8 UU tentang IKN yang menyatakan bahwa:

Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara adalah pemerintahan daerah yang bersifat khusus yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Ibu Kota Nusantara.

Begitu juga selanjutnya dalam Pasal 1 angka 9 UU tentang IKN yang menyebutkan bahwa:

³⁷ M. Agus Santoso, *Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan*, Jurnal Hukum No. 4 Vol. 18 Oktober 2012, hal. 606.

Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut sebagai Otorita Ibu Kota Nusantara adalah pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Dengan demikian, baik Pemerintah Daerah maupun lebih luas lagi Pemerintahan Daerah dijalankan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara. Kondisi ini berbeda jauh dengan pengaturan dalam UU tentang Pemda yang juga sejalan dengan amanat konstitusi dimana Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah sedangkan Pemerintahan Daerah itu dilaksanakan secara bersama-sama yakni Kepala Daerah dan DPRD (dengan dibantu sejumlah perangkatnya).

Analisis Penulis terkait dengan urgensi pentingnya DPRD hadir dan ada sebagai bagian dari Pemerintahan Daerah di wilayah Ibu Kota Nusantara ini, merupakan suatu jawaban terkait dengan solusi dari hilangnya hak politik warga negara dalam memilih dan dipilih yang tinggal di Ibu Kota Nusantara. Penulis meyakini bahwa penting dalam UU tentang IKN ini untuk ke depannya memiliki DPRD sebagai kebutuhan dasar bagi terwujudnya demokratisasi di tingkat lokal dan penyaluran aspirasi untuk WNI yang bertempat tinggal di Ibu Kota Nusantara.

Penulis yang juga bagian dari tim pembahasan RUU tentang IKN ini mengusulkan pentingnya suatu urgensi untuk merubah UU tentang IKN. Perubahan ini dirasakan penting menurut pandangan Penulis dan merupakan wujud nyata demokrasi di tingkat lokal yang seharusnya ada di setiap daerah tanpa terkecuali. Niatan menghilangkan pengaruh partai politik dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara menurut Penulis bukan berarti meniadakan DPRD. Untuk itu perubahan UU tentang IKN merupakan suatu solusi, terlebih solusi

ini sejalan dengan pemenuhan hak asasi yang seharusnya dilindungi negara bukan justru meniadakannya.

Untuk itu maka solusi yang ditawarkan oleh Penulis agar hilangnya hak politik warga negara yang tinggal di Ibu Kota Nusantara dalam memilih dan dipilih dapat diwujudkan melalui hadirnya DPRD, tentunya melalui perubahan UU tentang IKN. Penulis mengusulkan agar Pemerintahan Daerah di Ibu Kota Nusantara memiliki minimal DPRD Provinsi. Kondisi ini serupa dengan provinsi DKI Jakarta yang memiliki DPRD Provinsi namun tidak memiliki DPRD Kota, meskipun Jakarta memiliki sejumlah kota administratif.

III. Penutup

A. Simpulan

1. Bahwa terkait dengan kekhususan ibu kota Nusantara dalam UU tentang IKN yang memiliki dampak terhadap kelembagaan DPRD terkait dengan hak dipilih dan hak memilih warga negara, Penulis berpandangan bahwa kekhususan yang ada di Ibu kota Nusantara sangat berbeda dengan kekhususan di daerah lainnya sepertinya misalnya di Provinsi Aceh. Hal ini dikarenakan kekhususan yang ada ibu kota Nusantara telah menghilangkan hak pilih bagi warga negara untuk memilih anggota DPRD dan oleh karenanya dalam UU tentang IKN tersebut ditiadakan kelembagaan DPRD. Hal ini menurut pandangan Penulis jelas tidak sejalan konstitusi karena merupakan suatu pencabutan terhadap hak asasi khususnya hak memilih dan dipilih yang seharusnya dijamin bagi setiap warga negara.
2. Bahwa solusi yang dapat ditempuh untuk menjamin hak dipilih dan hak memilih bagi warga negara yang hilang karena UU tentang IKN, adalah dengan cara menghadirkan kembali kelembagaan DPRD di Ibu Kota Nusantara. Hal ini

bisa diwujudkan melalui perubahan UU tentang IKN. DPRD menurut Penulis sangat penting ada dalam setiap pemerintahan daerah, karena hal ini merupakan wujud nyata demokrasi di tingkat lokal yang seharusnya ada di setiap daerah tanpa terkecuali. Niatan menghilangkan pengaruh partai politik dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara menurut Penulis bukan berarti meniadakan DPRD. Untuk itu perubahan UU tentang IKN merupakan suatu solusi, terlebih solusi ini sejalan dengan pemenuhan hak memilih dan dipilih yang seharusnya dilindungi negara bukan justru meniadakannya.

B. Saran

Pada saat ini tidak ada DPRD menurut UU tentang IKN, untuk itu Penulis berpandangan ke depan dapat dihadirkan kembali DPRD di Ibu Kota Nusantara. Hadirnya DPRD tersebut dapat diwujudkan melalui perubahan atas UU tentang IKN.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Atas Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Buku

Arifin Hoesein, Zainal. *Penetapan pemilih dalam sistem Pemilihan Umum*. Depok: Rajawali Pers, 2017.

C, Anwar. *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945*, Malang: In-Trans Publishing, 2012.

- Campbell, Henry Black. *Black's Law Dictionary*. Fourth Edition, St. Paul, Minn: West Publishing, 1968.
- Dahl, Robert. *Perihal Pemilu, Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat*, diterjemahkan oleh A Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2014.
- Dick, H.W. Baca. *Surabaya, City of Work. A Socioeconomic History, 1900 – 2000*. Athens: Ohio University Press. 2006.
- Fahmi, Khairul. *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Fauzi Achmad, Abdilla. *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*. Jakarta: Golden Terayon Press, 2012.
- Gottmann, Jean and Robert A. Harper. *Since Megalopolis: The Urban Writings of Jean Gottmann*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press. 1990.
- Hall, Peter. *The Changing Role of Capital Cities: Six Types of Capital City In Capital Cities/ Les Capitales: Perspectives Internationales/ International Perspectives*, Ottawa: Carleton University Press. 1993.
- Heywood, Andrew. *Global Politics*, Palgrave Foundation. London: Palgrave Macmillan. 2011.
- Huda, Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Peubahan UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Karsayuda, M Rifqinizamy. *Pembentukan Partai politik lokal Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Malang: UB Press, 2013.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet. V, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001.
- Sesung, Rusdianto. *Hukum Otonomi Daerah: Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2013.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2010.
- Jurnal
- Baharudin. *Desain Daerah Khusus/Istimewa Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Konstitusi*. Masalah-Masalah Hukum. Jilid 45 No. 2, April 2016.
- Fahmi, Khairul. *Pergeseran Pembatasan Hak Pilih Dalam Regulasi Pemilu dan Pilkada*, Jurnal Konstitusi Volume 14 Nomor 4 Desember 2017.
- Katarina, Celia Santa. *Pencabutan Hak Politik Mantan Terpidana Kasus Korupsi Berdasarkan Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jurnal Sapientia Et Virtus, Volume 4 nomor 1 Tahun 2019.
- Nasution, Hilmi Ardani. *Memilih Dan Dipilih, Hak Politik Penyandang Disabilitas Dalam Kontestasi Pemilihan Umum: Studi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal HAM Volume 10 Nomor 2 Desember 2019.
- Santoso, M. Agus. *Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan*, Jurnal Hukum No. 4 Vol. 18 Oktober 2012.
- Rahmanto, Tony Yuri. *Hak Pilih Penyandang Disabilitas Mental Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jurnal HAM, Volume 10, No. 1 Tahun 2019.
- Rajab, Achmadudin. *Peran Penting Badan Keahlian DPR RI Dalam Sistem Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Mendukung Terwujudnya Keadilan Untuk Kedamaian*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14 No. 02 – Juni 2017.

Rispalman. *Upaya Komisi Independen Pemilihan Kota Banda Aceh Dalam Memenuhi Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Pada Pemilihan Umum*. Jurnal Ilmu Hukum Perundang-Undangan dan Pranata Sosial, Vol. 6 No. 2, 2021.

Wasti, Ryan Muthiara. *Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 47 No. 4 Tahun 2017.

Bahan Yang Tidak Diterbitkan

Asy'ari, Hasyim. *Pendaftaran Pemilih di Indonesia*. Makalah Seminar Internasional Membangun Sistem Pendaftaran Pemilih Yang Menjamin Hak Pilih Rakyat: Pengalaman Indonesia dan Internasional, Jakarta, 30 Maret 2011.

PENGATURAN PENYESUAIAN TARIF PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH DITINJAU DARI PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH DAN DESENTRALISASI FISKAL

(THE ARRANGEMENTS FOR ADJUSTMENT OF LOCAL TAXES AND LOCAL LEVIES IN LAW NUMBER 1 OF 2022 ON FINANCIAL CORRELATION BETWEEN THE CENTRAL GOVERNMENT AND LOCAL GOVERNMENTS REVIEW FROM THE PERSPECTIVE REGIONAL AUTONOMY AND FISCAL DECENTRALIZATION)

Meirina Fajarwati, S.H., M.H.

Perancang Undang-Undang Pertama
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI
*Korespondensi: meirina.fajarwati605@gmail.com

Abstrak

Pengaturan tentang pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD) diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang HKPD) yang salah satu materi muatannya mengatur tentang jenis dan tarif PDRD. Dalam UU tentang HKPD tarif PDRD sudah ditentukan batasan maksimal dan pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk menetapkan besaran tarif PDRD. Namun seiring dengan perkembangannya, tarif PDRD dapat disesuaikan oleh pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 97 UU tentang HKPD. Pengaturan ini dapat menimbulkan permasalahan karena dapat mengintervensi kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan tarif. Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis akan mengkaji bagaimana perbandingan pengaturan penentuan tarif PDRD dalam undang-undang dan bagaimanakah pengaturan penyesuaian tarif PDRD ditinjau dari perspektif otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Pengaturan mengenai tarif PDRD tidak dicantumkan dalam UU No. 11 Tahun 1957 dan UU No. 12 Tahun 1957. Jika dalam UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 34 Tahun 2000, dan UU tentang HKPD besarnya telah ditentukan seragam dan pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk menetapkan tarif serta tidak boleh melebihi dari yang ditetapkan dalam UU. Pengaturan penyesuaian tarif PDRD oleh pemerintah pusat tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia. Oleh karena itu perlu dilakukan perubahan terhadap pengaturan ini.

Kata kunci: tarif, pajak daerah dan retribusi daerah, desentralisasi fiskal dan otonomi daerah

Abstract

The local taxes and local levies are regulated by law Number 1 of 2022 on Financial Correlation Between The Central Government And Local Governments (HKPD Law). One of the substance is the type and rates of local taxes and local levies (PDRD). The law on PDRD sets the maximum limit for PDRD, and the local governments are given the freedom to establish the rate. However, PDRD can be adjusted by the Central Government as regulated in Article 97 of HKPD Law. In This arrangement can cause problems because it can interfere with the local government establishing the PDRD rates. Based on these problems, the author will examine how is the comparison of PDRD rates in the law and the adjustment of PDRD rates from the fiscal decentralization and regional autonomy perspective. This paper uses normative legal research. The regulations regarding PDRD are

unregulated in Law number 11 of 1957 and UU No. 12 Tahun 1957. But the PDRD rates are regulated by Law number 18 of 1997, Law number 34 of 2000, and the HKPD Law has determined that the amount is similar and the local governments are given freedom to establish the rate of PDRD and can not exceed those stipulated in the law on PDRD. The regulation of PDRD rate adjustment by the Central Government is not in accordance with the concept of regional autonomy and fiscal decentralization in Indonesia. Therefore, it is necessary to change this regulation.

Keywords: rate, local taxes and local levies, fiscal decentralization and regional autonomy

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Sebagai sebuah negara hukum maka segala aspek kehidupan dalam kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus sesuai dengan sistem hukum nasional yakni Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.¹ Indonesia sebagai sebuah negara hukum menganut sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya² sebagaimana tercermin dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahannya, pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pasal ini mengandung makna bahwa pemerintah daerah diberikan

kebebasan, keleluasaan, dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.³

Dasar hukum pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.⁴ Otonomi daerah yang mulai diterapkan di Indonesia sejak tahun 2001 telah menghasilkan berbagai implikasi menyangkut aspek kelembagaan pemerintahan, kualitas pelayanan publik,⁵ administrasi pemerintahan, dan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁶

Terkait dengan hubungan pusat dan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah diatur dalam Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan

3 Ibid.

4 Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016, hal. 105.

5 Maulana Mukhlis dan Syarif Makhya, *Implikasi Desentralisasi Fiskal Terhadap Kemandirian Daerah Pasca Pemekaran (Studi di Kabupaten Tulang Bawang, Tuba Barat, dan Mesuji Lampung)*, Cosmogov, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 5 No. 2, 2019, hal. 148.

6 Machfud Sidik, *Optimalisasi Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah*, dimuat dalam https://ocw.ui.ac.id/pluginfile.php/882/mod_resource/content/1/Optimalisasi_Pajak_Daerah_dan_Retribusi.pdf, diakses tanggal 13 Februari 2022.

1 Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi, 2006, hal. 170.

2 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016, hal. 17.

undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa secara umum hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah meliputi kewenangan, keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam yang harus dilakukan secara adil dan selaras dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.⁷ Jika dilihat dari hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait keuangan, penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah telah menimbulkan adanya hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditandai dengan pemberian kewenangan kepada daerah untuk memungut sumber pendapatan keuangan dalam bentuk pajak dan retribusi daerah (PDRD).⁸

Pemberian sumber penerimaan daerah berupa PDRD merupakan salah satu kebijakan desentralisasi fiskal dalam upaya mendorong kemandirian keuangan daerah dalam optimalisasi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan, baik fungsi primer seperti pelayanan dan sekunder seperti pembangunan.⁹ Kewenangan daerah yang semakin luas diharapkan dapat meningkatkan kemandirian fiskal daerah serta kinerja pemerintah untuk mendorong terciptanya

pembangunan ekonomi yang lebih baik, yang ditunjukkan dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi daerah atau peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹⁰ Dasar hukum pemungutan PDRD diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD). Namun dalam perkembangannya, UU tentang PDRD dicabut oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang HKPD) yang mana di dalam UU tentang HKPD salah satunya mengatur mengenai PDRD. Dalam UU tentang HKPD diatur mengenai jenis PDRD yang meliputi tarif, objek pajak, subjek, dasar penghitungan, dasar pengenaan; bagi hasil pajak provinsi; opsen; penerimaan pajak yang diarahkan penggunaannya; evaluasi rancangan perda dan perda pajak dan retribusi; pengaturan pajak dan retribusi dalam rangka mendukung kemudahan berusaha dan berinvestasi; penyidikan; dan ketentuan pidana.

Terkait dengan jenis pajak daerah dalam UU tentang HKPD menganut *closed list system* dalam pemungutannya yang artinya pemungutan pajak daerah menggunakan daftar tertutup¹¹ yang mana pemerintah daerah dilarang memungut pajak selain yang diatur dalam UU tentang HKPD. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, memastikan bahwa pungutan pajak daerah tidak akan menurunkan perkembangan ekonomi di masyarakat. Sedangkan untuk retribusi daerah, UU tentang HKPD menerapkan sistem yang

7 Azmi Fendri, *Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral dan Batu Bara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016, hal. 2.

8 Maulana Mukhlis dan Syarief Makhya, *Implikasi Desentralisasi Fiskal Terhadap Kemandirian Daerah Pasca Pemekaran (Studi di Kabupaten Tulang Bawang, Tuba Barat, dan Mesuji Lampung)*, hal. 148.

9 *Ibid.*

10 Khubbi Abdillah dan Djoko Mursinto, *Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Kesenjangan Ekonomi Antar Daerah Serta Kesejahteraan Masyarakat Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Timur Tahun 2006 - 2010*, Jurnal Ekonomi dan Bisnis Tahun XXIV, No 3, Desember 2014, hal. 188.

11 Adrianto Dwi Nugroho dan Mailinda Eka Yuniza, *Pengaturan Pajak Daerah Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kota Yogyakarta*, Mimbar Hukum, Vol. 24 No 1, Februari 2012, hal. 136.

semi terbuka, artinya dimungkinkan adanya tambahan jenis retribusi yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.¹²

Pengaturan mengenai tarif pajak daerah diatur dalam Pasal 10, Pasal 15, Pasal 20, Pasal 26, Pasal 31, Pasal 36, Pasal 41, Pasal 47, Pasal 58, Pasal 63, Pasal 69, Pasal 74, Pasal 79, dan Pasal 83 UU tentang HKPD yang penetapannya diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah.¹³ Berdasarkan Pasal 5 dan Pasal 6 UU tentang HKPD Terkait dengan besaran tarif pajak ini pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menetapkan tarif pajak sesuai dengan kondisi dan karakteristik dari daerahnya. Namun dalam menetapkan tarif tersebut pemerintah daerah tidak boleh menetapkan tarif melebihi yang diatur dalam UU tentang HKPD.

Terkait dengan tarif PDRD di atas, penetapan tarif yang sebelumnya menjadi kewenangan pemerintah daerah sepenuhnya, setelah UU tentang HKPD diundangkan pemerintah pusat dapat mengintervensi tarif yang ditentukan pemerintah daerah. Adapun bentuk intervensi pemerintah pusat yakni dengan melakukan penyesuaian terhadap tarif PDRD dengan cara mengubah tarif

12 Devi Taurisa, *Pajak dan Retribusi Daerah sebagai Penopang Otonomi Daerah Dilema terhadap Kepastian Hukum bagi Iklim Usaha*, University of Bengkulu Law Journal, Vol. 5 No. 1, Oktober 2020, hal. 92, dan lihat Pasal 88 ayat (8) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

13 Pasal 10 mengatur mengenai tarif PKB, Pasal 15 mengatur mengenai tarif BBNKB, Pasal 20 mengatur mengenai tarif PAB, Pasal 26 mengatur mengenai tarif PBBKB, Pasal 31 mengatur mengenai tarif PAP, Pasal 36 mengatur mengenai tarif Pajak Rokok, Pasal 41 mengatur mengenai tarif PBB-P2, Pasal 47 mengatur mengenai tarif BPHTB, Pasal 58 mengatur mengenai tarif PBJT, Pasal 63 mengatur mengenai tarif Pajak Reklame, Pasal 69 mengatur mengenai tarif PAT, Pasal 74 mengatur mengenai tarif Pajak MBLB, Pasal 79 mengatur mengenai tarif Pajak Sarang Burung Walet, Pasal 83 mengatur mengenai tarif Opsen Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

PDRD sebagaimana diatur dalam Pasal 97 UU tentang HKPD. Dasar dari perubahan tarif oleh pemerintah pusat ditujukan dalam untuk mendukung kemudahan berinvestasi dan mendorong pertumbuhan industri. Pengaturan ini dapat menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya karena tidak sesuai dengan konsep otonomi daerah karena telah mengintervensi kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan tarif. Terkait perubahan pengaturan ini, penulis akan mengkaji perihal pengaturan penyesuaian tarif pajak daerah dan retribusi daerah dalam UU Tentang HKPD ditinjau dari perspektif otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

B. Permasalahan

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

1. Bagaimanakah perbandingan pengaturan penentuan tarif pajak daerah dan retribusi daerah dalam undang-undang?
2. Bagaimanakah pengaturan penyesuaian tarif pajak daerah dan retribusi daerah ditinjau dari perspektif otonomi daerah dan desentralisasi fiskal?

C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui mengenai:

1. Pengaturan penentuan tarif pajak daerah dan retribusi daerah yang sudah berjalan selama ini.
2. Pengaturan penyesuaian tarif pajak daerah dan retribusi daerah ditinjau dari perspektif otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

D. Metode Penulisan

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (doktriner). Hal ini dikarenakan yang dilakukan adalah meneliti bahan hukum pustaka atau data sekunder.¹⁴

14 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian*

Tulisan ini akan mengkaji perihal pengaturan penyesuaian tarif pajak daerah dan retribusi daerah dalam UU tentang HKPD ditinjau dari perspektif otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.¹⁵ Jika ditinjau dari segi bentuknya maka penelitian ini termasuk dalam penelitian perspektif¹⁶ yang dimaksudkan untuk mendapatkan saran mengenai penyesuaian tarif PDRD dengan melihat dari sudut pandang pembentukan peraturan perundang-undangan dan teori terkait otonomi daerah.

Data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data sekunder¹⁷ yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. 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.¹⁸ Sedangkan bahan hukum tertier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.¹⁹ Bahan hukum primer yang digunakan dalam tulisan ini yaitu UUD NRI Tahun 1945, UU tentang HKPD, dan peraturan perundang-undang lainnya. Bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu pendapat ahli hukum dan teori-teori hukum, sedangkan bahan hukum tertier yang digunakan yakni kamus dan ensiklopedia yang terkait dengan PDRD.

II. Pembahasan

Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006, hal. 13-14.

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

16 Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016, hal. 29.

17 Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013, hal. 12.

18 *Ibid*, hal. 118-119.

19 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Ibid*.

A. Kerangka Konseptual

1. Otonomi Daerah

Otonomi berasal dari bahasa Yunani yakni *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan.²⁰ Dengan demikian otonomi adalah pemerintahan yang mampu menyelenggarakan pemerintahan yang dituangkan dalam peraturan sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat.²¹ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata “otonomi” berarti pemerintahan sendiri. Sedangkan menurut *Cambridge Dictionary of English* “*autonomy is the right of a group people to govern itself or to organize its own activities* (otonomi adalah hak sekelompok orang untuk mengurus dirinya sendiri atau hak untuk mengorganisasikan aktivitas-aktivitasnya).”²²

Otonomi dalam pengertian politik diartikan sebagai hak untuk mengatur sendiri kepentingan intern daerah atau organisasinya menurut hukum sendiri. Definisi tersebut memberikan pengertian bahwa otonomi sendiri berkaitan sebagai bentuk keleluasaan untuk mengatur masalah intern tanpa diintervensi oleh pihak lain dengan kata lain apabila dikaitkan dengan kata daerah maka otonomi daerah sendiri berarti pemerintahan sendiri.²³ Otonomi daerah pada dasarnya adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.

20 Kiki Endah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan: Moderat, Vol.2 No.2, Mei 2016, hal. 799.

21 *Ibid*.

22 Dadang Sufianto, *Pasang Surut Otonomi Daerah Di Indonesia*, Jurnal Academia Praja Vol. 3 No. 2, Agustus 2020, hal. 272-273.

23 Wasisto Raharjo Jati, *Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9 No. 4, Desember 2012, hal. 746.

Otonomi daerah sebagai wujud dari dianutnya asas desentralisasi, diharapkan akan dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.²⁴

2. Desentralisasi dan Desentralisasi Fiskal

Dalam konteks harfiah desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis.²⁵ Desentralisasi merupakan sebuah konsep yang mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah di tingkat bawah untuk mengurus wilayahnya sendiri.²⁶ Desentralisasi merupakan sebuah instrumen untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Salah satu wujud pelaksanaan otonomi daerah adalah dengan adanya otonomi dalam aspek pengelolaan keuangan daerah yang disebut otonomi fiskal atau desentralisasi fiskal.²⁷ Menurut Mardiasmo terkandung 3 (tiga) misi utama dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yaitu meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk

berpartisipasi dalam proses pembangunan.²⁸

Desentralisasi memiliki berbagai macam tujuan yang dapat diklasifikasi ke dalam dua variabel penting, yaitu peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan (yang merupakan pendekatan model efisiensi struktural/*structural efficiency model*) dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan (yang merupakan pendekatan model partisipasi/*participatory model*).²⁹ Secara umum, desentralisasi dibagi menjadi 3 (tiga) yakni desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), desentralisasi ekonomi (*economic of market decentralization*), dan desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*).³⁰ Desentralisasi fiskal diartikan sebagai alat atau instrumen untuk mewujudkan tata kelola pemerintah yang efisien dan partisipatif.³¹ Menurut Prawirosetoto, desentralisasi fiskal adalah pendelegasian tanggung jawab dan pembagian kekuasaan dan kewenangan untuk pengambilan keputusan di bidang fiskal yang meliputi aspek penerimaan (*tax assignment*) maupun aspek pengeluaran (*expenditure assignment*). Desentralisasi fiskal ini dikaitkan dengan tugas dan fungsi pemerintah daerah dalam penyediaan barang dan jasa publik (*public goods/public service*).³²

28 Syamsul, *Desentralisasi Fiskal dan Tingkat Kemiskinan di Indonesia*, Akuntabel, Vol. 17 No. 1, 2020, hal. 143.

29 Rira Nuradhawati, *Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi Di Indonesia*, Jurnal Academia Praja, Vol. 2 No 1, Februari 2019, hal. 160.

30 Bayu Kharisma, *Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi: Sebelum dan Sesudah Era Desentralisasi Fiskal Di Indonesia*, Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan, Vol. 14 No. 2, Oktober 2013, hal. 103.

31 Rafika Sari, *Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal Pada Daerah Tertinggal Di Indonesia*, Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik, Vo. 5 No. 1 Tahun 2014, hal. 81.

32 Proborini Hastuti, *Desentralisasi Fiskal Dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia*, hal. 788.

24 Sakinah Nadir, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa*, Jurnal Politik Profetik, Vol. 1 No. 1, 2013, hal. 2

25 Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, *Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Law Reform, Vol. 15, No. 1, Tahun 2019, hal. 151.

26 Sakinah Nadir, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa*, hal. 1.

27 Proborini Hastuti, *Desentralisasi Fiskal dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Laporan Simposium Nasional Keuangan Negara Tahun 2018, hal. 787.

Menurut Kumorotomo, gagasan dasar desentralisasi fiskal adalah penyerahan beban tugas pembangunan, penyediaan layanan publik dan sumber daya keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah sehingga tugas-tugas itu akan lebih dekat kepada masyarakat. Desentralisasi fiskal di Indonesia cenderung lebih kepada pelimpahan wewenang terhadap pengelolaan sumber penerimaan negara dari pemerintah pusat kepada daerah. Sehingga esensi dari desentralisasi fiskal adalah adanya kewenangan (diskresi) ataupun keleluasaan daerah dalam mengalokasikan anggarannya sesuai kebutuhan dan prioritas daerahnya. Salah satu instrumennya adalah dana transfer.³³ Menurut *United Nations Development Programme* (UNDP), desentralisasi fiskal memiliki empat pilar yaitu pilar pertama, tanggung jawab pengeluaran. Pilar kedua, penugasan pendapatan. Pilar ketiga, transfer antarpemerintah. Pilar keempat, pinjaman daerah.³⁴

3. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

a. Pajak Daerah

Tujuan negara Indonesia tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “....melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Tujuan negara di atas mencerminkan bahwa negara kesatuan republik Indonesia merupakan negara hukum modern. Dalam konsepsi negara hukum modern kedudukan dan peran negara sangat

besar karena negara turut campur dalam segala aspek kehidupan warga negara.³⁵ Dalam mencapai tujuan tersebut diperlukan sumber pendapatan yang dapat berupa pajak dan retribusi. Dasar hukum pemungutan pajak di Indonesia terdapat dalam Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Segala pajak dan pungutan lain yang sifatnya memaksa untuk kepentingan negara berdasar peraturan perundang-undangan”.

Di Indonesia, berdasarkan kewenangan memungut, pajak digolongkan menjadi dua, yakni pajak pusat dan pajak daerah. Penggolongan ini karena Indonesia sebagai negara kesatuan memiliki tingkatan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang merupakan bagian dari negara, dalam membuat peraturan perundang-undangan perpajakan daerah tidak dapat lepas begitu saja dari kebijakan politik perpajakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.³⁶ Sebelum menjelaskan mengenai definisi dari pajak daerah maka akan diuraikan juga beberapa definisi dari pajak yakni iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikelir ke sektor pemerintah) berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tiada mendapatkan jasa timbal (*tegen prestatie*) yang langsung dapat ditunjuk dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum dan yang digunakan sebagai alat pencegah atau pendorong untuk mencapai tujuan yang ada di luar bidang keuangan.³⁷

Menurut Andriani sebagaimana dikutip oleh Santoso Brotodihardjo, pajak adalah iuran kepada negara yang dapat dipaksakan yang terhutang oleh wajib pajak menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat

33 Rafika Sari, *Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal Pada Daerah Tertinggal Di Indonesia*, Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik, hal. 81.

34 Kanetasya Sabilla dan Wihana Kirana Jaya, *Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Per Kapita Regional Di Indonesia*, Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan, Vol. 15 No. 1, April 2014, hal. 13.

35 S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Yogyakarta: FH UII Press, 2018, hal. 67-68.

36 Mustaqiem, *Perpajakan Dalam Konteks Teori Dan Hukum Pajak Di Indonesia*, Yogyakarta: Buku Litera, 2014, hal. 107.

37 *Ibid*, hal. 30.

prestasi kembali yang langsung dapat ditujukan dan gunanya untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.³⁸ Menurut Rochmat Soemitro, pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapatkan jasa timbal balik (kontra prestasi) yang langsung dapat ditujukan dan yang dipergunakan untuk membayar pengeluaran umum.³⁹

Menurut Ahmad Yani, pajak daerah adalah iuran yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.⁴⁰ Sedangkan menurut Abdul Kadir berpendapat pajak daerah adalah pajak yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah (perda) yang wewenang pemungutannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.⁴¹ Berdasarkan UU tentang HKPD, pajak daerah didefinisikan sebagai kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam Pasal 4 UU tentang HKPD, pajak daerah dibagi menjadi 2 (dua) jenis yakni pajak

38 Mustaqiem, *Pajak Daerah Dalam Transisi Otonomi Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hal. 43-44

39 S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, hal. 479.

40 Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hal. 52-53.

41 Abdul Kadir, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Perspektif Otonomi di Indonesia*, Medan: FISIP Universitas Sumatera Utara Press, 2008, hal. 26-27.

provinsi dan pajak kabupaten/kota. Pajak provinsi terdiri atas pajak kendaraan bermotor (PKB); bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB); pajak alat berat (PAB); pajak bahan bakar kendaraan bermotor (PBBKB); pajak air permukaan (PAP); pajak rokok; dan opsen pajak mineral bukan logam dan batuan (MBLB). Sedangkan pajak kabupaten/kota terdiri atas pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan; bea perolehan hak atas tanah dan bangunan; pajak barang dan jasa tertentu; pajak reklame; pajak air tanah; pajak MBLB; pajak sarang burung walet; opsen PKB; dan opsen BBNKB. Dalam melakukan pemungutan pajak, daerah dilarang memungut pajak selain jenis pajak daerah yang telah diuraikan di atas sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU tentang HKPD.

b. Retribusi Daerah

Menurut S.F. Marbun, retribusi adalah pungutan sebagai pembayaran atas suatu pemakaian dengan prestasi kembalinya secara langsung.⁴² Sedangkan Marihot P. Siahaan, mendefinisikan retribusi yakni adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan.⁴³ Retribusi dapat diartikan sebagai pungutan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai akibat adanya kontraprestasi yang diberikan oleh pemerintah daerah atau pembayaran tersebut didasarkan atas prestasi atau pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah yang langsung dinikmati secara perorangan oleh warga masyarakat dan pelaksanaannya didasarkan atas peraturan yang berlaku.⁴⁴

42 S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, hal. 483.

43 Marihot P. Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005, hal. 5.

44 Toar Waraney Lakoy, Daisy S.M Engka, Steeva Y.L Tumangkeng, *Kontribusi dan Pengaruh Penerimaan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Minahasa Selatan (2005-2014)*, Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi, Vol. 16 No. 01, 2016, hal. 561.

Menurut UU tentang HKPD, retribusi daerah diartikan sebagai pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.⁴⁵ Davey berpendapat bahwa pembayaran retribusi harus memenuhi dua syarat yaitu⁴⁶:

- 1) Dasar untuk mengenakan retribusi biasanya harus didasarkan pada total cost dari pada pelayanan-pelayanan yang disediakan; dan
- 2) Dalam beberapa hal retribusi biasanya harus didasarkan pada kesinambungan atas jasa suatu pelayanan yaitu atas dasar mencari keuntungan.

Sedangkan Josep Riwo Kaho mengemukakan ada beberapa ciri retribusi yaitu⁴⁷ retribusi dipungut oleh negara; dalam pungutan terdapat paksaan secara ekonomis; adanya kontra prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk; dan retribusi dikenakan kepada setiap orang/badan yang menggunakan jasa yang disediakan oleh negara. Berdasarkan Pasal 87 UU tentang HKPD, objek retribusi terdiri atas jasa umum,⁴⁸ jasa usaha,⁴⁹ dan perizinan tertentu.⁵⁰

⁴⁵ Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

⁴⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2008, hal.75.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Pasal 1 angka 66 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Jasa umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.

⁴⁹ Pasal 1 angka 67 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Jasa Usaha adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah yang dapat bersifat mencari keuntungan karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.

⁵⁰ Pasal 1 angka 68 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara

B. Analisis

1. Pengaturan Penentuan Tarif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Yang Sudah Berjalan Selama Ini

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum. Jika melihat dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 maka diketahui bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing provinsi, kabupaten dan kota memiliki hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, harus sejalan dengan tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mewujudkan tujuan negara tersebut negara sebagai pemegang mandat dari rakyat, wajib bertanggung jawab dalam melaksanakan pelayanan publik, sebagai usaha pemenuhan terhadap hak-hak dasar rakyat. Dalam hal ini, posisi negara termasuk pemerintah daerah merupakan pelayan masyarakat (*public service*) dari pengguna layanan. Sementara rakyat memiliki hak atas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh

Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Perizinan Tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

negara, antara lain hak untuk memperoleh layanan dalam bidang perpajakan, termasuk di dalamnya perlindungan hak-hak sebagai subyek pajak.⁵¹

Salah satu dampak dari kebijakan otonomi daerah adalah desentralisasi fiskal, dimana pemerintah daerah berwenang untuk mendapatkan sumber keuangan, di antaranya kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak daerah dan retribusi daerah untuk membiayai pelayanan publik di daerah, membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan untuk memantapkan otonomi daerah.⁵² Pembiayaan untuk kebutuhan tersebut dibiayai dari sumber pendapatan daerah yang mencakup pendapatan asli daerah (PAD); pendapatan transfer yang terdiri dari dana perimbangan, dana otonomi khusus, dana keistimewaan, dan dana desa; dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.⁵³ PDRD termasuk dalam kategori PAD dan salah satu merupakan kebijakan desentralisasi fiskal pemerintah pusat yang ditujukan dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah dan kapasitas fiskal daerah untuk menjalankan setiap urusan yang dilimpahkan kepada daerah.⁵⁴

51 Galih Arya Prathama, *Eksistensi Pajak Daerah Sebagai Wujud Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Financial Governance*, Media Iuris, Vol. 1 No. 2, Juni 2018, hal. 254.

52 Devi Taurisa, *Pajak dan Retribusi Daerah sebagai Penopang Otonomi Daerah Dilema terhadap Kepastian Hukum bagi Iklim Usaha*, hal. 91.

53 Tjip Ismail, *Implementasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Era Otonomi Daerah*, MMH Jilid 40 No. 2, April 2011, hal. 257. dan lihat juga dalam Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

54 Mangappu Pasaribu, *UU HKPD: Re-Design Desentralisasi Fiskal*, dimuat dalam <https://djp.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/3890-uu-hkpd-re-design-desentralisasi-fiskal.html>, diakses tanggal 25 Mei 2022.

Dasar hukum pemungutan PDRD di Indonesia telah dijamin dalam Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Dalam sejarahnya, Indonesia memiliki beberapa pengaturan mengenai pajak daerah yaitu Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah (UU No.11 Tahun 1957), Undang-Undang Darurat Nomor 12 Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah (UU No. 12 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No.18 Tahun 1997), Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No.34 Tahun 2000), dan UU tentang PDRD⁵⁵ sebagaimana telah dicabut dengan UU tentang HKPD. Berikut ini akan dijelaskan pengaturan mengenai jenis PDRD beserta dengan penetapan tarif dari PDRD dalam masing-masing undang-undang.

a. UU No. 11 Tahun 1957 dan UU No. 12 Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah

UU No. 11 Tahun 1957 merupakan undang-undang pertama dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yang mengatur mengenai pajak daerah. Dalam Pasal 14 UU No. 11 Tahun 1957 diatur bahwa daerah tingkat ke I diberikan kewenangan memungut jenis pajak diantaranya pajak atas pertunjukkan dan keramaian umum; pajak atas reklame sepanjang tidak diadakan dengan memuatnya dalam majalah atau warta harian; pajak anjing; pajak atas izin penjualan atau pembikinan petasan dan kembang api; pajak atas izin penjualan minuman yang mengandung alkohol; pajak

55 Galih Arya Prathama, *Eksistensi Pajak Daerah Sebagai Wujud Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Financial Governance*, hal. 257.

atas kendaraan tidak bermotor; pajak atas izin mengadakan penjudian; dan lain-lain.⁵⁶

Dalam pemerintahan yang bersifat sentralistik, peran pajak daerah pada periode ini hanya sebagai pelengkap sehingga optimalisasi pemungutan jenis pajak dan retribusi kurang mendapat perhatian. Pengaturan pajak bersifat *open list* mengakibatkan kelemahan pada fase ini diantaranya banyak pemungutan pajak yang tidak efisien (biaya administrasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan hasil pungutan), serta duplikasi atau tumpang tindih pengenaan pajak pada objek yang sama.⁵⁷ Dalam UU No. 11 Tahun 1957 tidak diatur secara rinci mengenai tarif pajak daerah karena aturan tersebut akan diatur dalam peraturan daerah tentang pajak daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 5. Pengaturan mengenai retribusi diatur dalam Pasal 3 UU No. 12 Tahun 1957 yang menyatakan bahwa “mengadakan, merubah dan meniadakan retribusi daerah ditetapkan dengan peraturan daerah”. Pemungutan retribusi ditetapkan sesuai dengan pemakaian atas pekerjaan, usaha dan milik daerah atau dengan jasa yang diberikan oleh daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (2) UU No. 12 Tahun 1957.

b. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Dalam UU No. 18 Tahun 1997, pajak daerah dibagi menjadi 2 (dua) yakni Pajak Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Jenis Pajak Daerah Tingkat I yakni PKB, BBNKB,

dan PBBKB. Sedangkan pajak Daerah Tingkat II terdiri dari pajak hotel dan restoran; pajak hiburan; pajak reklame; pajak penerangan jalan; pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan c; dan pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.⁵⁸ UU No. 18 Tahun 1997 menganut *open list system* dalam pemungutan PDRDnya. Hal ini dapat terlihat dalam ketentuan Pasal 2 ayat (3) yang menyatakan bahwa dengan peraturan pemerintah maka dapat ditetapkan jenis pajak selain yang telah dijelaskan diatas dan harus memenuhi kriteria sebagai berikut bersifat sebagai pajak dan bukan retribusi; objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum; potensinya memadai; tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif; memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan menjaga keslestarian lingkungan.

Pengaturan tarif pajak daerah diatur dalam Pasal 3 UU No. 18 Tahun 1997. Besarnya tarif untuk pajak Daerah Tingkat I ditetapkan secara seragam di seluruh Indonesia. Sedangkan besarnya tarif definitif untuk pajak dan Daerah Tingkat II ditetapkan dengan perda dan tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang ditentukan dalam UU.⁵⁹ Pemungutan pajak di daerah ditetapkan dengan instrumen peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 4. Dalam Pasal 18 UU No. 18 Tahun 1997 diatur bahwa retribusi daerah terdiri dari 3 (tiga) golongan yakni retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha; dan retribusi perizinan tertentu. Jenis retribusi yang termasuk golongan jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu diatur dalam peraturan pemerintah sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 UU No. 18 Tahun 1997. Adapun tata cara penghitungan tarif retribusi

⁵⁶ Kadar Pamuji, *Kebijakan Pengelolaan Pajak Daerah Dalam Kerangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Analisa Terhadap Implementasi Wewenang Pengelolaan Pajak Daerah oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 14 No 3, September 2014, hal. 433.

⁵⁷ Devi Taurisa, *Pajak dan Retribusi Daerah sebagai Penopang Otonomi Daerah Dilema terhadap Kepastian Hukum bagi Iklim Usaha*, hal. 95.

⁵⁸ Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

⁵⁹ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

daerah yakni besarnya retribusi yang terutang dihitung berdasarkan tingkat penggunaan jasa dan tarif retribusi.

c. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Dalam UU No. 34 Tahun 2000, pajak daerah dibagi menjadi 2 (dua) yakni pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Pajak provinsi terdiri dari pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air; bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air; pajak bahan bakar kendaraan bermotor; pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan. Sedangkan pajak kabupaten/kota terdiri dari pajak hotel; pajak restoran; pajak hiburan; pajak reklame; pajak penerangan jalan; pajak pengambilan bahan galian golongan c; dan pajak parkir. Besarnya tarif untuk pajak provinsi ditetapkan secara seragam di seluruh Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah (PP No. 65 Tahun 2001). Sedangkan besarnya tarif definitif untuk pajak kabupaten/kota ditetapkan dengan Perda dan tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang ditentukan dalam UU.⁶⁰

Jenis pajak kabupaten/kota bersifat *open list* dimana pemerintah daerah kabupaten/kota dapat menetapkan jenis pajak kabupaten/kota selain yang diatur dengan undang-undang dengan instrumen peraturan daerah. Jenis pajak kabupaten/kota selain yang diatur dalam undang-undang harus memenuhi beberapa kriteria yakni⁶¹ bersifat pajak dan

bukan retribusi; objek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan; objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum; objek pajak bukan merupakan objek pajak provinsi dan/atau objek pajak pusat; potensinya memadai; tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif; memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan menjaga kelestarian lingkungan.

Pengaturan tarif pajak daerah diatur dalam Pasal 3 UU No. 34 Tahun 2000. Dalam Pasal 18 UU No. 34 Tahun 2000 diatur bahwa retribusi daerah terdiri dari 3 (tiga) golongan yakni retribusi jasa umum; retribusi jasa usaha; dan retribusi perizinan tertentu. Jenis retribusi yang termasuk golongan jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu ditetapkan dengan peraturan pemerintah berdasarkan kriteria yang ditetapkan dalam Pasal 18 UU No. 34 Tahun 2000. Tata cara penghitungan retribusi di atas dihitung berdasarkan tingkat penggunaan jasa dan tarif retribusi.

d. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah

Dalam UU tentang PDRD pajak daerah terbagi menjadi 2 (dua) yakni pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Jenis pajak provinsi terdiri atas pajak kendaraan bermotor; bea balik nama kendaraan bermotor; pajak bahan bakar kendaraan bermotor; pajak air permukaan; dan pajak rokok. Sedangkan pajak kabupaten/kota terdiri atas pajak hotel; pajak restoran; pajak hiburan; pajak reklame; pajak penerangan jalan; pajak mineral bukan logam dan batuan; pajak parkir; pajak air tanah; pajak sarang burung walet; pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan; dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.⁶²

60 Pasal 3 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

61 Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

62 Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang

UU tentang PDRD menganut *closed list* dalam pemungutannya yang artinya pemerintah daerah tidak dapat melakukan pemungutan pajak daerah diluar jenis yang ditentukan dalam undang-undang. Hal ini dapat terlihat dalam Pasal 2 ayat (3) UU tentang PDRD yang berbunyi Daerah dilarang memungut pajak selain jenis Pajak yang diatur dalam undang-undang. Jenis pajak daerah dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pengaturan tarif pajak daerah diatur dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 93.

Besarnya tarif untuk pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang ditentukan dalam UU tentang PDRD. Selain pajak daerah UU tentang PDRD juga mengatur mengenai retribusi daerah yang diatur dalam Pasal 108 sampai dengan Pasal 155. Retribusi daerah terdiri dari 3 (tiga) golongan yakni retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Mekanisme penghitungan tarif retribusi dilakukan berdasarkan perkalian antara tingkat penggunaan jasa⁶³ dengan tarif retribusi daerah. Apabila tingkat penggunaan jasa sulit diukur maka tingkat penggunaan jasa dapat ditaksir berdasarkan rumus yang dibuat oleh pemerintah daerah. Tarif retribusi dapat ditentukan seragam atau bervariasi menurut golongan sesuai dengan prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi.

Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

63 Tingkat pengguna jasa adalah jumlah penggunaan jasa yang dijadikan dasar alokasi beban biaya yang dipikul Pemerintah Daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan sebagaimana tercantum dalam Pasal 151 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

e. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Dalam UU tentang HKPD membagi pajak daerah terbagi menjadi 2 (dua) yakni pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Jenis pajak provinsi terdiri atas PKB; BBNKB; PAB; PBBKB; PAP; pajak rokok; dan opsen pajak MBLB. Sedangkan pajak kabupaten/kota terdiri atas pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan; bea perolehan hak atas tanah dan bangunan; pajak barang dan jasa tertentu; pajak reklame; pajak air tanah; pajak mineral bukan logam dan batuan; pajak sarang burung walet; opsen PKB; dan opsen BBNKB.⁶⁴

UU tentang HKPD menganut *closed list* dalam pemungutannya yang artinya pemerintah daerah tidak dapat melakukan pemungutan pajak daerah diluar jenis yang ditentukan dalam undang-undang. Hal ini dapat terlihat dalam Pasal 6 UU tentang HKPD yang berbunyi pemerintah daerah dilarang memungut pajak selain jenis Pajak yang diatur dalam undang-undang. Jenis Pajak daerah dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pengaturan pajak daerah beserta dengan tarifnya diatur dalam Pasal 7 sampai dengan Pasal 80 UU tentang HKPD.

Besarnya tarif untuk pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang ditentukan dalam UU tentang HKPD. Selain pajak daerah UU tentang HKPD juga mengatur mengenai retribusi daerah yang diatur dalam Pasal 87 sampai dengan Pasal 93. Retribusi daerah

64 Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

terdiri dari 3 (tiga) golongan yakni retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Berdasarkan uraian di atas maka dapat diketahui bahwa jenis PDRD sejak

tahun 1957 sampai saat ini telah mengalami perubahan dan penambahan beberapa jenis PDRD. Perubahan tersebut akan diuraikan dalam tabel di bawah ini.

	Sistem Pemungutan	Pengaturan Tarif Pajak Daerah	Pengaturan Tarif Retribusi
UU No. 11 Tahun 1957	<i>open list system</i>	tidak diatur secara rinci mengenai besaran tarif pajak daerah karena pengatur tersebut akan diatur dalam peraturan daerah	Pemungutan retribusi ditetapkan sesuai dengan pemakaian atas pekerjaan, usaha dan milik daerah atau dengan jasa yang diberikan oleh daerah
UU No. 18 Tahun 1997	<i>open list system</i>	Besarnya tarif untuk pajak Daerah Tingkat I atau Provinsi ditetapkan secara seragam di seluruh Indonesia. Besarnya tarif definitif untuk pajak dan Daerah Tingkat II atau Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Perda dan tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang ditentukan dalam UU	Dihitung berdasarkan tingkat pengguna jasa dengan tarif retribusi yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan jenis dan golongannya
UU No. 34 Tahun 2000	<i>open list system</i>	Besarnya tarif untuk pajak Daerah Tingkat I atau Provinsi ditetapkan secara seragam di seluruh Indonesia. Besarnya tarif definitif untuk pajak dan Daerah Tingkat II atau Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Perda dan tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang ditentukan dalam UU	Dihitung berdasarkan tingkat pengguna jasa dengan tarif retribusi yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan jenis dan golongannya
UU tentang PDRD	<i>closed list system</i>	Besarnya tarif pajak maksimal telah ditentukan untuk masing-masing jenis pajaknya dan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menentukan jenis pajak dan besarnya tarif pajak yang akan dikenakan di daerahnya dan tidak boleh melebihi tarif maksimal dalam undang-undang.	Besarnya Retribusi yang terutang dihitung berdasarkan perkalian antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif Retribusi.
UU tentang HKPD	<i>closed list system</i>	Besarnya tarif pajak maksimal telah ditentukan untuk masing-masing jenis pajaknya dan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menentukan jenis pajak dan besarnya tarif pajak yang akan dikenakan di daerahnya dan tidak boleh melebihi tarif maksimal dalam undang-undang.	Besaran Retribusi yang terutang dihitung berdasarkan perkalian antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif Retribusi.

Terkait dengan pengaturan mengenai PDRD yang telah dijelaskan dalam tabel diatas, dalam perkembangannya, terdapat perubahan terkait penentuan tarif PDRD pasca dikeluarkannya UU tentang HKPD karena pemerintah pusat dalam melakukan

penyesuaian tarif PDRD yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 97 UU tentang HKPD yang menambahkan ketentuan dalam PDRD yang mengatur bahwa dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal nasional dan untuk mendukung

kebijakan kemudahan berinvestasi serta untuk mendorong pertumbuhan industri dan/atau usaha yang berdaya saing tinggi, Pemerintah dapat melakukan penyesuaian terhadap kebijakan pajak dan retribusi yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Penyesuaian terhadap kebijakan pajak dan retribusi di atas diantaranya mengubah tarif pajak dan tarif retribusi dengan penetapan tarif Pajak dan tarif Retribusi yang berlaku secara nasional dan pengawasan dan evaluasi terhadap peraturan daerah mengenai Pajak dan Retribusi yang menghambat ekosistem investasi dan kemudahan dalam berusaha. Penetapan tarif Pajak yang berlaku secara mencakup tarif atas jenis pajak provinsi dan jenis pajak kabupaten/kota yang diatur dalam UU tentang HKPD. Sedangkan Penetapan tarif retribusi mencakup objek retribusi yang diatur dalam UU tentang HKPD. Berdasarkan uraian di atas maka diketahui terdapat perbedaan terkait penentuan tarif PDRD jika sebelumnya kewenangan penetapan tarif menjadi kewenangan dari pemerintah daerah sepenuhnya, namun pasca UU tentang HKPD pemerintah pusat bisa melakukan intervensi yang berupa penyesuaian tarif PDRD yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah.

2. Pengaturan Penyesuaian Tarif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Ditinjau dari Perspektif Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal

Dasar hukum pemungutan mengenai PDRD dijamin dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Berdasarkan pasal di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahannya, pemerintah daerah

provinsi, kabupaten, dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Kebijakan yang dilakukan pemerintah pusat dengan memberikan wewenang yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri termasuk di dalamnya wewenang menggali potensi pemasukan keuangan daerah salah satunya pajak daerah.⁶⁵

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat karena terjadinya efisiensi akibat penyerahan urusan kepada pemerintah daerah dianggap mempersingkat proses dibandingkan harus dilaksanakan atau diputuskan dari pemerintah pusat.⁶⁶ Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁷

Salah satu hal penting terkait dengan otonomi daerah adalah desentralisasi fiskal. Kebijakan desentralisasi telah bergulir sejak tahun 1999 dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pada tahun 2001 Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) telah memasuki era otonomi daerah.⁶⁸ Tujuan

65 Kadar Pamuji, *Kebijakan Pengelolaan Pajak Daerah Dalam Kerangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Analisa Terhadap Implementasi Wewenang Pengelolaan Pajak Daerah oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)*, hal. 430-431.

66 Devi Taurisa, *Pajak dan Retribusi Daerah sebagai Penopang Otonomi Daerah Dilema terhadap Kepastian Hukum bagi Iklim Usaha*, hal. 97.

67 Achmad, Suranto, dan Pujiyono, *Harmonisasi Pengaturan Pajak Daerah Dalam Kerangka Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah (studi Kabupaten Sukoharjo, Kota Surakarta, dan Kabupaten Karanganyar)*, Yustisia, Vol. 4 No. 1, Januari - April 2015, hal. 123.

68 Djihad Hisyam, *Desentralisasi, Otonomi Daerah*,

utama dari kebijakan desentralisasi yakni membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik sehingga berkesempatan untuk mempelajari, memahami, menindaklanjuti berbagai kecenderungan global.⁶⁹

Pada dasarnya desentralisasi fiskal dan otonomi daerah menjadi konsep yang selalu seiring sejalan. Hal ini mengandung makna bahwa pelaksanaan otonomi daerah salah satunya diwujudkan dalam bentuk desentralisasi fiskal dan sebaliknya bahwa tingginya derajat desentralisasi fiskal akan menjadi indikator dari keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Desentralisasi fiskal merupakan pilihan wajib bagi suatu negara berbentuk kesatuan untuk membangun pola hubungan yang baik dan selaras antara unit pemerintahan baik secara vertikal maupun horizontal. Secara vertikal, hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah akan berjalan harmonis apabila daerah merasa bahwa kewenangan untuk mencari sumber pendanaan di daerah sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Secara horizontal, desentralisasi fiskal yang adil yang diberikan oleh pemerintah pusat akan meniadakan kesenjangan yang terlalu lebar antar satu daerah dengan daerah lain, baik antar provinsi maupun antar kabupaten/kota dalam satu wilayah provinsi⁷⁰

Salah satu wujud dari pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing.⁷¹ Kewenangan yang

diberikan kepada daerah untuk memungut sumber pendapatan keuangan dalam bentuk pajak dan retribusi di daerah merupakan kebijakan desentralisasi fiskal dalam upaya mendorong kemandirian keuangan daerah dalam optimalisasi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan.⁷²

Pengaturan mengenai PDRD diatur dalam UU tentang PDRD, yang dalam perkembangannya telah dicabut dengan adanya UU tentang HKPD. Salah satu pengaturan yang terdapat dalam UU tentang HKPD yakni terkait kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan penyesuaian tarif PDRD yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal nasional dan untuk mendukung kebijakan kemudahan berinvestasi serta untuk mendorong pertumbuhan industri dan/atau usaha yang berdaya saing tinggi sebagaimana tercantum dalam Pasal 97 UU tentang HKPD.

Jika dilihat dari konsep otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, terhadap pengaturan tentang penyesuaian tarif PDRD oleh pemerintah pusat sebagaimana tercantum dalam Pasal 97 UU tentang HKPD maka dapat diketahui bahwa: Pertama, Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan jaminan bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah pemerintah daerah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemungutan PDRD yang mencakup basis dan tarif pajak⁷³ merupakan

dan Pembangunan, Efisiensi: Kajian Ilmu Administrasi, Vol IV No.1, Februari 2004, hal. 23.

69 Prisca O. Rumokoy, *Politik Hukum Desentralisasi Fiskal Di Era Otonomi Daerah*, Jurnal Hukum Unsrat, Vol. XXI No.3, April-Juni 2013, hal. 87.

70 Maulana Mukhlis dan Syarif Makhya, *Implikasi Desentralisasi Fiskal Terhadap Kemandirian Daerah Pasca Pemekaran (Studi di Kabupaten Tulang Bawang, Tuba Barat, dan Mesuji Lampung)*, hal. 153.

71 Achmad, Suranto, dan Pujiyono, *Harmonisasi*

Pengaturan Pajak Daerah Dalam Kerangka Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah (studi Kabupaten Sukoharjo, Kota Surakarta, dan Kabupaten Karanganyar), hal. 124.

72 Maulana Mukhlis dan Syarif Makhya, *Implikasi Desentralisasi Fiskal Terhadap Kemandirian Daerah Pasca Pemekaran (Studi di Kabupaten Tulang Bawang, Tuba Barat, dan Mesuji Lampung)*, hal. 148.

73 Kanetasya Sabilla dan Wihana Kirana Jaya, *Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Per Kapita Regional Di Indonesia*, hal. 13.

salah kebijakan desentralisasi fiskal yang dipergunakan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan di daerah dan untuk membiayai pengeluaran daerah lainnya.⁷⁴ Oleh karena itu pengaturan penyesuaian tarif oleh pemerintah pusat dalam UU tentang HKPD tidak selaras dengan konsep otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kewenangan pengelolaan sumber penerimaan daerah kepada pemerintah daerah salah satunya untuk menentukan tarif PDRD.

Kedua, esensi dari desentralisasi fiskal adalah adanya kewenangan (diskresi) ataupun keleluasaan daerah dalam mengalokasikan anggarannya sesuai kebutuhan dan prioritas.⁷⁵ Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal melalui penerapan jenis dan tarif PDRD merupakan salah satu instrumen meningkatkan kemandirian fiskal daerah⁷⁶ yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.⁷⁷ Jika hal ini dikaitkan dengan kewenangan penyesuaian tarif PDRD yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana tercantum

dalam Pasal 97 UU tentang HKPD maka dapat dikatakan bahwa pengaturan ini dapat menghambat tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah yakni peningkatan kualitas pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dikarenakan pembiayaan untuk mewujudkan tujuan tersebut bersumber dari PDRD salah satunya dengan penetapan tarif. Penetapan tarif dari masing-masing jenis PDRD akan sangat mempengaruhi penerimaan bagi daerah. Terlebih lagi dengan adanya kewenangan pemerintah pusat yang dapat menyesuaikan tarif PDRD akan sangat mempengaruhi penerimaan daerah.

Ketiga, PDRD merupakan salah satu sumber penerimaan daerah sebagai penyumbang terbesar dari total penerimaan PAD suatu daerah. Semakin tinggi pendapatan suatu daerah, akan meningkatkan kemandirian daerah dan mengurangi ketergantungan keuangan terhadap pemerintah pusat.⁷⁸ Jika hal ini dikaitkan dengan kewenangan penyesuaian tarif PDRD yang dilakukan oleh pemerintah pusat sebagaimana tercantum dalam Pasal 97 UU tentang HKPD maka dapat dikatakan bahwa pengaturan ini dapat menghambat kemandirian daerah karena penyesuaian tarif yang dilakukan oleh pemerintah pusat bisa berbeda dengan pengaturan yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah yang mana pemerintah pusat bisa saja menurunkan tarif dalam rangka meningkatkan investasi dan kemudahan berinvestasi. Hal ini dapat mengurangi penerimaan bagi daerah. Berdasarkan uraian di atas maka adanya pengaturan yang memperbolehkan pemerintah pusat untuk dapat melakukan penyesuaian terhadap tarif PDRD tidak sejalan atau selaras dengan konsep otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang ada di Indonesia karena pengaturan

74 Rico Putra dan Surya Hidayat, *Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah dan Hubungannya Dengan Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Jambi*, Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah, Vol. 3 No. 4, April-Juni 2016, hal. 244.

75 Rafika Sari, *Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal Pada Daerah Tertinggal Di Indonesia*, hal. 81.

76 Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, *Evaluasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Daerah*, dimuat dalam <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2019/12/20/164837617027956-evaluasi-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah-sebagai-sumber-pendapatan-daerah>, diakses tanggal 24 Januari 2022.

77 Rira Nuradhawati, *Dinamika Sentralisasi Dan Desentralisasi Di Indonesia*, Jurnal Academia Praja, Vol. 2 No 1, Februari 2019, hal. 160.

78 B. Raksaka Mahia dan Syarah Siti Supriyanti, *Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Volatilitas Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia*, JEPI, Vol. 19 No. 1, Januari 2019, hal. 121-122.

ini dapat menimbulkan terganggunya atau terhambatnya tujuan dari otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yakni meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat karena PDRD merupakan salah satu sumber penerimaan terbesar daerah dari PAD yang dipergunakan untuk membiayai pengeluaran daerah.

III. Penutup

A. Simpulan

1. Pengaturan mengenai PDRD telah mengalami berbagai macam perubahan sejak tahun 1957 sampai dengan saat ini. Dalam UU No. 11 Tahun 1957 dan UU No. 12 Tahun 1957 tidak diatur secara rinci mengenai besaran tarif pajak daerah karena pengaturan tersebut akan diatur dalam peraturan daerah. Sedangkan dalam UU No. 18 Tahun 1997 dan UU No. 34 Tahun 2000 besarnya tarif untuk pajak daerah Tingkat I atau Provinsi ditetapkan secara seragam di seluruh Indonesia. Besarnya tarif definitif untuk pajak Daerah Tingkat II atau Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Perda dan tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang ditentukan dalam undang-undang. Jika dalam UU tentang PDRD dan UU tentang HKPD besarnya tarif pajak maksimal telah ditentukan untuk masing-masing jenis pajaknya dan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menentukan jenis pajak dan besarnya tarif pajak yang akan dikenakan di daerahnya dan tidak boleh melebihi tarif maksimal dalam UU tentang PDRD. Dalam perkembangannya terdapat perubahan terkait penentuan tarif PDRD Pasca dikeluarkannya UU tentang HKPD karena pemerintah pusat dalam melakukan penyesuaian tarif PDRD yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah yang tercantum dalam Pasal 97 UU tentang HKPD.

2. Pengaturan mengenai tarif PDRD telah diatur dalam UU tentang HKPD dan pemerintah daerah diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk menetapkan tarif dari masing-masing jenis PDRD sesuai dengan kebijakannya masing-masing dan tidak boleh melebihi batasan yang ditentukan oleh undang-undang. Adapun instrumen hukum yang digunakan dalam mengatur PDRD di daerah yakni peraturan daerah. Pasca dikeluarkannya UU tentang HKPD terdapat pengaturan baru yang menyatakan pemerintah pusat dapat melakukan penyesuaian tarif PDRD dalam rangka kemudahan berinvestasi dan kemudahan berusaha. Terkait dengan hal ini jika dilihat dari konsep otonomi daerah dan desentralisasi fiskal maka dapat dikatakan bahwa hal ini tidak sejalan atau selaras dengan konsep otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia karena telah mengintervensi kewenangan daerah dalam pemungutan PDRD. Intervensi ini dapat menyebabkan terganggunya atau terhambatnya tujuan dari otonomi daerah dan desentralisasi fiskal untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat dan menghambat kemandirian daerah dari sisi penerimaan.

B. Saran

Perlu dilakukan perubahan terhadap pengaturan penyesuaian tarif PDRD dalam UU tentang HKPD yang sejalan dengan konsep otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kadir, Abdul. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Perspektif Otonomi di Indonesia*. Medan: FISIP Universitas Sumatera Utara Press, 2008.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Marbun, S.F. *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*. Yogyakarta: FH UII Press, 2018.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Mustaqiem. *Pajak Daerah Dalam Transisi Otonomi Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Mustaqiem. *Perpajakan Dalam Konteks Teori Dan Hukum Pajak Di Indonesia*. Yogyakarta: Buku Litera, 2014.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah. Siahaan, Marihot P. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah. Simatupang, Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011.
- Buku**
- Amiruddin dan H. Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekertariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi, 2006.
- Fendri, Azmi. *Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral dan Batu Bara*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016.
- Sjafrizal. *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- Sutedi, Adrian. *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2008.
- Yani, Ahmad. *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.

Jurnal/ Artikel

- Abdillah, Khubbi dan Djoko Mursinto. *Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Kesenjangan Ekonomi Antar Daerah Serta Kesejahteraan Masyarakat Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Timur Tahun 2006 - 2010*. Jurnal Ekonomi dan Bisnis Tahun XXIV, No 3, Desember 2014.
- Achmad, Suranto, dan Pujiyono. *Harmonisasi Pengaturan Pajak Daerah Dalam Kerangka Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah (studi Kabupaten Sukoharjo, Kota Surakarta, dan Kabupaten Karanganyar)*. Yustisia, Vol. 4 No. 1, Januari - April 2015.
- Christia, Adissya Mega dan Budi Ispriyarso. *Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Law Reform, Vol. 15, No. 1, Tahun 2019.
- Endah, Kiki. *Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan: Moderat, Vol.2 No.2, Mei 2016.
- Hastuti, Proborini. *Desentralisasi Fiskal dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Laporan Simposium Nasional Keuangan Negara Tahun 2018.
- Hisyam, Djihad. *Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Pembangunan*. Efisiensi: Kajian Ilmu Administrasi, Vol IV No.1, Februari 2004.
- Ismail, Tjip. *Implementasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Era Otonomi Daerah*. MMH Jilid 40 No. 2, April 2011.
- Jati, Wasisto Raharjo. *Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi*. Jurnal Konstitusi, Vol. 9 No. 4, Desember 2012.
- Kharisma, Bayu. *Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi: Sebelum dan Sesudah Era Desentralisasi Fiskal Di Indonesia*. Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan, Vol. 14 No. 2, Oktober 2013.
- Lakoy, Toar Waraney, Daisy S.M Engka, dan Steeva Y.L Tumangkeng. *Kontribusi dan Pengaruh Penerimaan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Minahasa Selatan (2005-2014)*. Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi, Vol. 16 No. 01, 2016.
- Mahia, B. Raksaka dan Syarah Siti Supriyanti. *Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Volatilitas Belanja Pemerintah Kabupaten/ Kota di Indonesia*. JEPI, Vol. 19 No. 1, Januari 2019.
- Mukhlis, Maulana dan Syarief Makhya. *Implikasi Desentralisasi Fiskal Terhadap Kemandirian Daerah Pasca Pemekaran (Studi di Kabupaten Tulang Bawang, Tuba Barat, dan Mesuji Lampung)*. Cosmogov, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 5 No.2, 2019.
- Nadir, Sakinah. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa*. Jurnal Politik Profetik, Vol. 1 No. 1, 2013.
- Nugroho, Adrianto Dwi dan Mailinda Eka Yuniza. *Pengaturan Pajak Daerah Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kota Yogyakarta*. Mimbar Hukum, Vol. 24 No 1, Februari 2012.
- Nuradhawati, Rira. *Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi Di Indonesia*. Jurnal Academia Praja, Vol. 2 No 1, Februari 2019.
- Pamuji, Kadar. *Kebijakan Pengelolaan Pajak Daerah Dalam Kerangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Analisa Terhadap Implementasi Wewenang Pengelolaan Pajak Daerah oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)*. Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 14 No 3, September 2014.

- Prathama, Galih Arya. *Eksistensi Pajak Daerah Sebagai Wujud Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Financial Governance*. Media Iuris, Vol. 1 No. 2, Juni 2018.
- Putra, Rico dan Surya Hidayat. *Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah dan Hubungannya Dengan Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Jambi*. Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah, Vol. 3 No. 4, April-Juni 2016.
- Rumokoy, Prisca O. *Politik Hukum Desentralisasi Fiskal Di Era Otonomi Daerah*. Jurnal Hukum Unsrat, Vol. XXI No.3, April-Juni 2013.
- Sabilla, Kanetasya dan Wihana Kirana Jaya. *Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Per Kapita Regional Di Indonesia*. Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan, Vol. 15 No. 1, April 2014.
- Sari, Rafika. *Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal Pada Daerah Tertinggal Di Indonesia*. Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik, Vo. 5 No. 1 Tahun 2014.
- Sufianto, Dadang. *Pasang Surut Otonomi Daerah Di Indonesia*. Jurnal Academia Praja Vol. 3 No. 2, Agustus 2020.
- Syamsul. *Desentralisasi Fiskal dan Tingkat Kemiskinan di Indonesia*. Akuntabel, Vol. 17 No. 1, 2020.
- Taurisa, Devi. *Pajak dan Retribusi Daerah sebagai Penopang Otonomi Daerah Dilema terhadap Kepastian Hukum bagi Iklim Usaha*. University of Bengkulu Law Journal, Vol. 5 No. 1, Oktober 2020.
- Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. *Evaluasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Daerah*. Dimuat dalam <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2019/12/20/164837617027956-evaluasi-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah-sebagai-sumber-pendapatan-daerah>, diakses tanggal 24 Januari 2022.
- Sidik, Machfud. *Optimalisasi Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah*. Dimuat dalam https://ocw.ui.ac.id/pluginfile.php/882/mod_resource/content/1/Optimalisasi_Pajak_Daerah_dan_Retribusi.pdf, diakses tanggal 13 Februari 2022.

Laman

- Pasaribu, Mangappu. *UU HKPD: Re-Design Desentralisasi Fiskal*. Dimuat dalam <https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/3890-uu-hkpd-re-design-desentralisasi-fiskal.html>, diakses tanggal 25 Mei 2022.

PROBLEMATIKA PUTUSAN ULTRA VIRES MAHKAMAH KONSITUSI DALAM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020

(THE CONSTITUTIONAL PROBLEMS DUE TO THE ULTRA VIRES DECISION OF
THE CONSTITUTIONAL COURT NUMBER 91/PUU-XVIII/2020)

Andre Suryadinata

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara

*Korespondensi: andre.suryadinata@gmail.com

Abstrak

Terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi telah membuat terobosan dan penemuan hukum yang berdampak signifikan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan tersebut Mahkamah konstitusi memutuskan melebihi dari amar putusan yang ditentukan dalam undang-undang. Berdasarkan permasalahan tersebut penulis akan mengkaji mengenai apakah Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah melampaui kewenangan (*ultra vires*) Mahkamah Konstitusi dan Bagaimanakah konsep pengaturan kedepan terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam menjatuhkan putusan Pasca Putusan *ultra vires* Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui mengenai pengaturan kewenangan mahkamah konstitusi dalam menjatuhkan putusan ditinjau dari kewenangan mahkamah konstitusi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan Putusan Ultra Vires Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dan konsep pengaturan kedepan terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam menjatuhkan putusan Pasca Putusan *ultra vires* Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Tulisan ini menggunakan metode yuridis normatif. Berdasarkan kajian yang dilakukan diketahui amar dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tidak sesuai dan melebihi dari jenis amar putusan yang ditentukan dalam undang-undang. Oleh karena itu kedepannya perlu dilakukan perubahan terhadap jenis amar putusan Mahkamah Konstitusi agar tidak bertentangan dengan undang-undang.

Kata kunci: putusan *ultra vires*, mahkamah konstitusi, pengujian undang-undang

Abstract

Regarding the authority of the constitutional court in judicial review, the Constitutional Court has made breakthroughs and legal discoveries that have a significant impact on the Indonesian state administration system, one of which is the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020. In this decision, the Constitutional Court make decisions beyond the decisions specified in the law. Based on these problems, the author will examine if the Constitutional Court Decision in Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 exceeds the authority (*Ultra Vires*) of the Constitutional Court and how is the concept of constitutional reform related to the functions of the Indonesian Constitutional Court after the *ultra vires* decision of the Constitutional Court in Decision Number 91/PUU-XVIII/2020. This article aims to regarding the regulation of the constitutional court's authority in making decisions as regulated in laws and regulations related to the *ultra vires* decision of the Constitutional Court in Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 and the concept of constitutional reform related to the functions of the Indonesian Constitutional Court after the *ultra vires* decision in Decision Number 91/PUU-XVIII/2020. This paper uses a normative juridical method. Based on the study conducted, it is known that

the ruling in the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 is not appropriate and exceeds the type of ruling specified in the law. Therefore, in the future it is necessary to changes to the types of decisions of the constitutional court so that they do not conflict with the law.

Keywords: ultra vires decision, constitutional court, judicial review

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Dalam perkembangannya, UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami empat kali perubahan yaitu perubahan pertama (1999), perubahan kedua (2000), perubahan ketiga (2001), dan perubahan keempat (2002). Perubahan terdapat UUD NRI memberikan dampak yang besar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia seperti kekuasaan legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Salah satu pasal yang mengalami perubahan yakni Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Perubahan pasal ini menurut Dahlan Thaib ditafsirkan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Artinya dari sudut pandang konstitusional maka segala bentuk keputusan dan tindakan aparatur penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan hukum, dan tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan aparatur penyelenggara pemerintahan itu sendiri.¹

Indonesia adalah negara yang dalam penyelenggaraan kekuasaan negara selalu didasarkan pada hukum, seperti yang tertuang dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia

1 Syafrjadi, *Pelaksanaan Demokrasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UIR Law Review, Vol. 01 No 01, April 2017, hal.36.

Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang menyatakan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Hal ini berarti bahwa setiap menjalankan tugas dan wewenangnya pemegang kekuasaan harus berdasarkan hukum yang berlaku.² Selain itu, dalam sebuah negara hukum sistem hukum nasional yang ada harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila³ dan UUD NRI Tahun 1945. Menurut Hans Kelsen hukum merupakan sistem norma, sebuah sistem yang didasarkan pada keharusan-keharusan (apa yang seharusnya atau *das sollen*). Lebih lanjut, norma merupakan produk pemikiran manusia yang sifatnya deliberatif dimana sesuatu menjadi sebuah norma jika memang dikehendaki menjadi norma, yang penentuannya dilandaskan pada moralitas maupun nilai-nilai yang baik. Jadi pertimbangan-pertimbangan yang melandasi sebuah norma bersifat meta yuridis. Sesuatu yang bersifat metayuridis tersebut bersifat *das sollen*, dan belum menjadi hukum yang berlaku mengikat masyarakat. Singkatnya menurut Hans Kelsen, norma hukum selalu diciptakan melalui kehendak. Norma-norma tersebut akan menjadi mengikat masyarakat apabila norma tersebut dikehendaki menjadi hukum dan harus dituangkan dalam wujud tertulis, dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang dan memuat perintah.⁴

2 Imam Asmarudin dan Imawan Sugiharto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Bingkai Negara Hukum Indonesia (Di lengkapi dengan Hukum Acaraanya)*, Brebes: Diya Media Group, 2020, hal.1.

3 Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekertariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi, 2006, hal. 170.

4 FX. Adji Samekto, *Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen Tentang Stufenbeautheorie Dalam Pendekatan*

Indonesia sebagai negara hukum memiliki tujuan yang harus dicapai yakni mencapai masyarakat adil dan makmur, spiritual, dan material yang merata, tidak hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat saja, akan tetapi lebih luas dari pada itu, sebab berkewajiban turut serta dalam semua sektor kehidupan dan penghidupan.⁵ Secara umum A.V Dicey mengemukakan dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum terdapat tiga prinsip dasar, yaitu Supremasi hukum (*supremacy of law*), Kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), Penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).⁶ Menurut Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa dalam suatu negara hukum juga terdapat prinsip pokok yang dipergunakan sebagai pilar utama salah satunya adalah Mahkamah Konstitusi.⁷

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan dampak yang besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang salah satunya yaitu melahirkan lembaga negara baru yaitu Mahkamah Konstitusi sesuai dengan amanat UUD 1945⁸ yang terbentuk tahun pada tahun 2003.⁹ Mahkamah konstitusi yang dibentuk

Normatif Filosofis, Jurnal Hukum Progresif, Vol. 7 No. 1, April 2019, hal.1-2.

5 Sjahan Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997, hal.11.

6 Usman Rasyid, Fence M. Wantu, Novendri M.Nggilu, *Wajah Kekuasaan Kehakiman Indonesia: Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung yang Bersifat A Contratio*, Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2020, hal. 1.

7 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm.130

8 Sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan kehakiman di Indonesia dilakukan oleh sebuah lembaga peradilan yaitu Mahkamah Agung dan badan peradilan lain yang diatur menurut undang-undang sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 ayat (1) UUD Tahun 1945.

9 Mahkamah Konstitusi, *sejarah pembentukan mahkamah konstitusi*, dimuat dalam www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses tanggal, 28

pada tahun 2003 merupakan salah satu wujud akomodasi politik di parlemen terhadap gagasan ketatanegaraan baru dan modern sesuai dengan perkembangan pemikiran politik ketatanegaraan di dunia. Diharapkan keberadaan Mahkamah Konstitusi dapat memperkuat perangkat dan infrastruktur demokrasi melalui suatu hubungan yang saling mengendalikan antar cabang-cabang kekuasaan negara. Upaya saling mengendalikan dan saling kontrol tersebut diharapkan dapat menciptakan keseimbangan kekuasaan (*check and balances*).¹⁰ Dengan adanya prinsip *check and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, diawasi dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan dapat dicegah dan ditanggulangi sebaik-baiknya.¹¹

Dalam konteks ketatanegaraan Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of citizen's constitutional right*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).¹² Selain itu, Mahkamah Konstitusi bertugas menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggungjawab.¹³

Februari 2022

10 Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2013, hal. 52.

11 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hal 61.

12 Arief Hidayat, *Pointers Hakim Konstitusi Dalam Acara Continuing Legal Education*, "Peran Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Konstitusi dan Pengawal Demokrasi Dalam Sengketa Pemilu" Jakarta, 3 Mei 2013, dimuat dalam https://www.bphn.go.id/data/documents/materi_cle_2_pointer_bphn_full-prof.arief.pdf, diakses tanggal 28 Februari 2022.

13 Meirina Fajarwati, *Upaya Hukum Untuk*

Kehadiran Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat menciptakan mekanisme yang mampu melindungi warga negara dari tindakan penyimpangan penyelenggaraan negara yang bersifat otoriter dan sentralistik. Sehingga mampu menjaga konstitusi dari penyimpangan kekuasaan negara (*abuse of power*).¹⁴

Dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan Pasal ini maka Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review*.¹⁵ Sedangkan untuk peraturan di bawah undang-undang yaitu Perpu sampai dengan Perda maka pengujiannya tetap berada di Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.

Melindungi Hak Konstitusional Warga Negara Melalui Mahkamah Konstitusi (Legal Remedies To Protect Citizen's Constitutional Rights Through Constitutional Court, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 NO. 03 - September 2016, hal. 322.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Menurut Mahfud terdapat beberapa jenis pengujian peraturan perundang-undangan yaitu *constitutional review* yang dapat diartikan sebagai pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang pada saat ini menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi, *judicial review* dapat diartikan sebagai pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang yang pada saat ini dilakukan oleh Mahkamah Agung, *legislative review* yang dapat diartikan sebagai peninjauan atau perubahan undang-undang atau Peraturan Daerah oleh lembaga legislatif (DPR, DPRD, dan Pemerintah Daerah) sesuai dengan tingkatannya karena isinya dianggap tidak sesuai dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya atau karena terjadi perubahan kebutuhan yang tidak bertentangan dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya, *executive review* dapat diartikan sebagai pengujian dan peninjauan atas peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat lembaga eksekutif sendiri, Lihat Mahfud, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012, hal 64-65.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislature*. Kewenangan tersebut berkaitan dengan pembatalan norma-norma yang ada dalam sebuah undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi. *Negative legislature* yang dimiliki pengadilan tersebut membedakannya dengan *positive legislature* yang dimiliki lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah sebagai pembentuk undang-undang.¹⁶

Terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang (*judicial review*), Mahkamah Konstitusi telah membuat terobosan dan penemuan hukum yang berdampak signifikan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama dalam menciptakan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.¹⁷ Salah satu terobosan hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang misalnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa:

- a. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”;

¹⁶ Mei Susanto, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*, Jurnal Konstitusi, Vol. 14 No. 4, Desember 2017, hal. 729.

¹⁷ Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, hal. 172.

- b. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;
- c. Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen;
- d. Menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali; dan
- e. Menyatakan untuk menanggulangi segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

Dalam putusannya tersebut Mahkamah Konstitusi bertindak layaknya seperti pembentuk undang-undang padahal Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan untuk memutus melebihi dari amar putusan yang ditentukan dalam undang-undang karena Mahkamah Konstitusi adalah sebagai *negative legislator*.¹⁸ Selain itu putusan

Mahkamah Konstitusi diatas dapat dikatakan sebagai putusan yang bermakna *ultra vires* yang artinya hakim mengabaikan permohonan melebihi posita maupun petitum gugatan dan dalam hal ini Mahkamah Konstitusi bersikap layaknya *positif legislator*. Jika hal ini terus dibiarkan maka akan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dimasyarakat dan akan menimbulkan persoalan mengenai keberlakuan hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

B. Permasalahan

1. Apakah Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah melampaui kewenangan (*Ultra Vires*) Mahkamah Konstitusi?
2. Bagaimanakah konsep pengaturan kedepan terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam menjatuhkan putusan Pasca Putusan *Ultra Vires* Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020?

C. Tujuan

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan diatas maka tulisan ini bertujuan untuk:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah melampaui kewenangan (*Ultra Vires*) Mahkamah Konstitusi.
2. Konsep Pengaturan Kedepan terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam menjatuhkan putusan Pasca Putusan *Ultra Vires* Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

18 Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative*

Legislature ke Positive Legislature?, Jakarta: Konstitusi Press, 2013, hal. 19.

D. Metode Penulisan

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan karena yang dilakukan adalah meneliti bahan hukum pustaka atau data sekunder.¹⁹ Dalam penelitian yuridis normatif, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum itu sendiri dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.²⁰

Data yang digunakan dalam tulisan ini yakni data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat seperti UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.²¹ Sedangkan bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti rancangan undang-undang, pendapat ahli hukum, dan risalah penyusunan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum tertier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus dan ensiklopedia.²²

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Pengujian Undang-Undang

Sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan dapat digugat atau perlu ditinjau ulang karena tiga hal yakni:

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

20 Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006, hal. 118.

21 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat.*, *Ibid.*,

22 Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum.*, *Ibid.*,

pertama, Rumusan undang-undang tidak sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945; kedua, Isi setiap ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang yang melanggar UUD NRI Tahun 1945; atau ketiga, Paragraf, klausul dan/atau bagian dari isi peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum. Praktik ketatanegaraan Indonesia meletakkan landasan ideologis dalam prinsip hukum berlapis (*Teori Stufenberg*) dimana setiap peraturan perundang-undangan yang ada akan saling terkait dan setiap peraturan tingkat yang lebih tinggi akan menjadi dasar dari peraturan di tingkat yang lebih rendah.²³

Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 kewenangan menguji undang-undang (UU) terhadap UUD NRI Tahun 1945, bukan lagi kewenangan MPR. Kewenangan *judicial review* dalam menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, baik dalam arti formil ataupun dalam arti pengujian materil sekarang ada di tangan Mahkamah Konstitusi. Kewenangan *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.²⁴ Sedangkan, terhadap pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, kewenangannya diberikan kepada MA.²⁵

Sebagai lembaga pengawas dan penjaga konstitusi Mahkamah Konstitusi memiliki

23 Andri Setiawan, Antikowati, Bayu Dwi Anggono, *Kekuatan Mengikat Putusan Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Kostitusi Terhadap Putusan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah Agung*, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 18 No. 1, Maret 2021, hal. 20.

24 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hal 14-15.

25 Antoni Putra, *Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.15 No.2, Juli 2018, hal.70.

4 (empat) buah kewenangan dan 1 (satu) kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, yaitu²⁶:

- a. kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.
- c. memutus pembubaran partai politik.
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- e. wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam sisi teori dan praktik, terdapat dua sistem pengujian konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yakni pengujian secara formil dan materiil. Dalam teori pengujian (*toetsing*) terdapat perbedaan antara pengujian materiil (*materiil toetsing*) dan pengujian formil (*formelee toetsing*).²⁷ Menurut Sri Soemantri, hak menguji formil (*formale toetsingsrecht*) adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedur*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Dalam pengujian formal ini tampak jelas bahwa yang dinilai atau diuji adalah tata cara (*procedur*) pembentukan suatu undang-undang, apakah sesuai ataukah tidak

dengan yang telah ditentukan/digariskan dalam peraturan perundang-undangan.²⁸

Hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*) adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu pertauran perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Hak menguji material ini berkenaan dengan isi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. Jika suatu undang-undang dilihat dari isinya bertentangan dengan undang-undang dasar maka undang-undang tersebut harus dinyatakan tidak mempunyai daya mengikat.²⁹

Selain itu hak menguji materiil ini terkandung usaha untuk menilai apakah suatu organ berwenang (*bevoeg*) untuk menetapkan suatu peraturan perundang-undangan. Akibat atau tujuan akhir pengujian tersebut adalah berapaputusan yang menyatakan bahwa bentuk perundang-undangan tertentu (Undang-Undang dalam arti formal) dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat atau inkonstitusional karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hal ini adalah UUD 1945.³⁰

Dalam pengujian undang-undang, dikenal dua istilah yakni *judicial review* dan *constitutional review*. *Constitutional review* dapat diartikan sebagai pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang pada saat ini menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sedangkan *judicial review* dapat diartikan sebagai pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap

26 Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, *Eksistensi dan Karakteristik Putusan Bersyarat Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 13, No. 2, Juni 2016, hal.349-350.

27 Fathorrahman, *Pengaturan dan Implikasi Pengujian Formil Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi*, HUKMY: Jurnal Hukum, Vol. 1 No 2, Oktober 2021, hal.136.

28 Sri Soemantri, *Hak Uji Material Di Indonesia*, Bandung; Alumni, 1997, Hal. 6-11

29 *Ibid.*

30 H Erli Salia, *Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis*, DiH Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 13 No 25, Februari 2017, hal.32.

undang-undang yang pada saat ini dilakukan oleh Mahkamah Agung.³¹

Pengujian konstitusionalitas undang-undang dapat dilakukan dengan dua cara yakni: Pertama, jika aktivitas proses politik dalam pembentukan undang-undang dianggap bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Kedua, jika isi atau materi muatan ayat, pasal, dan atau bagian dari undang-undang bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Dua pola di atas melahirkan konsekuensi yang berbeda. Jika pengujian formal dikabulkan maka seluruh undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Dalam logika yang paling awam, oleh karena aktivitas atau proses politik pembentukan undang-undang itu telah menabrak asas dan norma dasar konstitusi, maka undang-undang dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Sementara dalam pengujian materil, jika dikabulkan maka hanya materi muatan pasal atau ayat yang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi saja yang dapat dibatalkan oleh mahkamah.³²

2. Jenis Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya melakukan pengujian formil dan materil Mahkamah Konstitusi hanya diberikan kewenangan untuk mengabulkan atau menolak permohonan; menyatakan bahwa materi muatan ayat, Pasal dan atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945; menyatakan bahwa pembentukan undang-undang yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945; dan menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat

31 Mahfud, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012, hal 64-65.

32 Idul Rishan, *Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 18 No. 1, Maret 2021, hal.6.

sebagaimana tercantum dalam Pasal 51A, Pasal 56, dan Pasal 57 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.

Namun seiring dengan perkembangannya terdapat pergeseran kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengeluarkan putusan yakni menyatakan putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitution*) dan amar putusan tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), penundaan keberlakuan putusan, dan perumusan norma dalam putusan.³³ Berikut ini akan dijelaskan mengenai masing-masing jenis putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diuraikan diatas yakni sebagai berikut:

a. Putusan Konstitusional Bersyarat (*conditionally constitution*)

Putusan konstitusional bersyarat yang pertama kali dimuat pada bagian amar putusan dalam Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008 tentang pengujian Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD). Model putusan konstitusional bersyarat memiliki karakteristik sebagai berikut³⁴:

- 1) Putusan konstitusional bersyarat bertujuan untuk mempertahankan konstitusionalitas suatu ketentuan

33 Elisabet dan Cut Memi, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Dalam Pembentukan Norma Baru (Suatu Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 Jo Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XIV/2016)*, Jurnal Hukum Adigama, Vol 1 No 2, 2018, hal.9-10.

34 Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Mohammad Mahrus Ali, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Jurnal Konstitusi, Vol. 10 No. 4, Desember 2013, hal.7.

- dengan syarat-syarat yang ditentukan mahkamah konstitusi;
 - 2) Syarat-syarat yang ditentukan oleh mahkamah konstitusi dalam putusan konstitusional bersyarat mengikat dalam proses pembentukan undang-undang;
 - 3) Membuka peluang adanya pengujian kembali norma yang telah diuji, dalam hal pembentukan undang-undang tidak sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan mahkamah konstitusi dalam putusannya;
 - 4) Putusan konstitusional bersyarat menjadi acuan atau pedoman bagi mahkamah konstitusi dalam menilai konstitusionalitas norma yang sama;
 - 5) Dilihat dari perkembangannya pencantuman konstitusional bersyarat, pada mulanya nampaknya mahkamah konstitusi mengalami kesulitan dalam merumuskan amar putusan dikarenakan terjadi pada perkara yang pada dasarnya tidak beralasan, sehingga putusannya sebagian besar ditolak sebagaimana ditentukan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang *Mahkamah Konstitusi*, namun dalam perkembangannya putusan model konstitusional bersyarat terjadi karena permohonan beralasan sehingga dinyatakan dikabulkan dengan tetap mempertahankan konstitusionalitasnya;
 - 6) Putusan konstitusional bersyarat membuka peluang adanya pengujian norma yang secara tekstual tidak tercantum dalam suatu undang-undang;
 - 7) Putusan konstitusional bersyarat untuk mengantisipasi terjadinya kekosongan hukum;
 - 8) Kedudukan mahkamah konstitusi yang pada dasarnya sebagai penafsir undang-undang, dengan adanya putusan model konstitusional bersyarat sekaligus sebagai pembentuk undang-undang secara terbatas.
- b. Putusan Tidak Konstitusional Bersyarat (*Conditionally Unconstitutional*)
- Dalam perkembangannya melakukan kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi juga mengenalkan model putusan inkonstitusional bersyarat. Putusan model ini merupakan kebalikan dari putusan konstitusional bersyarat yang berarti pasal yang dimohonkan untuk diuji, dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945. Artinya, pasal yang dimohonkan diuji tersebut adalah inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi. Dengan demikian pasal yang dimohonkan diuji tersebut pada saat putusan dibacakan adalah inkonstitusional dan akan menjadi konstitusional apabila syarat sebagaimana ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi dipenuhi oleh *addresaat* putusan Mahkamah Konstitusi. Putusan inkonstitusional bersyarat pertama kali dipraktikkan oleh mahkamah konstitusi dalam Perkara Nomor 4/PUU-VII/2009 bertanggal 24 Maret 2009 tentang pengujian Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 58 huruf f UU Pemda.³⁵ Baik konstitusional bersyarat maupun inkonstitusional bersyarat pada dasarnya merupakan model putusan yang secara hukum tidak membatalkan dan menyatakan tidak berlaku suatu norma, akan tetapi kedua model putusan tersebut memuat atau mengandung adanya penafsiran (*interpretative*

³⁵ *Ibid*, hal.9-11.

decision) terhadap suatu materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang ataupun undang-undang secara keseluruhan yang pada dasarnya dinyatakan bertentangan atau tidak bertentangan dengan konstitusi dan tetap mempunyai kekuatan hukum atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sifat deklaratif putusan tersebut merupakan pernyataan permulaan yang digantungkan kepada pelaksanaan norma yang diuji ataupun pembuatan undang-undang yang diuji di mana harus didasarkan pada tafsiran, arah, pedoman, dan rambu-rambu yang diberikan Mahkamah Konstitusi.³⁶

- c. Penundaan Keberlakuan Putusan
- Dalam khasanah peradilan konstitusi dikenal adanya konsep *limited constitutional* yang berarti menoleransi berlakunya aturan yang sebenarnya bertentangan dengan konstitusi hingga batas waktu tertentu. Berbeda dengan model putusan *conditionally constitutional* ataupun model putusan *conditionally unconstitutional* yang memutuskan aturan yang pada saat diputuskan dinyatakan tidak bertentangan atau bertentangan dengan konstitusi, namun nantinya akan dapat bertentangan dengan konstitusi karena dilanggarnya syarat-syarat yang diputuskan peradilan konstitusi. Model putusan *limited constitutional* bertujuan untuk memberi ruang transisi aturan yang bertentangan dengan konstitusi untuk tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai waktu tertentu karena disadarkan atas pertimbangan kemanfaatan. Mahkamah Konstitusi pernah mengeluarkan model putusan ini, yakni dalam Putusan Nomor 016-PUU-IV/2006 yang mana didalamnya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 53 Undang-Undang

³⁶ *Ibid.*,

Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU 30/2002) telah melahirkan dualisme Pengadilan Tipikor dan kekeliruan landasan konstitusional pembentukan Pengadilan Tipikor yang seharusnya diatur dengan undang-undang tersendiri. Model putusan yang pemberlakuannya ditunda mengandung perintah kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaharui landasan konstitusional yang dibatasi oleh waktu. Demikian juga dari segi keberlakuan suatu undang-undang, ada tenggang waktu yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum, sambil menunggu produk legislasi yang dikeluarkan oleh pembentuk undang-undang. Dengan demikian keberlakuan suatu undang-undang digantungkan pada batas waktu tertentu sebagaimana ditentukan dalam putusan Mahkamah Konstitusi.³⁷

- d. Perumusan Norma Dalam Putusan
- Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengubah atau membuat baru bagian tertentu dari isi suatu undang-undang yang diuji, sehingga norma dari undang-undang itu juga berubah dari yang sebelumnya.³⁸ Dalam merumuskan norma baru, Mahkamah Konstitusi tidak saja sekedar membatalkan norma, akan tetapi mengubah atau membuat baru bagian tertentu dari isi suatu undang-undang yang diuji, sehingga norma dari undang-undang itu juga berubah dari yang sebelumnya. Kendati pintu masuk varian putusan yang merumuskan norma baru dapat mengambil bentuk putusan konstitusional bersyarat ataupun putusan inkonstitusional bersyarat. Oleh karena itu dua varian putusan yang demikian

³⁷ *Ibid*, hal.12-13.

³⁸ *Ibid.*,

tentu akan berdampak luas sehingga perlu diketahui tindak lanjut oleh addressat putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari munculnya anggapan telah terjadi kekosongan hukum, maka pembentuk undang-undang memiliki kewajiban untuk merespon putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.³⁹

Terdapat 4 putusan yang memuat norma baru, yakni Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 mengenai ihwal calon perseorangan dalam pilkada, Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 mengenai penggunaan KPT dan Paspor dalam Pemilu, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 mengenai perhitungan tahap kedua untuk penetapan perolehan kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota bagi Parpol peserta pemilu, Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010 mengenai proses pemilihan anggota Panwaslu Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Provinsi dan Kabupaten/Kota.⁴⁰

3. Sifat dan Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan konstitusi, mempunyai karakter khas yang membedakannya dengan peradilan umum atau peradilan biasa. Salah satu sifat khas adalah sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang ditentukan bersifat final dan tidak ada upaya hukum lainnya. Sifat ini berbeda dengan putusan lembaga peradilan di lingkungan Mahkamah Agung (MA) yang menyediakan mekanisme upaya hukum lain, termasuk melalui mekanisme Peninjauan Kembali (PK) dan/atau melalui Grasi. Berdasarkan Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

yang menyatakan, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara konstitusi dalam tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.⁴¹

Putusan Mahkamah Konstitusi berlaku sejak saat dibacakan dalam persidangan yang terbuka untuk umum putusan Mahkamah Konstitusi secara langsung mengikat. Putusan Mahkamah Konstitusi juga bersifat final yang mengandung makna bahwa putusan Mahkamah Konstitusi merupakan upaya yang pertama (*the first resort*) sekaligus upaya terakhir (*the last resort*) bagi para pencari keadilan. Selain itu, putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya mengikat para pihak yang terlibat dalam proses pengadilan, tetapi juga mengikat semua pihak (berlaku umum).⁴²

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dikatakan jika Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final mengandung 3 (tiga) hal yakni: (1) secara langsung memperoleh kekuatan hukum, (2) karena telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka putusan Mahkamah Konstitusi memiliki akibat hukum bagi semua pihak yang berkaitan dengan putusan. Putusan Mahkamah Konstitusi berbeda dengan putusan peradilan umum yang hanya mengikat para pihak berperkara (*interparties*). Semua pihak wajib mematuhi dan melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi, (3) karena merupakan pengadilan pertama dan terakhir, maka tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh. Sebuah putusan apabila tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh, berarti telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) dan memperoleh kekuatan mengikat (*resjudicata pro veritate habetur*).

41 Fajar Laksono Soeroso, *Aspek Keadilan dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 11 No. 1, Maret 2014, hal.65.

42 Andri Setiawan, Antikowati, Bayu Dwi Anggono, *Kekuatan Mengikat Putusan Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Kostitusi Terhadap Putusan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah Agung*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 18 No. 1, Maret 2021, hal.19.

39 Mohammad Mahrus Ali, Meyrinda Rahmawaty Hilipito dan Syukri Asy'ari, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru*, Jurnal Konstitusi, Vol. 12 No. 3, September 2015, hal.634.

40 *Ibid.*,

Tegasnya, putusan Mahkamah Konstitusi yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dengan serta merta memiliki kekuatan hukum mengikat untuk dilaksanakan.⁴³

Akibat hukum dari putusan *ultra vires* Mahkamah Konstitusi yakni dapat menimbulkan adanya perbedaan penafsiran terhadap suatu materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang ataupun undang-undang secara keseluruhan. Perbedaan penafsiran ini akan menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaan dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

B. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah Melampaui Kewenangan (*Ultra Vires*) Mahkamah Konstitusi

Perkembangan ketatanegaraan di Indonesia yang mengarah pada sistem *checks and balances* ditandai dengan adanya amendemen UUD NRI Tahun 1945.⁴⁴ Prinsip ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan UUD NRI Tahun 1945, yaitu menyempurnakan dasar dalam penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, melalui pembagian kekuasaan, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan.⁴⁵ Esensi pokok dari prinsip *checks and balances* adalah menjamin adanya kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan negara sekaligus menghindari

43 Farid Wajdi dan Andryan, *Sifat Putusan Impeachment Mahkamah Konstitusi terhadap Status Hukum Presiden Dan/Atau Wakil Presiden*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 20, No. 3, September 2020, hal.309-310

44 Indra Rahmatullah, *Rejuvinasi Sistem Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*, Jurnal Cita Hukum, Vol. I No. 2 Desember 2013, hal.216.

45 Sunarto, *Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 45 No. 2, April 2016, hal.160-161.

terjadinya interaksi atau campur tangan dari kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan lainnya.⁴⁶

Pembatasan kekuasaan berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power atau distribution of power*). Pembagian kekuasaan menurut Montesquieu dikenal dengan teori *trias politica* yang membagi cabang kekuasaan menjadi 3 (tiga) yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.⁴⁷ Meskipun UUD NRI Tahun 1945 tidak secara eksplicit mengataskan bahwa Indonesia menganut doktrin trias politika, tetapi karena UUD NRI Tahun 1945 menyelami jiwa dari demokrasi konstitusional maka dapat dikatakan bahwa Indonesia menganut trias politika dalam arti pembagian kekuasaan.⁴⁸

Indonesia membagi kekuasaan pemerintahan kepada eksekutif yang dilaksanakan oleh presiden, legislatif oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan yudikatif oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.⁴⁹ Perubahan mendasar pada kekuasaan eksekutif pasca perubahan UUD 1945 yakni mempertegas sistem presidensiil dan dianutnya pemisahan cabang-cabang kekuasaan negara yang utama dengan prinsip *check and balances*.⁵⁰

Pembagian kekuasaan kehakiman di

46 Tanto Lailam, *Problem dan Solusi Penataan Checks and Balances System dalam Pembentukan dan Pengujian Undang-Undang di Indonesia*, Jurnal Negara Hukum, Vol. 12 No. 1, Juni 2021, hal.128.

47 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2015, hal.282-284

48 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, hal.287

49 Indra Rahmatullah, *Rejuvinasi Sistem Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*, hal.216

50 Ibnu Sina Chandranegara, *Penuangan Checks and Balances kedalam Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 13, No. 3, September 2016, hal. 566.

Indonesia dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Pembagian kekuasaan kehakiman dalam sistem ketetaneeraan indonesia bertujuan untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, demi terselenggaranya negara hukum republik indonesia.⁵¹

Dasar hukum Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan tugasnya dijamin dalam Pasal 24C 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, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu Mahkamah Konstitusi juga mempunyai kewenangan lain yaitu untuk memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau wakil presiden.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi* dijelaskan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi yaitu menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Pada ayat (2) dijelaskan mengenai kewenangan lain dari

Mahkamah Konstitusi untuk memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar sebagaimana telah dijelaskan diatas terdapat beberapa permasalahan terkait adanya beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang dinilai telah melampaui batas kewenangan dan masuk ke ranah legislatif seperti dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.⁵²

Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 merupakan pengujian formil terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mahkamah menyatakan bahwa:

1. Menyatakan permohonan Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima;
2. Mengabulkan permohonan Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI untuk sebagian;
3. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak

⁵¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁵² Mahfud MD, *Rambu Pembatas dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Hukum, Vol. 16 No. 4, Oktober 2009, hal 451.

mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”;

4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;
5. Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen;
6. Menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali; dan
7. Menyatakan untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

Jika dilihat dalam Pasal 51A ayat (3) dan ayat (4) *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang*

Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maka diketahui bahwa dalam menjatuhkan putusan, diketahui bahwa:

- (1) Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam hal Permohonan pengujian berupa Permohonan pengujian formil, hal yang dimohonkan untuk diputus dalam Permohonan pengujian meliputi:
 - a. mengabulkan Permohonan pemohon;
 - b. menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
 - c. menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Selain itu dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi juga dikatakan bahwa:

- (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.
- (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.

(2a) Putusan Mahkamah Konstitusi tidak memuat:

- a. amar selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2);
- b. perintah kepada pembuat undang-undang; dan
- c. rumusan norma sebagai pengganti norma dari undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dapat dikatakan sebagai putusan yang bermakna *ultra vires* karena hakim mengabulkan permohonan melebihi posita maupun petitum gugatan dan dianggap telah melampaui batas wewenang atau *ultra vires*.⁵³ Selain itu terdapat putusan *ultra vires* harus dinyatakan cacat meskipun putusan tersebut didasarkan pada itikad baik maupun telah sesuai dengan kepentingan umum.⁵⁴ Dalam putusan yang bermakna *ultra vires*, Mahkamah Konstitusi bersikap seperti *positif legislator*.⁵⁵

Berdasarkan uraian diatas, dikatakan

53 Adra Nurjanah, *Dampak Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi Terhadap Sistem Hukum*, Skripsi, Jambi: Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha, 2019, hal.32-33.

54 Hendro Sismoyo, *Hakim Boleh Ultra Petita*, dimuat dalam <http://www.msplawfirm.co.id/hakim-boleh-ultra-petita/>, diakses tanggal 23 April 2022.

55 Stacia Febby Pricillia, *Batas Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Mengeluarkan Putusan Judicial Review yang Bermakna Ultra Petita dan Ultra Vires Dikaitkan dengan Konsep Hukum Progresif*, Skripsi, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2018, hal. 5.

Mahkamah Konstitusi tidak diberikan kewenangan untuk menjatuhkan atau mengeluarkan putusan melebihi apa yang diminta oleh pemohon. Hal ini dikarenakan konstitusi dan peraturan perundang-undang yang ada tidak memberikan kewenangan tersebut kepada Mahkamah Konstitusi. Dalam melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan menafsirkan isi UUD NRI Tahun 1945 sesuai dengan makna sesungguhnya yang dibuat melalui perdebatan oleh lembaga yang berwenang menetapkannya.⁵⁶ Lebih lanjut, dalam pengujian formil Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif dilakukan melalui cara-cara (*procedur*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Jika suatu undang-undang terbukti cacat formil maka akan berdampak pada pembatalan sebuah undang-undang secara keseluruhan.⁵⁷

Selain itu dalam Pasal 51A ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang *Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, dijelaskan bahwa dalam menjatuhkan putusan terkait pengujian formil Mahkamah Konstitusi hanya dapat mengeluarkan putusan mengabulkan permohonan pemohon; menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan

56 *Ibid*, hal 452-453.

57 Jorawati Simarmata, *Pengujian Undang-Undang Secara Formil Oleh Mahkamah Konstitusi: Apakah Keniscayaan? (Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009)*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14 No. 01, Maret 2017, hal.30.

dan menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan kata lain dalam menjatuhkan putusan pengujian formil mahkamah konstitusi hanya boleh menyatakan sebuah undang-undang bertentangan atau tidak dengan UUD dan tidak boleh memasuki ranah legislatif (ikut mengatur). Hal ini dikarenakan dalam pengujian formil yang dinilai terkait prosedur dan tata cara pembentukan undang-undang apakah telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pembatasan tugas sebagaimana dimaksud diatas dikaitkan dengan pengertian bahwa DPR dan pemerintah adalah *positive legislator* (pembuat norma) sedangkan mahkamah konstitusi adalah *negative legislator* (penghapus atau pembatal norma).⁵⁸

Dari uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tidak sesuai dengan jenis amar putusan dalam pengujian undang-undang secara formil yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Hal ini dikarenakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan melebihi pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 51A ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Selain

itu putusan ini dapat dikatakan melebihi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menjatuhkan putusan atau putusan *ultra vires* dimana hakim mengabulkan permohonan melebihi posita maupun petitum gugatan yang mana putusan tersebut harus dinyatakan cacat meskipun putusan tersebut didasarkan pada itikad baik maupun telah sesuai dengan kepentingan umum karena tidak sesuai dengan aturan yang ada.

C. Konsep Pengaturan Kedepan Terkait Kewenangan Mahkamah Konstitusi Indonesia Dalam Menjatuhkan Putusan Pasca Putusan *Ultra Vires* Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara hukum yang melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini mengandung artinya, Negara Republik Indonesia meletakkan hukum pada kedudukan yang tertinggi sekaligus sebagai prinsip dasar yang mengatur penyelenggaraan kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara.⁵⁹

Gagasan negara hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata suprastruktur dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan imperonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu sistem hukum perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcement*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya.

59 AD. Basniwati, *Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal IUS, Vol II, Nomor 5, Agustus 2014, hal.253.

58 *Ibid*, hal 452-453.

Untuk menjamin tegaknya konstitusi sebagai “*the guardian of the constitution*”.⁶⁰

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah mengalami empat kali perubahan, pertama pada tanggal 19 Oktober 1999, kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, ketiga pada tanggal 9 November 2001, dan perubahan keempat pada tanggal 10 Agustus 2002 telah memberikan implikasi terhadap sistem pemerintahan dan ketatanegaraan, termasuk adanya penghapusan lembaga negara dan penambahan lembaga negara baru. Salah satu lembaga baru yang merupakan amanat konstitusi adalah lahirnya Mahkamah Konstitusi. Ide pembentukan mahkamah konstitusi merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum ketatanegaraan modern yang muncul pada abad ke 20 yang merupakan pengembangan dari asas-asas demokrasi dimana hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi manusia merupakan teman dasar dalam pemikiran politik ketatanegaraan.⁶¹

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara baru, hasil daripada reformasi konstitusi, sebagai salah satu upaya dalam mewujudkan cita-cita sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaats*). Negara hukum yang diidealkan, mempunyai sebuah lembaga peradilan konstitusi yang menjadi benteng dalam pengawal UUD NRI Tahun 1945 (*the guardian of the the constitution*).⁶² Diharapkan dengan berdirinya Mahkamah Konstitusi tidak sekedar lembaga baru yang tidak berfungsi melainkan diharapkan dapat menciptakan mekanisme yang melindungi warga negara yang dari tindakan penyimpangan penyelenggaraan negara yang bersifat otoriter

60 Aninditya Eka Bintari, *Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Legislator dalam Penegakan Hukum Tata Negara*, Pandecta, Vol. 8 No. 1. Januari 2013, hal.84.

61 Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, hal 50.

62 Farid Wajdi dan Andryan, *Sifat Putusan Impeachment Mahkamah Konstitusi terhadap Status Hukum Presiden Dan/Atau Wakil Presiden*, hal.302.

dan sentralistik. Sehingga mampu menjaga konstitusi dari penyimpangan kekuasaan negara (*abuse of power*).⁶³

Kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah dalam rangka mewujudkan sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip *checks and balance* dimana setiap cabang mengendalikan dan membagi kekuatan cabang kekuasaan yang lain, dengan harapan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan tiap organ yang bersifat independen. Dalam negara yang menganut sistem supremasi parlemen, produk hukum yang dihasilkan tidak dapat diganggu gugat, karena parlemen merupakan bentuk representasi dari kedaulatan rakyat. Hal ini sejalan dengan ajaran Trias Politica dari Montesquieu yang mengingatkan kekuasaan Negara harus dicegah agar jangan terpusat pada satu tangan atau lembaga. Pada ajaran Trias Politica tersebut, terdapat *checks and balances* yang berarti dalam hubungan antar lembaga negara dapat saling menguji atau mengoreksi kinerjanya sesuai dengan ruang lingkup kekuasaan yang telah ditentukan atau diatur dalam konstitusi.⁶⁴

Dalam stuktur ketatanegaraan kehadiran Mahkamah Konstitusi berimplikasi terhadap perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Seperti di bidang yudikatif, terjadi suatu penambahan kekuasaan atau kewenangan mengadili, sedangkan secara kelembagaan atau tata organisasi, keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu badan peradilan tidak tergantung pada/atau berada di bawah Mahkamah Agung, sebagaimana badan-badan peradilan lainnya. Hal ini berarti terdapat dua badan peradilan tertinggi dalam

63 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hal 60.

64 Ika Kurniawati dan Lusy Liany, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai Negative Legislator Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*, ADIL: Jurnal Hukum Vol.10 No.1, 2019, hal.113.

kekuasaan kehakiman, yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.⁶⁵

Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian undang-undang ini memiliki peran dalam mengoreksi “malfunctions” dalam pemerintahan yang demokratis, menjunjung tinggi nilai-nilai konstitusi, memperkuat mekanisme *check and balances*, menciptakan pemerintahan yang bersih, dan melindungi hak asasi warga negara.⁶⁶ Dalam pengujian undang-undang terdapat 2 (dua) hak menguji yakni hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) melihat keabsahan prosedur pembentukan rancangan undang-undang itu dilakukan. Kemudian kedua, hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*), melihat kesesuaian materi muatan undang-undang terhadap norma yang lebih tinggi.⁶⁷

Terkait dengan hak menguji formil belum lama ini Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait dengan pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memuat amar putusan melebihi amar yang seharusnya dimuat dalam putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 51A dan Pasal 57 *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi atau putusan ultra vires*. Dalam praktiknya Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan putusan yang bermakna *ultra vires* dimana hakim mengabulkan permohonan melebihi posita maupun

petitum gugatan dan dalam hal ini mahkamah konstitusi bersikap layaknya *positif legislator* seperti dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Dalam perkembangannya bukan hanya baru-baru ini mahkamah konstitusi mengeluarkan putusan melebihi amar yang ditentukan dalam undang-undang karena semenjak berdirinya Mahkamah Konstitusi terdapat beberapa amar putusan yang tidak diatur dan dikenal dalam undang-undang yang mengatur mengenai Mahkamah Konstitusi seperti putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitution*), amar putusan tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), penundaan keberlakuan putusan, dan perumusan norma dalam putusan.

Jika merujuk pada teori Hans Kelsen yang menyatakan pembentukan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk memiliki kewenangan sebagai *negative legislator* yang artinya, Mahkamah Konstitusi hanya dapat membatalkan undang-undang dan tidak dapat mengambil kewenangan Parlemen dalam membuat undang-undang atau peraturan. Sebaliknya, Parlemen disebutnya sebagai *positive legislator*, karena memiliki kewenangan aktif untuk membuat Undang-Undang.⁶⁸ Jadi putusan Mahkamah Konstitusi yang melebihi dari amar putusan yang tercantum dalam undang-undang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan karena pada dasarnya *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi* telah secara tegas yang memlimitasi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menjatuhkan putusan, sehingga mahkamah konstitusi hanya sebagai

65 AD. Basniwati, *Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, hal.254.

66 Tanto Lailam, *Problem dan Solusi Penataan Checks and Balances System dalam Pembentukan dan Pengujian Undang-Undang di Indonesia*, , hal.134.

67 Idul Rishan, *Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, hal.3.

68 Xavier Nugraha, Risdiana Izzaty, dan Alya Anira, *RechtIdee, Constitutional Review di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011: dari Negative Legislator Menjadi Positive Legislator*, Vol. 15, No. 1, Juni 2020, hal. 3.

menghapus dan membatalkan norma dan tidak menempatkan dirinya sebagai perumus norma baru, karena hal tersebut merupakan kewenangan DPR bersama Presiden sebagai pembentuk Undang-Undang (*positive legislator*).⁶⁹

Jadi berdasarkan uraian diatas untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia yang menganut konsep negara hukum dan sistem pemisahan kekuasaan, maka perlu dilakukan perubahan terhadap pengaturan yang mengatur mengenai Mahkamah Konstitusi dengan menambahkan ragam jenis amar putusan Mahkamah Konstitusi yang tegas dalam undang-undang seperti menambahkan amar putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitution*), amar putusan tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), penundaan keberlakuan putusan, putusan *ultra vires*, dan perumusan norma dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Mahkamah Konstitusi.

III. Penutup

A. Simpulan

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan diatas aka diperoleh beberapa kesimpulan yakni:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tidak sesuai dengan jenis amar putusan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Hal ini dikarenakan mahkamah konstitusi

mengeluarkan putusan yang melebihi kewenangannya atau bermakna *ultra vires* yang artinya hakim mengabulkan permohonan melebihi posita maupun petitum gugatan.

2. Pada dasarnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi telah secara tegas yang melimitasi kewenangan mahkamah konstitusi dalam menjatuhkan putusan, sehingga mahkamah konstitusi hanya sebagai menghapus dan membatalkan norma (*negative legislator*) dan tidak menempatkan dirinya sebagai perumus norma baru, karena hal tersebut merupakan kewenangan DPR bersama Presiden sebagai pembentuk Undang-Undang (*positive legislator*). Oleh karena itu untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan yang telah membagi tegas kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta untuk memberikan kepastian hukum, perlu menambahkan jenis amar dalam putusan mahkamah konstitusi sesuai dengan perkembangan yang terjadi saat ini.

B. Saran

Perlu dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dengan mengatur mengenai batasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menjatuhkan putusan.

DAFTAR PUSTAKA

- Peraturan Perundang-Undangan
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

⁶⁹ *Ibid*, hal. 5.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

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

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Buku

Amiruddin dan H. Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. RajaGarafindo Persada, 2006.

Asmarudin, Imam dan Imawan Sugiharto. *Mahkamah Konstitusi Dalam Bingkai Negara Hukum Indonesia (Di lengkapi dengan Hukum Acaranya)*. Brebes: Diya Media Group, 2020.

Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekertariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2015.

Basah, Sjahran. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Mahfud. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012. Martitah. *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature?*. Jakarta, Konstitusi Press, 2013.

Rasyid, Usman, Fence M. Wantu, dan Novendri M.Nggilu. *Wajah Kekuasaan Kehakiman Indonesia: Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung yang Bersifat A Contratio*. Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2020.

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

Soemantri, Sri. *Hak Uji Material Di Indonesia*. Bandung; Alumni, 1997.

Soimin dan Mashuriyanto. *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2013.

Jurnal

Ali, Mohammad Mahrus, Meyrinda Rahmawaty Hilipito dan Syukri Asy'ari. *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru*. Jurnal Konstitusi, Vol. 12 No. 3, September 2015.

Asy'ari, Syukri, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Mohammad Mahrus Ali. *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*. Jurnal Konstitusi, Vol. 10 No. 4, Desember 2013.

Basniwati, AD. *Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jurnal IUS, Vol. II No. 5, Agustus 2014.

- Bintari, Aninditya Eka. *Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Legislator dalam Penegakan Hukum Tata Negara*. Pandecta, Vol. 8 No. 1, Januari 2013.
- Chandranegara, Ibnu Sina. *Penuangan Checks and Balances kedalam Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, Vol. 13 No. 3, September 2016.
- Elisabet dan Cut Memi. *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Dalam Pembentukan Norma Baru (Suatu Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 Jo Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XIV/2016)*. Jurnal Hukum Adigama, Vol 1 No 2, 2018.
- Fajarwati, Meirina. *Upaya Hukum Untuk Melindungi Hak Konstitusional Warga Negara Melalui Mahkamah Konstitusi (Legal Remedies To Protect Citizen's Constitutional Rights Through Constitutional Court)*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 No. 03, September 2016.
- Fathorrahman. *Pengaturan dan Implikasi Pengujian Formil Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi*. HUKMY: Jurnal Hukum, Vol. 1 No 2, Oktober 2021.
- Kurniawati, Ika dan Lusy Liany. *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai Negative Legislator Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*. ADIL: Jurnal Hukum Vol.10 No.1, 2019.
- Lailam, Tanto. *Problem dan Solusi Penataan Checks and Balances System dalam Pembentukan dan Pengujian Undang-Undang di Indonesia*. Jurnal Negara Hukum, Vol. 12 No. 1, Juni 2021.
- Mahfud MD, *Rambu Pembatas dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Hukum, Vol. 16 No. 4, Oktober 2009.
- Nugraha, Xavier, Risdiana Izzaty, dan Alya Anira, RechtIdee. *Constitutional Review di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011: dari Negative Legislator Menjadi Positive Legislator*. Vol. 15 No. 1, Juni 2020.
- Putra, Antoni. *Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Legislasi Indonesia Vol 15 No.2, Juli 2018.
- Rahman, Faiz dan Dian Agung Wicaksono. *Eksistensi dan Karakteristik Putusan Bersyarat Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, Vol. 13 No. 2, Juni 2016.
- Rahmatullah, Indra. *Rejuvinasi Sistem Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*. Jurnal Cita Hukum. Vol. I No. 2 Desember 2013.
- Rishan, Idul. *Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, Vol. 18, No. 1, Maret 2021.
- Salia, H Erli. *Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis*. DiH Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 13 No 25, Februari 2017.
- Samekto, FX. Adji. *Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen Tentang Stufenbeautheorie Dalam Pendekatan Normatif Filosofis*. Jurnal Hukum Progresif, Vol. 7 No. 1, April 2019.
- Setiawan, Andri, Antikowati, dan Bayu Dwi Anggono. *Kekuatan Mengikat Putusan Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Kostitusi Terhadap Putusan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah Agung*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 18 No. 1, Maret 2021.
- Simarmata, Jorawati. *Pengujian Undang-Undang Secara Formil Oleh Mahkamah Konstitusi: Apakah Keniscayaan? (Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 Dan Putusan Mahkamah*

Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009).
Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14 No. 01,
Maret 2017.

Soeroso, Fajar Laksono. *Aspek Keadilan dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi*.
Jurnal Konstitusi, Vol. 11 No. 1, Maret
2014.

Sunarto. *Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Masalah
- Masalah Hukum, Jilid 45 No. 2, April
2016.

Susanto, Mei. *Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*.
Jurnal Konstitusi, Vol. 14,
No. 4, Desember 2017.

Syafriadi. *Pelaksanaan Demokrasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. UIR Law Review,
Vol. 01 No 01, April 2017.

Wajdi, Farid dan Andryan. *Sifat Putusan Impeachment Mahkamah Konstitusi terhadap Status Hukum Presiden Dan/Atau Wakil Presiden*.
Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 20 No. 3, September 2020.

Bahan Yang Tidak Diterbitkan

Nurjanah, Adra. *Dampak Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi Terhadap Sistem Hukum*. Skripsi. Jambi: Fakultas Syari'ah
Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha,
2019.

Pricillia, Stacia Febby. *Batas Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Mengeluarkan Putusan Judicial Review yang Bermakna Ultra Petita dan Ultra Vires Dikaitkan dengan Konsep Hukum Progresif*. Skripsi. Bandung:
Fakultas Hukum Universitas Katolik
Parahyangan, 2018.

Laman

Hidayat, Arief. *Pointers Hakim Konstitusi Dalam Acara Continuing Legal Education, Peran Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Konstitusi dan Pengawal Demokrasi Dalam Sengketa Pemilu*” Jakarta, 3 Mei 2013.
Dimuat dalam https://www.bphn.go.id/data/documents/materi_cle_2_pointer_bphn_full-prof.ariief.pdf, diakses tanggal 28 Februari 2022.

Mahkamah Konstitusi. *sejarah pembentukan mahkamah konstitusi*. Dimuat dalam www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses tanggal, 28 Februari 2022.

Sismoyo, Hendro. *Hakim Boleh Ultra Petita*. Dimuat dalam <http://www.msplawfirm.co.id/hakim-boleh-ultra-petita/>, diakses tanggal 23 April 2022.

STUDI PENERAPAN KEBIJAKAN TATA KELOLA DATA PEMERINTAHAN YANG TERBUKA (OPEN GOVERNMENT) MELALUI KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN SATU DATA INDONESIA YANG IDEAL

(STUDY ON THE IMPLEMENTATION OF OPEN GOVERNMENT DATA GOVERNANCE POLICY THROUGH IDEAL POLICY IMPLEMENTATION OF ONE DATA INDONESIA)

Reja

Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan
Komisi I DPR RI

*Korespondensi: reja.dalimunthe@yahoo.co.id

Abstrak

Di era digital, Informasi Publik berbasis data menjadi salah satu fenomena baru dalam upaya membangun Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Perubahan serta ketidakpastian dinamika perubahan era digital di Indonesia memacu semangat pemerintah untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia (Perpres No.39 Tahun 2019). Hal ini untuk mewujudkan mekanisme pemerintahan yang terbuka melalui tata kelola data pemerintahan. Tulisan ini bertujuan untuk memahami implikasi hukum belum terbentuknya undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan satu data Indonesia sekaligus menganalisis usulan rumusan materi muatan penyempurnaan terhadap pengaturan terkait satu data Indonesia di tataran peraturan setingkat undang-undang. Tulisan ini menggunakan analisis data yang dilakukan secara yuridis kualitatif, yang bertitik tolak dari hukum positif yang konkret. Metode penulisan hukum normatif dilakukan melalui studi kepustakaan terkait politik hukum. Kebijakan satu data Indonesia melalui Perpres No. 39 Tahun 2019 perlu memiliki peningkatan kebijakan ke level undang-undang. Jika mengacu pada negara dengan tata kelola data pemerintahan yang maju seperti Estonia, negara tersebut telah memiliki banyak produk hukum berupa Undang-Undang untuk mengatur tata kelola data pemerintahannya. Dari perspektif nasional, Pemerintahan Jawa Barat melalui Dinas Komunikasi dan Informatika Jawa Barat menekankan bahwa peningkatan kebijakan ke level undang-undang sebaiknya memuat materi tentang skema kerja sama (kolaborasi) dengan berbagai pihak, penekanan pada penerapan dan penggunaan satu aplikasi antara daerah dan data di pusat. Undang-Undang harus menjawab permasalahan yang muncul di masyarakat agar kelak kebijakan pemerintahan yang terbuka melalui penyelenggaraan satu data Indonesia merupakan produk hukum yang mampu membangun dan turut serta dalam mencerdaskan kehidupan bangsa.

Kata kunci: kebijakan, satu data Indonesia, pemerintahan yang terbuka, kolaborasi

Abstract

Digital era has brought new phenomena that requires public Data as tool to develop the nation. The changes and uncertainties in the dynamics of the digital era motivates Indonesian government to issue a legal product in the form of Presidential Regulation No.39 year 2019 about Satu Data Indonesia. This is to enhance an open government mechanism through governance of government data. This paper aims to understand the legal implications of the absence of a law that regulates one data Indonesia. This also aims to give insight towards the completion of formulation proposal for substantial manner. The paper uses a qualitative juridical data analysis method, which starts from a concrete positive law. The normative legal writing method is carried out through literature studies

related to legal politics. Indonesia's one data policy through Presidential Decree No. 39 of 2019 needs to have policy upgrade to the level of the Republic Act. When referring to a country with advanced government data governance, such as Estonia, the country already has many legal products in the form of laws to regulate its government data governance. From national perspective, the West Java Government through the Local Government Communication and Information Office emphasizes that upgrading policies to the level of Republic Act should contain material on cooperation schemes (collaboration) with multi-stakeholders, emphasizing the application and use of one application between local government and central government. The law belonging to the so-called Republic Act must answer the problems that arise in the community.

Keywords: policy, one data Indonesia, open government, collaboration

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Sejak tahun 2020, Presiden Joko Widodo selalu menekankan tentang "Data is the new oil", sebuah pernyataan yang telah memberikan gambaran besar tentang pentingnya Data di masa kini. Tata kelola data yang baik menjadi bagian dari reformasi yang berlangsung di Indonesia. Hal ini membuat perubahan yang sangat fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu, tata kelola data yang baik pun mampu menjadi tonggak awal perubahan yang dilandasi oleh keinginan segenap masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan menuju arah "good and clean governance". United Nations Development Programme (UNDP) (1997) menyebutkan, guna menuju "good governance", salah satu karakteristik yang ditegaskan, yakni "transparency and accountability".¹

Data pemerintah dengan dinamika perubahan serta ketidakpastiannya akan membutuhkan mekanisme dan pemahaman tata kelola yang fleksibel. Berlipatgandanya permasalahan, kompleksitas sebuah isu, kecepatan dan ketidakpastian dari perubahan membuat banyak pihak dan para pengambil keputusan tidak dapat memiliki cukup waktu untuk menganalisis dan memahami permasalahan yang timbul di masyarakat.²

1 Kuncoro Galih Pambayun, *Analisis Implementasi Kebijakan Keterbukaan Informasi Publik pada Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat*, Jurnal Politik Pemerintahan, Volume 10, No. 1, Agustus 2017, hal. 1.

2 Spero, Joal Edelman, *The Politics of Internasional*

Maka dari itu Indonesia saat ini menerapkan kebijakan pemerintahan yang terbuka melalui penyelenggaraan Satu Data Indonesia (SDI) untuk mendukung pelaksanaan e-government.

United Nations (UN) atau Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) e-Government Survey 2020 telah menempatkan Indonesia pada peringkat 88 atas pengembangan dan pelaksanaan e-government atau sistem pemerintahan berbasis elektronik (SPBE). Secara keseluruhan, Indonesia mencetak skor 0.6612 di dalam grup High E-Government Development Index (EGDI) di UN E-Government Survey 2020 sehingga berhasil menempatkan Indonesia masuk 100 besar peringkat dunia di posisi 88 dari 193 negara.³ Namun sayangnya, perbaikan peringkat Indonesia belum diimbangi dengan implementasi kebijakan yang mendukung pelaksanaan keterbukaan data pemerintah berbasis e-government yang memadai. Padahal Indonesia menjadi negara anggota bagi forum berkelas dunia seperti Open Government Partnership (OGP) dan Forum G20. Negara-negara dalam forum tersebut telah meletakkan kebijakan pemerintahan yang terbuka untuk pelaksanaan e-government dalam level kebijakan undang-undang. Sedangkan pemerintah Indonesia hanya mengimplementasikan

Economic Relation, United Kingdom: George Allen and Unwin Ltd, 1985.

3 Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, *Hasil Survei PBB, e-Government Indonesia Naik Peringkat*, dimuat dalam <https://www.kominfo.go.id/content/detail/30024/hasil-survei-pbb-e-government-indonesia-naik-peringkat/0/artikel> diakses tanggal 3 Maret 2022.

pemerintahan yang terbuka setinggi-tingginya hanya pada level kebijakan berupa Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia (Perpres No.39 Tahun 2019) dan kebijakan ini belum berjalan efektif.

Sebagai contoh, menurut laporan PBB dalam *e-Government Survey 2020*, sistem pendataan melalui pendekatan digital oleh pemerintahan Indonesia digunakan sebagai salah satu langkah penunjang keberhasilan bagi program-program perlindungan sosial oleh pemerintah. Namun sayangnya, pendataan program perlindungan sosial oleh pemerintah Indonesia sejak Pandemi Covid-19 masih mengalami berbagai permasalahan, bukan hanya dalam level pendataan namun pada penerapan pelaksanaan program bantuan sosial. Sistem pendataan pemerintah bahkan menjadi salah satu celah tindak korupsi oleh para oknum pejabat pemerintah maupun masyarakat yang tidak bertanggungjawab.

Penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka melalui kebijakan SDI adalah implementasi kebijakan yang dapat mendorong terbentuknya ekosistem *e-government* di suatu negara untuk mewujudkan pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administrative menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Hal ini bagi pemerintah maupun swasta di Indonesia ialah merupakan suatu terobosan mutakhir dalam menciptakan kredibilitas publik dan untuk melahirkan bentuk manajerial yang handal.⁴

Kajian Open Government dari Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) mendefinisikan *Open Government*

4 Mariano, Sabino, Penerapan *E-Government* dalam Pelayanan Publik di Kabupaten Sidoarjo, Jurnal Magister Kebijakan Publik Universitas Airlangga Surabaya, April 2018.

sebagai transparansi dari tindakan pemerintah yang saat ini pendekatannya untuk mendorong pelaksanaan *e-government*, akses terhadap layanan dan informasi dari pemerintah, serta ketanggapan pemerintah terhadap ide-ide baru, permintaan, dan kebutuhan.⁵ Perpres No. 39 Tahun 2019 belum mampu menyediakan sepenuhnya hal yang dimaksud.

Selain itu, informasi berupa Data oleh penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka menjadi bagian dari akses terhadap teknologi. Sayangnya, perhatian transfer teknologi terhadap pembangunan negara berkembang termasuk Indonesia masih dinilai sulit khususnya dalam hal riset dan pengembangan yang masih dipegang oleh negara-negara maju.⁶ Itulah mengapa, keterlibatan Indonesia dalam OGP harus dimanfaatkan. Kebijakan pemerintahan yang terbuka melalui penyelenggaraan SDI dapat menjadi momentum Indonesia dalam pengembangan transfer teknologi khususnya dalam hal riset dan pengembangan.

Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) yang telah menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik.⁷ Namun demikian, dalam informasi dari lembaga publik akan sia-sia jika tidak didukung dengan tata kelola data pemerintah yang baik. Pemerintah harus dapat menjamin bahwa bangunan komunikasi serta akses informasi yang didapatkan oleh publik adalah hasil integrasi Data pemerintah sebagai perwujudan pemerintahan yang terbuka (*Open Government*), yang saat ini mekanisme

5 Open Knowledge Foundation, *What is Open?*. Dimuat dalam <https://okfn.org/opendata/>, diakses pada tanggal 27 Februari 2022.

6 Oxford Press University, *Our Global Neighbourhood*, USA: Oxford University Press, 1995, hal. 203.

7 Pasal 3 huruf a Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

penyelenggaraannya dilaksanakan baru melalui Perpres No. 39 Tahun 2019.

Tujuan penyelenggaraan SDI yang pertama adalah sebagai acuan pelaksanaan dan pedoman instansi Pusat dan Daerah dalam pengelolaan Data. Kedua, tersedianya Data yang berkualitas serta mudah diakses dan dibagipakaikan antar Instansi Pusat dan Daerah. Ketiga, mendukung sistem statistik nasional. Terakhir, mendorong keterbukaan dan transparansi Data.⁸

Data yang mempunyai tingkat validitas tinggi juga akan membantu pemerintah untuk mewujudkan cita-cita kebangsaan dalam rangka mewujudkan ekonomi pembangunan yang menekankan peran pemerintah dalam membuat perencanaan ekonomi yang terkoordinir, yang didasarkan pada dukungan yang luas baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri, baik sektor publik maupun sektor swasta.⁹ Selain itu, aspek keamanan terhadap pola komunikasi dan penyebaran informasi berupa Data akan terkait pula dengan upaya untuk mewujudkan kedaulatan dan keamanan bernegara yang dapat diwujudkan dalam kebijakan setara undang-undang. Itulah mengapa, urgensi rancangan kebijakan setara dengan undang-undang sangat memainkan peranan penting.

Pembangunan substansi hukum untuk penyelenggaraan SDI, khususnya hukum tertulis dilakukan melalui mekanisme pembentukan hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat, yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan ditetapkannya Undang-Undang tersebut, proses pembentukan kebijakan penyelenggaraan tata kelola data pemerintahan yang terbuka melalui

⁸ Sekretariat Satu Data Indonesia, *Booklet Satu Data Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Satu Data Indonesia, 2021, hal. 1.

⁹ Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000, hal. 11.

penyelenggaraan SDI dapat diwujudkan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan Perundang-undangan serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan hukum dan peraturan Perundang-undangan.¹⁰

B. Permasalahan

1. Bagaimana urgensi pengaturan kebijakan *Open Government* dan keterkaitannya dengan SDI?
2. Bagaimana langkah strategis para pembuat kebijakan untuk mewujudkan kebijakan SDI yang memadai dengan melihat *best practices* pemerintahan terbuka yang ideal seperti penerapan kebijakan Satu Data oleh pemerintah Jawa Barat (untuk skala nasional) dan penerapan kebijakan pemerintahan terbuka oleh pemerintah Estonia (untuk skala internasional)?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan permasalahan sebagaimana diuraikan penulis di atas, tulisan ini memiliki tujuan:

1. Untuk memahami urgensi pentingnya pengaturan kebijakan *Open Government* melalui penyelenggaraan SDI.
2. Untuk mengetahui usulan rumusan materi muatan terkait penyempurnaan terhadap kebijakan penyelenggaraan SDI dengan melihat *best practices* (praktik baik) dari kebijakan Satu Data Jawa Barat oleh Pemerintah Jawa Barat untuk skala nasional dan pemberlakuan berbagai kebijakan terkait penyelenggaraan *Open Government* oleh Pemerintah Estonia untuk skala internasional.

D. Metode Penulisan

Metode penulisan hukum normatif dilakukan melalui studi kepustakaan terkait

¹⁰ Lihat poin Menimbang huruf B UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

politik hukum dengan menelaah Data sekunder dari buku dan jurnal tentang *Open Government*, Perpres No.39 Tahun 2019 dan berbagai artikel terkait *Open Government* dan SDI. Analisis Data dilakukan secara yuridis kualitatif, yang bertitik tolak dari hukum positif yang konkret. Sifat dogmatikalnya itu terletak dalam hal bahwa orang sungguh-sungguh membatasi diri pada satu sistem spesifik.¹¹ Lalu, hal tersebut dianalisis secara kualitatif guna menarik simpulan.

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dan peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).¹² Spesifikasi penulisan adalah deskriptif analitis, dimulai dengan mengidentifikasi *best practices* terkait inisiatif penyelenggaraan *Open Government* terbaik dan terlama di Indonesia yakni pemerintahan Jawa Barat maupun penerapan kebijakan *Open Government* dari negara dengan basis *e-government* terbaik di dunia, yakni Pemerintah Estonia, dilanjutkan dengan analisis pengaturan SDI yang diterapkan Pemerintah Jawa Barat dan *Open Government* di Estonia lalu mengaitkannya dengan kebijakan penyelenggaraan SDI yang ada di Indonesia secara umum.

II. Pembahasan

B. Kerangka Konseptual

1. Hubungan *Open Government* dengan Satu Data Indonesia

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah mengadopsi tujuh belas Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*) yang menetapkan agenda ambisius

¹¹ Muhamad Sadi Is, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2015, hal. 224.

¹² Dewata, Mukti Fajar Nur., dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015, hal. 34.

untuk mengakhiri kemiskinan, memerangi ketidaksetaraan, dan mengatasi perubahan iklim pada tahun 2030. Sebelumnya, Indonesia bersama PBB telah turut serta bersama negara lainnya untuk menyukseskan *Millennium Development Goals (MDGs)*. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan sebanyak 70% program dan tujuan MDGs telah terlaksana dan dicapai oleh Indonesia. Hal ini tentu menggemberikan dan akan mempengaruhi pandangan internasional terhadap kepemimpinan nasional. Sebagai program lanjutan dari MDGs dan SDGs memiliki tujuan yang lebih variatif dan indikator keberhasilan yang lebih kompleks. Jika MDGs hanya mencantumkan 8 goals, maka SDGs memiliki 17 tujuan yang harus dicapai.¹³ Keterbukaan Data pemerintah sangat penting untuk keberhasilan pencapaian SDGs khususnya dalam membangun institusi yang akuntabel dan efektif.

Dalam konteks Data statistik, *Open Data Inventory (ODIN)* mengukur seberapa lengkap penawaran statistik suatu negara dan apakah Data mereka memenuhi standar keterbukaan internasional. Indonesia menempati urutan ke-33 dalam ODIN 2020 dengan skor keseluruhan 68. Di Indonesia, UU KIP memberikan jaminan hukum untuk mengakses informasi yang dimiliki oleh badan publik melalui saluran permintaan yang tepat.¹⁴

Dalam Konteks *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*, meskipun istilah *Open Government* juga diasosiasikan dengan “Data terbuka” tampaknya cukup jelas, namun keterbukaan Data melibatkan ekosistem yang berkembang dari domain yang kompleks. Melalui studi kasus empiris,

¹³ Irhamsyah, Fahmi, *Sustainable Development Goals dan Dampaknya Bagi Ketahanan Nasional*, Jurnal Kajian Lemhannas RI, Edisi 38, Juni 2019.

¹⁴ Open Data Inventory, *Indonesia ODIN Score*, dimuat dalam <https://www.gov.uk/government/publications/uk-approach-to-international-data-transfers> diakses pada tanggal 25 Februari 2022.

pemerintah di ASEAN bahkan dapat memanen manfaat keterbukaan Data untuk memaksimalkan produktivitas, efisiensi, dan inovasi. Keterbukaan Data telah ada sejak tahap pembangunan awal ASEAN dengan terbentuknya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) pada tahun 2015. Pemerintah, pembuat kebijakan, pengusaha, dan akademisi bahkan akan mendapatkan manfaat dari prinsip keterbukaan Data pemerintahan di ASEAN.¹⁵

Kunci penting bagi keterbukaan informasi menurut *Open Knowledge Foundation* dari Inggris adalah sebagai berikut:

- a) Ketersediaan dan akses: Data harus tersedia secara keseluruhan dan tidak lebih dari biaya reproduksi Data yang sewajarnya, sebaiknya semudah mengunduh melalui internet. Data juga harus tersedia dalam bentuk yang nyaman dan dapat dimodifikasi.
- b) Penggunaan kembali dan pendistribusian ulang: Data harus disediakan berdasarkan persyaratan yang mengizinkan penggunaan kembali dan pendistribusian ulang termasuk pencampuran dengan kumpulan set Data lainnya. Data harus dapat dibaca oleh mesin.
- c) Partisipasi universal: setiap orang harus dapat menggunakan, menggunakan kembali, dan mendistribusikan kembali Data - tidak boleh ada diskriminasi terhadap bidang usaha atau terhadap orang atau kelompok tertentu. Misalnya, pembatasan 'non-komersial' yang akan mencegah penggunaan 'komersial', atau pembatasan penggunaan untuk tujuan tertentu (misalnya hanya dalam pendidikan), tidak diperbolehkan.¹⁶

15 Manuel Stagers, *Open Data in Southeast Asia: Towards Economic Union, Urban Resilience, and Participatory Policymaking in the ASEAN*, London: Palgrave Macmillan, 2016, hal. 55.

16 Open Knowledge Foundation, *What is Open?*, dimuat dalam <https://okfn.org/opendata/>, diakses pada tanggal 27 Februari 2022.

Di era serba digital, Data pemerintah Indonesia menjadi tak kalah penting. Mekanisme transfer Data internasional dan pendekatan pertumbuhan perekonomian Indonesia menuntut pemerintah untuk membuat sebuah formulasi yang tepat tentang bagaimana transfer Data pemerintah baik di Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi (K/L/D/I) maupun ke luar wilayah yurisdiksi Indonesia dapat mencapai kesepakatan yang jelas. Penerapan mekanisme transfer Data antar negara dengan peraturan yang jelas serta alat transfer Data yang memadai akan memberikan efisiensi terhadap berbagai sektor pemerintahan.

Indonesia bersama dengan 8 negara lainnya bahkan mendorong inisiatif OGP. Selama lebih dari 10 tahun terakhir, Indonesia telah mengupayakan kemajuan yang luar biasa dalam mendorong pembuatan kebijakan yang transparan dan inklusif, serta mendorong keterlibatan aktif dari warga negara. Sebagai salah satu pendiri OGP dan anggota terkemuka ASEAN dengan ekonomi terbesar, Indonesia telah menunjukkan ketertarikan untuk memainkan peran utama dalam menyebarkan prinsip-prinsip dan praktik-praktik pemerintahan yang terbuka ke seluruh dunia, dengan perhatian utama pada Asia Tenggara.

Semangat mewujudkan kerangka hukum bagi terselenggaranya pemerintahan yang terbuka di Indonesia sudah dapat dilihat dalam berbagai produk Perundang-undangan seperti dalam Pasal 23 (1), 28 dan 28 (f) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁷ UU KIP bahkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang berfungsi

17 Sandro Jaya Jakarta dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sandro Jaya Jakarta, Tanpa Tahun, hal. 104.

sebagai landasan dari transparansi negara.¹⁸ Perpres No. 39 Tahun 2019 semangatnya sejalan dengan peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah disebutkan termasuk Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik. Dengan adanya SDI, diharapkan bahwa sistem pemerintahan akan menghasilkan Data berkualitas sehingga kebijakan pemerintah juga menjadi berkualitas.¹⁹

Pada akhirnya, fokus dan masa depan dari *e-Government* adalah tentang bagaimana pemerintah dapat memanfaatkan data secara maksimal dan menciptakan nilai tambah dari data tersebut.²⁰

2. Kebijakan Satu Data Indonesia

Perpres No.39 Tahun 2019 disahkan oleh Presiden Jokowi pada tanggal 12 Juni 2019. Pusat Data Indonesia perlu menjadi sebuah Perpres No. 39 Tahun 2019 karena dengan pertimbangan bahwa:

- a) untuk mewujudkan keterpaduan perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan pengendalian pembangunan, perlu didukung dengan Data yang akurat, mutakhir, terpadu, dapat dipertanggungjawabkan, mudah diakses, dan dibagipakaikan, serta dikelola secara seksama, terintegrasi, dan berkelanjutan;
- b) untuk memperoleh Data yang akurat, mutakhir, terpadu, dapat

- dipertanggungjawabkan, mudah diakses, dan dibagipakaikan, diperlukan perbaikan tata kelola data yang dihasilkan oleh pemerintah melalui penyelenggaraan SDI;
- c) selama ini belum ada ketentuan yang mengatur mengenai SDI;
- d) karena hal diatas maka Presiden perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang SDI.²¹

Penyelenggara SDI adalah Dewan Pengarah yang ada di tataran Pemerintah Pusat dan Daerah, Walidata pendukung yang berada di daerah, selain itu, ada Forum SDI yang berfungsi untuk menyepakati daftar Data dan Data prioritas. Dalam menyusun daftar Data, instansi daerah mengacu pada instansi pusat. Oleh Karena itu, penyelenggara SDI di tingkat daerah harus memastikan bahwa Data yang disebarkan harus sesuai sebelum Data tersebut disampaikan ke Walidata. SDI adalah kebijakan tata kelola data pemerintah untuk menghasilkan Data yang akurat, mutakhir, terpadu, dan dapat dipertanggungjawabkan, serta mudah diakses dan dibagipakaikan antar Instansi Pusat dan Instansi Daerah melalui pemenuhan Standar Data, MetaData, Interoperabilitas Data dan menggunakan Kode Referensi dan Data Induk.²²

Tata kelola data di K/L/D/I harus sesuai dengan indikator prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)/SDGs/Data-Data kebutuhan mendesak. Data yang dibuat harus sesuai dengan standar Data, memiliki meta Data, dan disebarluaskan melalui portal resmi yang terverifikasi. Saat ini, sudah ada kerja sama dengan SDGs untuk menyusun Data

¹⁸ The Organisation for Economic Co-operation and Development. *Kajian Open Government Indonesia*. Dimuat dalam <https://www.oecd.org/gov/open-gov-review-indonesia-kajian.pdf>, diakses pada tanggal 28 Februari 2022.

¹⁹ Open Government Indonesia. *Peran Satu Data Indonesia dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Terbuka*. Dimuat dalam <http://ogi.bappenas.go.id/storage/files/news/licnCihtfGkp8SSOQTdRdlo8jZReMOg5bXuEo2o.pdf>, diakses pada tanggal 1 Maret 2022.

²⁰ Reet Grosberg, *E-Gov is Not so Much A Question of Technology*, February 2018, Nomor 48, hal. 25-26.

²¹ Jogloabang, *Perpres 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia*, dimuat dalam <https://www.jogloabang.com/teknologi/perpres-39-2019-satu-data-indonesia>, diakses pada tanggal 2 Maret 2022.

²² Kuncorowati, Rita Margaretha., Aris Toening Winarni, *Implementasi Solo Satu Data Sebagai Basis Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta*, Jurnal Media Administrasi, Volume 3, No. 1, 2021.

dan meta Data SDGs; kerja sama Satu Peta dengan Badan Informasi Geospasial (BIG); dan kerja sama dengan pemerintah daerah. Portal SDI telah terhubung dengan 43 portal Data instansi dengan 41.708 Dataset dan 58.115 berkas. Namun, masih banyak tantangan pelaksanaan SDI. Misalnya, ada ribuan aplikasi yang berdiri sendiri sehingga integrasi menjadi sulit. Kemudian, keahlian terkait Data di Indonesia juga tidak memadai. Hal yang paling terlihat adalah ego sektoral instansi dalam membagikan Datanya.²³

Tantangan dari sisi Data transfer melalui bagi pakai Data yang bersifat rahasia mungkin terjadi dari segi model transfer Data seperti yang telah diterapkan di beberapa negara seperti di Uni Eropa, menempatkan Data secara *de facto*. Artinya, Data tetap bisa ditransfer sepanjang negara tujuan transfer itu memiliki hukum yang setara.²⁴ Publikasi informasi teknis tentang proses dan kerangka kesetaraan peraturan tentang transfer Data pemerintah Indonesia ke pemerintah negara di luar wilayah hukum NKRI akan memberikan rasa percaya masyarakat terhadap pemerintahan yang lebih terbuka, dapat dipercaya dan maju.

3. Praktik Baik

a. Penyelenggaraan Satu Data Indonesia di Jawa Barat

Perjalanan penyelenggaraan **Satu Data** di Jawa Barat (Jabar) dimulai dengan pendirian Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pusat Data dan Analisis Pembangunan (UPTB PUSDALISBANG) dengan Peraturan Gubernur

Peraturan Gubernur Nomor 113 Tahun 2009 Tentang Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Badan (PP No.113 Tahun 2009) di lingkungan pemerintah Provinsi Jawa Barat. Unit ini merupakan salah satu pelopor untuk integrasi Data dalam menjawab kebutuhan Data untuk kebijakan.

Hal ini dilandasi kebutuhan Data yang terintegrasi untuk menjawab semua kebutuhan pembentukan kebijakan yang menuju *Data driven policy*. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Satu Data Pembangunan Jawa Barat (Perda No.24 Tahun 2012) menguatkan perwujudan tentang Satu Data Pembangunan Jawa Barat. Selanjutnya, setelah pembentukan Perpres No. 39 Tahun 2019, Jawa Barat menyusun Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 4 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Komunikasi, Informatika, Statistik dan Persandian sebagai aturan turunan untuk pelaksanaan Satu Data di Jawa Barat.

Provinsi Jawa Barat memainkan peranan penting untuk menjadi salah satu bagian tak terpisahkan dalam kerangka SDI, khususnya dalam rangka mewujudkan perencanaan dan pembangunan yang berdasarkan Data dan menjawab beragam kebutuhan Data pemerintah untuk semua pemangku kepentingan. Penyelenggaraan Satu Data di Jawa Barat berpedoman pada Perpres No. 39 Tahun 2019 dengan peran Walidata pada Bidang Statistik Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) Jawa Barat. Dalam pelaksanaannya, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) berperan sebagai Ketua Forum Data yang akan menyusun rencana kebutuhan Data dan Badan Pusat Statistik (BPS) sebagai Pembina Data Statistik bersama Badan Informasi Geospasial (BIG) sebagai Pembina Data Geospasial. Data terkait statistik sektoral menjadi kewenangan Walidata dan Data statistik dasar menjadi kewenangan BPS.

²³ Open Government Indonesia, *Peran Satu Data Indonesia dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Terbuka*, dimuat dalam <http://ogi.bappenas.go.id/storage/files/news/licnnCihthfGkp8SSOQTdRdlo8jZReMOg5bXuEo2o.pdf>, diakses pada tanggal 1 Maret 2022.

²⁴ Djafar, Wahyudi, M.Jodi Santoso., *Pelindungan Data Pribadi: Konsep, Instrumen, dan Prinsipnya*. Jurnal ELSAM: Edisi Internet dan HAM, Oktober 2019, hal 24.

Berikut adalah beberapa Gagasan/ terkait dengan makna Penyelenggaraan SDI Masukan/Saran atas informasi khususnya di Provinsi Jawa Barat:²⁵ penyelenggaraan SDI di Diskominfo Jabar

Unsur	Gagasan/Masukan/Saran
Urgensi Data	Pentingnya Data sebagai dasar pengambilan kebijakan (Gubernur Jawa Barat). SDI dibahas dalam urusan statistik dengan Bappeda sebagai Kordinator Satu Data Jawa Barat.
Distribusi Data	Data tersebar di banyak wadah, namun sebagai solusi, saat ini Diskominfo Jabar sudah memiliki ragam Ekosistem <i>Data Storage Platform</i> .
Peraturan Data	Perpres No.39 Tahun 2019 terinspirasi dari Perda Satu Data No.24 Tahun 2012, dan peraturan pelaksana dari Satu Data Jabar saat ini adalah Perda No.4 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Komunikasi dan Informatika, Statistik dan Persandian.
Tata Kelola Data Jabar	Menurut Keppub No. 049.05/Kep.734-Diskominfo/2020 tentang Tim Satu Peta dan Satu Data Jabar disebut Tim Sapa-Jawara untuk berkordinasi dengan perangkat daerah secara efektif.
Struktur Organisasi Satu Data	Pembina Data adalah Gubernur, Pengarah Data adalah Sekretaris Daerah, Ketua Data adalah Asisten Administrasi, Pembina Data adalah Kepala Diskominfo dan Kepala BPS Jabar, Perencana Data adalah Kepala Bappeda, Produsen Data dan Walidata (Kabid Statistik Diskominfo).
Alur Tata Kelola Data	1. Diskominfo/Walidata akan men-verifikasi dan men-validasi Data yang dihasilkan oleh perangkat daerah sesuai dengan prinsip SDI; 2. Verifikasi Data (<i>Approval</i>) dalam Aplikasi Satu Data Jabar; 3. Analisis Data.
Output	Data Prioritas harus disetorkan kepada Walidata.
Sumber Daya Manusia	Banyak melakukan pelatihan dengan pendekatan digital, para <i>trainees</i> disebut sebagai "Jawara" untuk <i>cleansing</i> Data, menetapkan standar meta Data agar terbentuk Sistem Perangkat Data Mandiri untuk Input Data, <i>Cleansing</i> Data dan Output ke Walidata.
Kebijakan Daerah dalam Implementasi Peningkatan Ketersediaan dan Kualitas Data	Ketersediaan Data akan menjadi Instruksi Kinerja Pimpinan dan Komitmen Satu Data Jabar (Komitmen Diskominfo sebagai Walidata dan produsen Data) .
Implikasi Ketidaktersediaan Data	Berdasarkan Instruksi Kinerja Pimpinan, jika Data tidak terpenuhi, maka akan berdampak pada tunjangan kepala daerah.
Strategi Diseminasi Informasi Data	Membuat Ekosistem Data Jabar yakni pola terintegrasi untuk pengelolaan, keterbukaan dan kemudahan akses Data bagi Warga dan Pemerintah Jabar (baik Satu Data, Open Data, Satu Peta dan <i>Core</i> Data).
Data Non-Pemerintah	Data non-pemerintah turut dihimpun (Perpres No.39 Tahun 2019 Pasal 23 (7)), seperti Data <i>blankspot</i> oleh operator seluler. Bukan hanya sekedar dari Produsen Data Pemerintah tapi juga Produsen Data non-pemerintah (dengan Surat Permintaan dari Diskominfo).

25 Tim Naskah Akademik RUU Satu Data Indonesia, *Risalah Rapat dengan Diskominfo Jabar RUU Satu Data Indonesia Tahun 2021*, DPR RI, Oktober 2021, hal. 1.

<p>Isu dan Solusi</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perangkat daerah masuk ke dalam SIPD Kemendagri, BPS punya SIMDASI. Sebaiknya, Walidata harus punya diseminasi SDI agar proses validasi satu tata kelola; 2. Kementerian sebaiknya memberikan contoh, DISKOMINFO JABAR akan mengikuti. Artinya, satu Data kalau bisa hanya untuk SATU APLIKASI tidak tersebar dan berserakan di aplikasi manapun (<i>Data security</i>).
<p>Saran dan Masukan untuk Peningkatan Level Kebijakan Penyelenggaraan SDI Menjadi Undang-Undang.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Skema Kolaborasi perlu ditambahkan dalam Klausul RUU; 2. Butuh untuk masukan satu level aplikasi antara Data daerah dan Data di pusat; 3. Memperhatikan Kualitas dan Kuantitas Sumber Daya Manusia yang mengerti Data beserta honorarium dan remunerasi yang memenuhi standar; 4. Peningkatan Infrastruktur <i>Analytics</i>; 5. Perlu ada Klausul berkala soal pertemuan untuk menyusun SDI di daerah dan disesuaikan kebutuhan perencanaan di Forum SDI; dan, 6. Kewenangan setiap instansi sebaiknya diperkuat dan diperjelas.

b. Penyelenggaraan *Open Government* di Estonia

Estonia dapat menjadi pelajaran bagi banyak negara dalam penyebaran konsep pemerintahan yang terbuka melalui Data terbuka di antara berbagai pemangku kepentingan, yaitu pejabat pemerintah, pengembang, bisnis, jurnalis, akademisi, dan organisasi non-pemerintah. Terutama, di bidang yang terkait dengan publikasi termasuk bagaimana kumpulan Data pemerintah digunakan kembali oleh pihak ketiga dalam berbagai proyek kolaboratif dan platform keterlibatan masyarakat.

Dari skala global, pandangan terhadap kesuksesan negara Estonia dalam melaksanakan mekanisme keterbukaan Data pemerintahan perlu menjadi perhatian pemerintah Indonesia. Di Estonia, hampir kebijakan berbasis Data pemerintah di era digital didukung oleh berbagai kebijakan lainnya yang setara undang-undang seperti *Public Information Act, Archives Act, Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions Act, Cybersecurity Act, Personal Data Protection Act, Public Procurement Act, Amended Accounting Act, Information Society Services Act, Simplified Business Income Taxation Act*. Selain itu, beberapa prinsip atau *technical guidelines* untuk menjalankan ekosistem pemerintahan berbasis Data pun dilakukan seperti *System of Security Measures for Information Systems,*

Principles for Managing Services and Governing Information, dan *Regulation on Cross-Border Exchange of Information Regarding Health Services*. Adapun interkoneksi registrasi dasar melalui penggunaan *data base* yang diatur secara hukum juga telah diterapkan di Estonia seperti registrasi kependudukan, registrasi berbisnis, registrasi pertanahan dan registrasi kendaraan.

Estonia tidak meminta dunia untuk mengikuti solusi dan teknologi mereka. Estonia menitikberatkan pada dunia untuk melihat analisa komprehensif tentang bagaimana sebuah negara seharusnya dapat memainkan peranan penting, menolong kebutuhan masyarakat dan bisnis dalam mengatur tujuan realistis dan menunjukkan pada dunia tentang bagaimana mencapai tujuan. Hal ini hanya dapat dilakukan melalui budaya politik masyarakat suatu negara.²⁶

Estonia berusaha untuk membangun ekosistem Data dengan skala nasional dan standar yang jelas untuk menciptakan pemerintahan berbasis *e-government*. Pada tahun 1996, Estonia mengeluarkan pelayanan *e-Banking* pertama. Di tahun yang sama, pemerintah Estonia mengeluarkan sistem *e-Cabinet meeting* yang berhasil mengurangi waktu pertemuan dari 5 jam menjadi 30 menit saja. Pada tahun 2000, Estonia mengeluarkan

²⁶ Reet Grosberg, *E-Gov is Not so Much A Question of Technology*, February 2018, Nomor 48, hal. 25-26.

e-Tax Board dengan memastikan warga dapat mendeklarasikan pajak secara online dengan hanya 3 menit. Di tahun yang sama, Estonia mengeluarkan sistem *m-Parking*, yakni membayar parkir hanya dari telepon genggam. Di tahun 2001, menjadi tahun penting bagi Data pemerintah untuk dibagipakaikan karena Estonia mengeluarkan Ekosistem Data *X-Road* yang menjadi tulang punggung penyelenggaraan negara digital (*e-Estonia*), hal ini memungkinkan sistem informasi sektor publik dan swasta negara untuk saling terintegrasi, terhubung dan beroperasi secara harmonis. 99% layanan publik dapat diakses secara online selama 24 jam tanpa henti bahkan dengan negara tetangganya, Finlandia.²⁷

Berikut adalah tabel sejarah perjalanan *e-government* di Estonia:

Tahun	Output
2002	e-Kartu Tanda Penduduk dan TanDatangan Digital
2005	i-Voting (memaksimalkan mekanisme Pemilu di Estonia)
2007	Penempatan <i>Center of Excellence</i> terkait Cyber Security untuk Eropa dan NATO berpusat di Ibukota Tallinn, Estonia
2008	Pengembangan Teknologi <i>Blockchain</i>
2008	Sistem kesehatan <i>e-Health</i>
2010	Resep Pengobatan Online <i>e-Prescription</i>
2013	<i>Public Services Green paper</i> (Solusi untuk pengembangan pelayanan Pemerintah Daerah)
2014	<i>e-Residency</i> (untuk mengajak warga dunia berbisnis online di Estonia)
2014	<i>Road Administration's e-Portal</i> (sistem transportasi untuk supir dan pemilik kendaraan)
2015	<i>World's first Data embassy</i> (negara pertama di dunia yang memiliki perwakilan di <i>Cloud</i>)
2017	Menjadi bagian dari <i>Nordic Institute for Interoperability Solutions (NIIS)</i> untuk manajemen berkelanjutan dari ekosistem Data <i>X-Road</i>
2018	<i>Seamless Services Roadmap</i> (sebagai pusat pelayanan pemerintahan yang pro-aktif)
2019	Mulai membentuk kerangka <i>outline</i> untuk <i>Strategi Pemerintahan</i> berdasarkan pada <i>Artificial Intelligence</i>
2020	<i>Proactive Child Care</i> (untuk memudahkan birokrasi Data kepengurusan orang tua dan anak)
2020	<i>Remote Verification</i> untuk para notaris (verifikasi online)
2021	Penciptaan Mobil Hidrogen Pertama di Dunia tanpa Supir

Sumber: e-Estonia.com

Penggunaan kembali Data terbuka di sektor sipil dan swasta dapat menjanjikan keuntungan ekonomi tertentu. Pertama, dalam meningkatkan keterlibatan masyarakat

dan aktivitas bisnis di tingkat lokal. Dalam hal ini, insentif ekonomi mungkin merupakan motivasi nomor satu bagi Estonia tanah air berpenduduk sedikit lebih dari satu juta orang, untuk memanfaatkan potensi fenomena yang menjanjikan untuk mendorong inovasi sektor publik di wilayah tersebut. Konteks baik dalam ranah politik maupun sosial secara tidak langsung saling berhubungan dengan ranah ekonomi. Meluasnya penggunaan solusi perangkat lunak *open source* di berbagai sektor ekonomi dan fokus intrinsik pada industri-industri di mana negara ini memiliki keunggulan kompetitif definitif, khususnya dalam teknologi pintar dan logistik, telah membantu bangsa ini untuk maju baik secara ekonomi maupun teknologi.

Pertukaran Data di platform *e-commerce* dan *e-government* sebagai ekosistem *X-road* menganalisis faktor fundamental yang dapat menjelaskan kemajuan pesat reformasi yang didorong oleh teknologi, Kitsing (2008) dari

²⁷ *Ibid*

Estonian Business School menunjukkan bahwa formula keberhasilan dalam membangun negara digital di Estonia adalah kolaborasi yang erat antara pemerintah dengan pihak diluar pemerintah. Fokus intrinsik pada kemitraan publik-swasta dalam mengembangkan platform digital di pemerintahan jarang terjadi di dunia, proyek semacam ini biasanya malah diperkenalkan dan dilaksanakan sebagian besar oleh lembaga publik itu sendiri dengan metode *top-down*.²⁸

B. Analisis

1. Urgensi Kebijakan Satu Data Indonesia

Dalam Webinar bertajuk 'Urgensi Pembangunan SDI' yang digelar oleh Pusat Penelitian Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), di Yogyakarta pada Kamis tanggal 14 Oktober 2021. Sekretaris Jenderal DPR RI, Indra Iskandar mengatakan, SDI sangat penting jadi basis untuk pengambilan kebijakan. Sejak tahun 2021, DPR RI pun sedang menginisiasi wacana penting ini agar ada keseriusan membangun satu Data penting menyangkut Indonesia.

Sekretaris Jenderal DPR RI menekankan bahwa DPR RI dan kementerian/lembaga sebaiknya mengambil keputusan yang basisnya Data, baik Data kemiskinan, lahan produktif, kependudukan, infrastruktur, dan lain-lain. Saat ini, DPR RI sedang mengarsiteki *big data* khusus di lingkungan parlemen. Bahkan, ada wacana untuk meningkatkan Perpres No.39 Tahun 2019 tersebut menjadi undang-undang melalui mekanisme evaluasi efektifitas dan efisiensi Perpres.²⁹

28 Maxat Kassen, *Open Data Politics in Estonia: Advancing Open Government in the Context of Ubiquitous Digital State*, Jurnal Open Data Politics, 2019, hal. 39.

29 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Satu Data Indonesia Penting Jadi Basis Kebijakan*, dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/35313/t/Satu+Data+Indonesia+Penting+Jadi+Basis+Kebijakan>,

Anggota DPR RI Agung Budi Santoso mengatakan bahwa pembangunan SDI adalah sebuah solusi untuk para pengambil kebijakan negara dalam membuat suatu aturan atau kebijakan untuk masyarakat. Saat ini, Indonesia memiliki banyak Data yang tersebar di kementerian maupun lembaga tetapi belum saling terkoneksi dan Datanya pun berbeda-beda. Menurut Politisi Fraksi Partai Demokrat ini, walaupun sebetulnya pembentukan SDI sudah ada dalam Perpres Nomor 39 Tahun 2019, tetapi dalam perjalanannya, Perpres ini masih kurang kuat. Sehingga, DPR RI dalam hal ini ingin mendapatkan masukan lagi terhadap pentingnya SDI.³⁰

Pandemi Covid-19 menjadi salah satu era yang menjawab betapa pentingnya Data pemerintah dalam mengatasi berbagai permasalahan di era digital. Pada tahun 2021, Menteri Sosial Republik Indonesia menemukan sedikitnya permasalahan terkait 21 juta data ganda yang bahkan belum mendapatkan *update* dari pihak pemerintah yang berwenang. Dalam mendistribusikan bantuan sosial (Bansos) ke masyarakat, Menteri harus mengacu pada DTKS (Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS)). Kasus korupsi dana bantuan sosial covid-19 yang terjadi di Indonesia saat ini merupakan salah satu kasus yang sangat merugikan masyarakat di Indonesia. Hal ini terlihat dari buruknya regulasi penyaluran Bansos Covid-19 dan koordinasi dari pemerintah, juga kacaunya proses pendataan data masyarakat yang berhak untuk menerima dana bantuan sosial Covid-19. Kasus tersebut dibuktikan dari adanya pengakuan dari masyarakat serta fakta yang memperlihatkan bahwa paket

diakses pada tanggal 1 Maret 2022.

30 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Satu Data Indonesia, Solusi untuk Membuat Kebijakan Negara yang Tepat*, dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/35305/t/Satu+Data+Indonesia+a%2C+Solusi+untuk+Membuat+Kebijakan+Negara+yang+Tepat/> diakses pada tanggal 2 Maret 2022.

sembako yang diberikan sangat tidak sesuai dan jauh dari kata layak dari nominal yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Salah satu masyarakat terdampak kasus korupsi dana bantuan sosial Covid-19 ini adalah masyarakat miskin.³¹

Selain permasalahan sistemik, ada lagi permasalahan sektoral di Indonesia. Ego sektoral antar kementerian maupun lembaga masih menjadi masalah utama dari proses pengambilan Data di pemerintah. Sebagai contoh, Komisi Pemilihan Umum (KPU) saat ingin menyelenggarakan pemilu, Data pemilih yang bersumber dari Dukcapil, namun sayangnya, KPU tidak bisa mengakses karena keterbatasan aturan-aturan yang ada. Sedangkan KPU diharapkan bisa meng-update Data pemilih yang dalam 5 tahun tentu Data kependudukan pasti berubah.

Makadari itu, urgensi pengaturan kebijakan *Open Government* melalui penyelenggaraan SDI menjadi sangat penting. Dari perspektif nasional, wujud ideal untuk mengatasi permasalahan data pemerintah adalah implementasi kebijakan Satu Data Indonesia oleh Pemerintah Jawa Barat. Pemerintah Jawa Barat memiliki portal Data terintegrasi yang dinamai Ekosistem Data Jawa Barat (EDJ) yang terdiri atas Satu Data, Satu Peta dan *Open Data*. Kabupaten/Kota memiliki kewenangan dalam pelaksanaan Satu Data di tempatnya masing-masing. Beberapa diantaranya telah memiliki aturan terkait pelaksanaannya di kabupaten dan kota. Meskipun masih terdapat beberapa perbedaan kondisi, namun seluruh wilayah di Jawa Barat memiliki semangat dan pemahaman yang sama mengenai pentingnya Data bagi perencanaan dan pembangunan.

Dari perspektif internasional, keberhasilan Estonia dalam mewujudkan *Open Government* melalui berbagai kebijakan setara undang-

undang yang mendukung keterbukaan data pemerintah menjadi dasar bagi terbentuknya sistem pemerintahan berbasis *e-government* terbaik di dunia. Hal ini dapat dijadikan tolak ukur bagi daerah-daerah di Indonesia dalam memanfaatkan potensi digitalisasi untuk keterbukaan Data pemerintah setempat. Pemerintah Estonia menekankan bahwa kemitraan swasta dan kerja sama antar lembaga memainkan peran penting dalam memajukan agenda digital di Estonia, terutama dalam memajukan mekanisme yang begitu canggih dan saling terkait.

Itulah mengapa, kebijakan SDI yang memadai diharapkan mampu menjadi satu *full* Data yang bisa diakses meskipun dengan batasan-batasan tertentu. Formulasi kebijakan *Open Government* melalui kebijakan penyelenggaraan Satu Data Indonesia yang memadai (setara undang-undang) harus dipertimbangkan. Semua ini tentunya agar bisa memberikan suatu keputusan dan menjalankan kebijakan yang tepat dalam pembangunan negara.

2. Efektifitas Penyelenggaraan Satu Data Indonesia Menurut Idealisme Sudut Pandang Kebijakan Pemerintahan yang Terbuka

Pada dasarnya, sejak berdirinya Perpres No.39 Tahun 2019 untuk tata kelola data pemerintahan yang berbasis Data di Indonesia, penyelenggaraan SDI diharapkan mampu mendorong integrasi Data dan mengatur pelaksanaan tata kelola data dari instansi pusat hingga daerah untuk mendukung perencanaan, pelaksanaan, perbaikan, dan pengendalian pembangunan. Karena sejatinya, SDI merupakan gagasan program pemerintah Indonesia guna meningkatkan efektifitas pengambilan kebijakan berdasarkan Data.

Pemerintahan terbuka bukan hanya berkaitan dengan upaya dalam mendorong transparansi, partisipasi, dan kolaborasi antar

31 Maheswari, Adine Alimah, *Korupsi Dana Bansos Covid-19 di Indonesia*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 1, No. 2, 2021.

aktor pemerintah dan aktor nonpemerintah, tetapi juga mendorong keterlibatan semua pemangku kepentingan, termasuk pemangku dengan latar belakang minoritas. Dengan menguatkan aspek-aspek inklusivitas, pemerintahan terbuka barulah dapat menciptakan ekosistem di mana semua orang berhak untuk bersuara dan terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Pemerintahan terbuka akan lebih bisa diimplementasikan di lingkungan demokrasi yang sehat dan inklusif.³²

Namun sayangnya, hingga pada tahun 2022, sosialisasi Perpres No.39 Tahun 2019 tampaknya belum dapat dioptimalkan mengingat adanya pandemi Covid-19 yang mengancam dunia sampai pada saat ini. Hampir 3 (tiga) tahun pelaksanaan kebijakan SDI, penyelenggaraan tampaknya masih mencari bentuk dan pola yang ideal. Portal SDI bahkan masih belum memiliki *User Experience* yang memadai, pola komunikasi *social media* SDI belum memiliki karakter *feed* sebagai penyelenggara Data pemerintah. Hal-hal seperti demikian akhirnya menimbulkan pertanyaan sendiri kepada masyarakat tentang bagaimana efektifitas kebijakan SDI di bawah Perpres No. 39 Tahun 2019.

Meskipun begitu, Anggota Sekretariat SDI Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Bappenas, Agung Indrajit dalam sebuah diskusi daring pada Jumat tanggal 4 Februari 2022 menjelaskan bahwa SDI bertujuan memberikan acuan pelaksanaan dan pedoman penyelenggaraan tata kelola data; mewujudkan ketersediaan Data yang akurat, terpadu, dan mudah dibagipakaikan antar instansi; mendorong keterbukaan (transparansi) Data; hingga mendukung sistem statistik nasional. Adanya integrasi antar pemerintah pusat, daerah, akademisi, organisasi, dan masyarakat luas, akan

³² Soegiono, Agie Nugraha., Ajeng Widya Prakasita, *Pemerintahan Terbuka Pasca-Ahok: Praktik dan Tantangan*, Jurnal Universitas Gadjah Mada, Desember 2019.

mendukung Indonesia memiliki kedaulatan dan kemandirian digital, dan masyarakatnya pun bisa mendayagunakan digital.³³

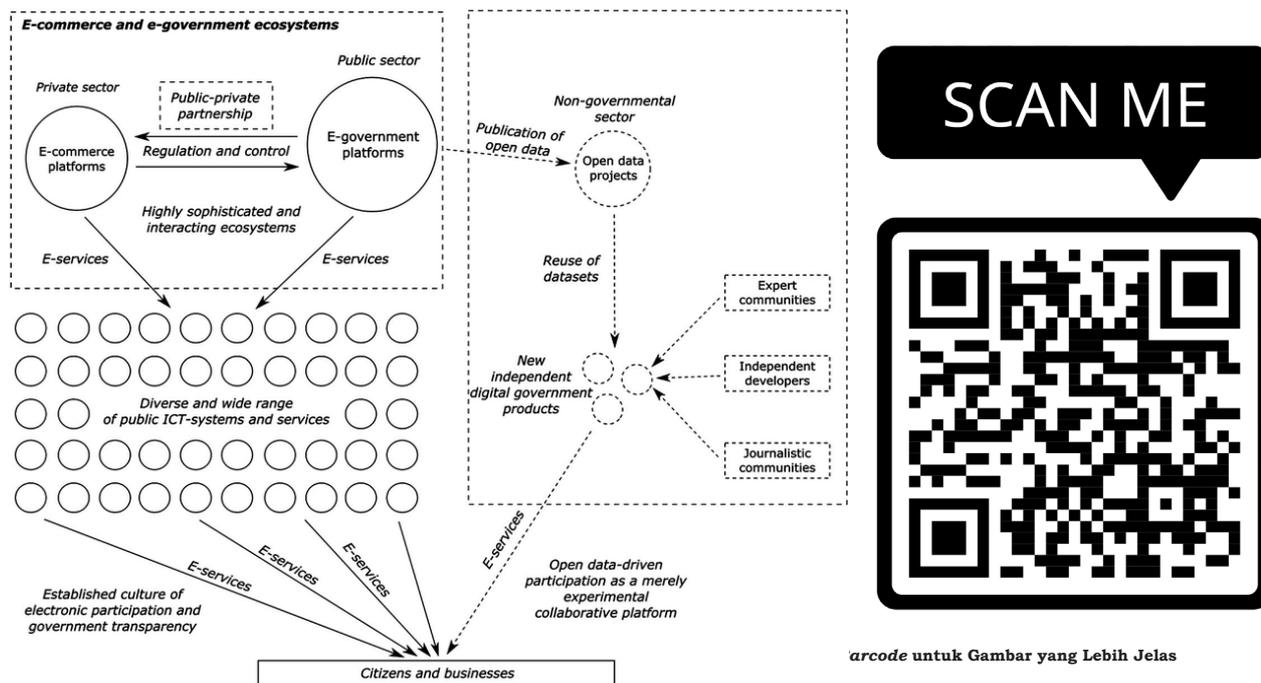
Itulah mengapa, penyelenggaraan sistem aplikasi pemerintah di K/L/D/I saat ini dapat dijadikan pemantik bagi kesiapan instansi dalam penyelenggaraan Data. Namun, jika hal ini tidak mendapatkan *roadmap* dengan *guideline* yang terpusat, maka setiap K/L/D/I kemungkinan besar akan memunculkan sikap ego sektoral. Tugas terberat yang melibatkan banyak K/L/D/I adalah menata kelola aplikasi, bahkan dalam skala yang lebih besar adalah menata kelola OTT global yang memerlukan koordinasi intensif. Jika pemerintah secara terus menerus mengembangkan aplikasi digital berbasis Data tanpa tujuan untuk saling terintegrasi, maka, risiko yang lebih besar menanti. Manajemen risiko dari keterhubungan global bahkan tidak dapat menjadi objek pengaturan dan penetapan kebijakan luar negeri di ranah kegiatan *online* (dunia siber).³⁴

Salah satu alasan kesuksesan Estonia dalam menyelenggarakan pemerintahan terbuka yang berbasis pada Data adalah kebijakan kolaboratif setara undang-undang. Berbagai kebijakan terkait dengan pendekatan pragmatis yang diadopsi oleh pemerintah Estonia adalah wujud upaya menciptakan ekosistem pemerintahan yang lebih interaktif, terbuka, dan, yang lebih penting, hemat biaya bagi semua pemangku kepentingan. Di bawah ini adalah alur keterbukaan Data dari berbagai pihak (*stakeholders*) di Estonia (lihat Gambar 2.2 dan gunakan *Barcode* untuk melihat Gambar 2.2 yang lebih jernih dari sumber aslinya) dibawah ini:

³³ Suyudi, Teguh. *Satu Data Indonesia Untuk Tingkatkan Efektifitas Pengambilan Kebijakan*. Dimuat dalam <https://www.itworks.id/47945/satu-data-indonesia-untuk-tingkatkan-efektifitas-pengambilan-kebijakan.html>, diakses pada tanggal 2 Maret 2022.

³⁴ Masyarakat Telematika Indonesia, *Membangun Indonesia di Era Cyber*, Jakarta: Masyarakat Telematika Indonesia, 2016, hal. 18.

Gambar 2.2



arcode untuk Gambar yang Lebih Jelas

Umpan balik dan penyesuaian selalu diterima oleh semua pihak yang beroperasi di platform *e-government* dan *e-commerce* di Estonia. Hal ini menyebabkan arah perjalanan keterbukaan pemerintah Estonia menjadi sangat baik akibat adanya kolaborasi, partisipasi dan keterlibatan dari berbagai pihak. Konteks sosioekonomi sui generis (bersifat unik, spesial dan satu-satunya) menganggap bahwa partisipasi aktif sektor swasta dan sipil adalah bentuk hubungan yang spesial serta dapat membantu mengembangkan proyek berbasis Data terbuka satu sama lain.

Penggunaan kembali kumpulan Data pemerintah biasanya membutuhkan kesiapan pengembang lokal, pengusaha, dan warga sipil yang paham teknologi untuk merangkul fenomena baru sebagai platform yang menjanjikan untuk meluncurkan berbagai proyek keterlibatan sipil independen dan bisnis *start-up*. Dalam hal ini, lingkungan sosial yang tercermin dalam sikap kuat tradisional masyarakat sipil dalam reformasi sektor publik di Estonia dapat benar-benar kondusif. Sehingga, filosofi Data terbuka di antara berbagai kelompok pengembang

lokal dan komunitas sipil semakin jelas, meskipun sebagian besar masih di lingkungan perkotaan.³⁵

III. PENUTUPAN

A. Simpulan

Penyelenggaraan *open government* melalui kebijakan berupa Perpres No. 39 Tahun 2019 di Indonesia belum mampu mengatasi berbagai permasalahan yang ada. Para pengambil keputusan di pemerintahan masih mengalami kesulitan dalam implementasi kebijakan tersebut karena ketidakpastian data masih sering ditemukan. Sebagai contoh, permasalahan data pemerintah yang muncul akibat dampak dari Pandemi Covid-19, permasalahan data yang mengakibatkan keterbatasan kewenangan KPU dalam optimalisasi penyelenggaraan data penduduk untuk pemilihan umum, dsb.

Dari perspektif nasional, Pemerintahan Jawa Barat melalui Diskominfo Jabar menekankan bahwa peningkatan kebijakan ke

³⁵ Maxat Kassen, *Open Data Politics in Estonia: Advancing Open Government in the Context of Ubiquitous Digital State*. Jurnal Open Data Politics, 2019, hal. 40.

level undang-undang sebaiknya menekankan pada skema kerja sama (kolaborasi) dengan berbagai pihak, penekanan pada penerapan dan penggunaan satu aplikasi antara daerah dan Data di pusat. Peningkatan kesejahteraan Sumber Daya Manusia yang memahami Data juga harus mendapatkan perhatian dalam aturan Perundang-undangan, kejelasan penyelenggaraan Forum SDI di berbagai daerah berdasarkan pada kebutuhan perencanaan hingga penguatan pada kewenangan lembaga independen (jika diperlukan) yang menjalankan undang-undang SDI maupun instansi terkait yang bersentuhan langsung dengan tugas, pokok dan fungsi dari kebijakan terkait tata kelola data pemerintah. Dalam skala internasional, Estonia menjadi contoh sebuah negara yang secara konsisten dan berkelanjutan memberikan signifikansi terhadap kolaborasi antara sektor pemerintah dengan swasta untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka. Kolaborasi menjadi kunci keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan terbuka di Estonia dalam membangun ekosistem *e-government*. Lebih lanjut, Estonia banyak menciptakan produk hukum setara undang-undang untuk mendukung keberlangsungan ekosistem *e-government* di negara tersebut. Produk hukumnya bukan hanya undang-undang yang mengatur soal tata kelola data semata namun dalam jangka panjang, munculnya undang-undang pendukung untuk menjamin keterbukaan data pemerintah adalah wujud komitmen Estonia dalam mewujudkan *open government* yang ideal di era digital.

B. Saran

Sebagai salah satu negara pendiri OGP, Indonesia memang sudah seharusnya melakukan langkah yang dilakukan sesama negara pendiri OGP seperti Estonia. Indonesia sebaiknya membuat komitmen untuk memperkuat rancangan kebijakan setara

undang-undang. Jika itu terjadi, kebijakan SDI ini merupakan produk hukum yang berasal dari kebutuhan masyarakat secara luas bukan hanya sekedar pemerintah semata.

Acuan *best practices* dari Pemerintah Jawa Barat maupun Pemerintah Negara Estonia memberikan pandangan yang sama tentang pentingnya kolaborasi antara pemerintah dengan pihak lain untuk menghasilkan produk hukum yang komprehensif dalam mendukung keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka. Peningkatan kebijakan setara undang-undang akan menjawab permasalahan yang muncul melalui materi muatan yang lebih komprehensif melalui mekanisme pembentukan hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat. Hal ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pelaksanaan pemerintahan yang terbuka melalui prinsip keterbukaan Data ini juga harus memperhatikan Data-Data yang bersifat sensitif bagi warga negara. Di beberapa negara, Data terkait dengan suku, agama, kepercayaan, dan opini politik menjadi bagian dari Data sensitif.³⁶ Itulah mengapa, sama halnya dengan negara Estonia, untuk menjamin penyelenggaraan SDI, maka diperlukan sebuah kebijakan yang inklusif setara undang-undang guna mengatur aspek keamanan Data yang belum secara terperinci diatur dalam Perpres No. 39 Tahun 2019.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

³⁶ Masyarakat Telematika Indonesia, *Membangun Indonesia di Era Cyber*, Jakarta: Masyarakat Telematika Indonesia, 2016, hal. 99.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

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

Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia.

Buku

Stagers, Manuel, *Open Data in Southeast Asia: Towards Economic Union, Urban Resilience, and Participatory Policymaking in the ASEAN*, London: Palgrave Macmillan, 2016.

Masyarakat Telematika Indonesia, *Membangun Indonesia di Era Cyber*, Jakarta: Masyarakat Telematika Indonesia, 2016.

Spero, Joal Edelman, *The Politics of International Economic Relation*, United Kingdom: George Allen and Unwin Ltd, 1985.

Oxford Press University, *Our Global Neighbourhood*, USA: Oxford University Press, 1995.

Sandro Jaya Jakarta, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sandro Jaya Jakarta, Tanpa Tahun.

Budiman, Arief, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000.

Is, Muhamad Sadi, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana. 2015.

Dewata, Mukti Fajar Nur., dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.

Jurnal

Pambayun, Kuncoro Galih, *Analisis Implementasi Kebijakan Keterbukaan Informasi Publik pada Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat*, Jurnal Politik Pemerintahan, Volume 10, No. 1, Agustus 2017.

Mariano, Sabino, Penerapan *E-Government* dalam Pelayanan Publik di Kabupaten Sidoarjo, Jurnal Magister Kebijakan Publik Universitas Airlangga Surabaya, April 2018.

Irhamasyah, Fahmi, *Sustainable Development Goals* dan Dampaknya Bagi Ketahanan Nasional, Jurnal Kajian Lemhannas RI, Edisi 38, Juni 2019.

Soegiono, Agie Nugraha., Ajeng Widya Prakasita, *Pemerintahan Terbuka Pasca-Ahok: Praktik dan Tantangan*, Jurnal Universitas Gadjah Mada, Desember 2019.

Kassen, Maxat, *Open Data Politics in Estonia: Advancing Open Government in the Context of Ubiquitous Digital State*, Jurnal Open Data Politics, 2019.

Djafar, Wahyudi., M.Jodi Santoso, *Pelindungan Data Pribadi: Konsep, Instrumen, dan Prinsipnya*, Jurnal ELSAM: Edisi Internet dan HAM, Oktober 2019.

Kuncorowati, Rita Margaretha., Aris Toening Winarni, *Implementasi Solo Satu Data Sebagai Basis Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta*, Jurnal Media Administrasi, Volume 3, No. 1, 2021.

Maheswari, Adine Alimah, *Korupsi Dana Bansos Covid-19 di Indonesia*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 1, No. 2, 2021.

Majalah

Grosberg, Reet. *E-Gov is Not so Much A Question of Technology*, February 2018 Nomor 48.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

Tim Naskah Akademik RUU Satu Data Indonesia, *Risalah Rapat dengan Diskominfo Jabar RUU Satu Data Indonesia Tahun 2021*, DPR RI, Oktober 2021.

Tim Naskah Akademik RUU Satu Data Indonesia, *Draf Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Satu Data Indonesia Tahun 2022*, DPR RI, Februari 2022.

Sekretariat Satu Data Indonesia, *Booklet Satu Data Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Satu Data Indonesia, 2021.

Laman

Open Knowledge Foundation. *What is Open?*. Dimuat dalam <https://okfn.org/opendata/>, diakses pada tanggal 27 Februari 2022.

The Organisation for Economic Co-operation and Development. *Kajian Open Government Indonesia*. Dimuat dalam <https://www.oecd.org/gov/open-gov-review-indonesia-kajian.pdf>, diakses pada tanggal 28 Februari 2022.

Open Government Indonesia. *Peran Satu Data Indonesia dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Terbuka*. Dimuat dalam <http://ogi.bappenas.go.id/storage/files/news/licnnCihthfGkp8SSOQTdRdlo8jZReMOg5bXuEo2o.pdf>, diakses pada tanggal 1 Maret 2022.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Satu Data Indonesia Penting Jadi Basis Kebijakan*. Dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/35313/t/Sat>

[u+Data+Indonesia+Penting+Jadi+Basis+Kebijakan](https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/35305/t/Satu+Data+Indonesia+Penting+Jadi+Basis+Kebijakan), diakses pada tanggal 1 Maret 2022.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Satu Data Indonesia, Solusi untuk Membuat Kebijakan Negara yang Tepat*. Dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/35305/t/Satu+Data+Indonesia+Penting+Jadi+Basis+Kebijakan>, diakses pada tanggal 2 Maret 2022.

Suyudi, Teguh. *Satu Data Indonesia Untuk Tingkatkan Efektifitas Pengambilan Kebijakan*. Dimuat dalam <https://www.itworks.id/47945/satu-data-indonesia-untuk-tingkatkan-efektifitas-pengambilan-kebijakan.html>, diakses pada tanggal 2 Maret 2022.

Jogloabang. *Perpres 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia*. Dimuat dalam <https://www.jogloabang.com/teknologi/perpres-39-2019-satu-data-indonesia>, diakses pada tanggal 2 Maret 2022.

Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia. *Hasil Survei PBB, e-Government Indonesia Naik Peringkat*. Dimuat dalam <https://www.kominfo.go.id/content/detail/30024/hasil-survei-pbb-e-government-indonesia-naik-peringkat/0/artikel>, diakses pada tanggal 3 Maret 2022.

Open Data Inventory. *Indonesia ODIN Score*. Dimuat dalam <https://www.gov.uk/government/publications/uk-approach-to-international-data-transfers> diakses pada tanggal 25 Februari 2022.

IMPLIKASI PEMUNGUTAN PAJAK ALAT BERAT DAN PAJAK BARANG DAN JASA TERTENTU DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH

(IMPLICATIONS OF COLLECTING HEAVY EQUIPMENT TAXES AND CERTAIN GOODS AND SERVICES TAX IN LAW NUMBER 1 OF 2022 CONCERNING FINANCIAL RELATIONS BETWEEN THE CENTRAL GOVERNMENT AND LOCAL GOVERNMENTS)

Arif Usman, S.H., M.H.

Perancang Undang-Undang Madya
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI
*Korespondensi: arif.usman@dpr.go.id

Abstrak

Tanggal 7 Desember 2021 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama pemerintah sepakat mengesahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang HKPD). Dalam UU tentang HKPD terdapat dua pengaturan besar yaitu pengaturan mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah serta pengaturan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. UU tentang HKPD menyederhanakan jenis pajak dan retribusi daerah. UU tentang HKPD mereklasifikasi 16 jenis pajak daerah menjadi 14 jenis pajak. Dari 14 jenis pajak yang diatur dalam UU HKPD terdapat dua jenis pajak baru yaitu Pajak Alat Berat dan mengintegrasikan jenis pajak yang selama ini jadi kewenangan pemkab/pemkot, yakni pajak penerangan jalan, pajak parkir, pajak hotel, pajak restoran, dan pajak hiburan, ke dalam 1 jenis pajak baru bernama Pajak Barang Jasa Tertentu (PBJT). Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana implikasi pemungutan Pajak Alat Berat dan implikasi pemungutan PBJT. Tulisan ini disusun dengan metode penelitian pendekatan yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Implikasi Pemungutan Pajak Alat Berat dalam UU tentang HKPD bagi Pemda adalah sebagai sumber penerimaan negara dan bagi pemilik alat berat akan memperoleh dokumen kepemilikan yang sah sehingga dapat menambah nilai ekonomis bagi pemilik alat berat. Implikasi Pemungutan PBJT dalam UU tentang HKPD adalah integrasi beberapa jenis pajak daerah ke dalam satu nomenklatur merupakan simplifikasi yang memudahkan dalam proses administrasi pajak daerah.

Kata kunci: pajak daerah dan retribusi daerah, pajak alat berat, pajak barang jasa tertentu

Abstract

On December 7, 2021, the House of Representatives (DPR) together with the government agreed to ratify the Draft Law on Financial Relations between the Central and Regional Governments into Law Number 1 of 2022 concerning Financial Relations between the Central Government and Regional Governments (UU HKPD). In the HKPD Law, there are two major arrangements, namely the regulation regarding the balance of central and regional finance and the regulation regarding regional taxes and regional levies. The HKPD Law simplifies the types of regional taxes and levies. The HKPD Law reclassifies 16 types of local taxes into 14 types of taxes. Of the 14 types of taxes regulated in the HKPD Law, there are two new types of taxes, namely the heavy equipment tax and integrating the types of taxes that have been the authority of the regency/city government, namely the street lighting tax, parking tax, hotel tax, restaurant tax, and tax entertainment, into a new type of tax called the certain goods

and services tax (PBJT). The problem in this paper is how the implications of heavy equipment tax collection and the implications of PBJT collection. This paper was prepared with a normative juridical approach research method using a statutory approach. The implication of heavy equipment tax collection in the Law on HKPD for local governments is as a source of state revenue and heavy equipment owners will obtain legal ownership documents so that they can add economic value to heavy equipment owners. This paper was prepared using a methode normative juridical approach using a statutory approach. The implication of heavy equipment tax collection in the Law on HKPD for local governments is as a source of state revenue and heavy equipment owners will obtain legal ownership documents so that they can add economic value to heavy equipment owners. The implication of collecting certain taxes on goods and services in the HKPD Law is that the integration of several types of regional taxes into one nomenclature is a simplification that facilitates the process of regional tax administration.

Keywords: local taxes and levies, heavy equipment tax, certain goods and services tax

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Tujuan Negara Indonesia termuat di dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan bernegara tersebut akan sangat sulit jika upaya tersebut tidak dilakukan oleh seluruh komponen bangsa secara bergotong royong, baik di pemerintah pusat dan daerah.

Pengelolaan negara tidak hanya dilakukan oleh pemerintah pusat, tetapi juga pemerintah daerah dengan prinsip otonomi daerah, sebagaimana yang telah dituangkan dalam Amandemen Kedua UUD NRI Tahun 1945, khususnya di dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan yang berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hak untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan daerah tersebut juga diikuti dengan adanya pengaturan mengenai desentralisasi fiskal yang diatur dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Lebih lanjut, Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa setiap pajak dan pungutan lain yang memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang (UU).

Implementasi desentralisasi fiskal diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah), dan kemudian juga dilengkapi dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD) yang menempatkan transfer ke daerah (TKD), pembiayaan utang daerah, dan kewenangan pemungutan pajak oleh daerah secara proporsional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Pada tanggal 7 Desember 2021 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama pemerintah sepakat mengesahkan Rancangan Undang-Undang Hubungan Keuangan

antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang HKPD). Dalam UU tentang HKPD terdapat dua pengaturan besar yaitu pengaturan mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah serta pengaturan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

UU tentang HKPD menyederhanakan jenis pajak dan retribusi daerah. UU tentang HKPD mereklasifikasi 16 (enam belas) jenis pajak daerah menjadi 14 (empat belas) jenis pajak dan merasionalisasi retribusi daerah dari 32 (tiga puluh dua) jenis layanan menjadi 18 (delapan belas) jenis layanan. UU tentang HKPD juga mengenalkan skema opsen atau pungutan tambahan atas pajak dengan persentase tertentu yang dikenakan kepada wajib pajak. Skema ini berlaku untuk pajak kendaraan bermotor (PKB) dan bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB) di kabupaten/kota serta pajak mineral bukan logam dan batuan (MBLB) di level provinsi.

Dari 14 (empat belas) jenis pajak yang diatur dalam UU tentang HKPD terdapat 2 (dua) jenis pajak baru yaitu pajak alat berat (PAB) yang diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 22 dan mengintegrasikan jenis pajak yang selama ini jadi kewenangan pemerintah kabupaten (pemkab)/pemerintah kota (pemkot), yakni pajak penerangan jalan, pajak parkir, pajak hotel, pajak restoran, dan pajak hiburan, ke dalam 1 jenis pajak baru bernama pajak barang jasa tertentu (PBJT) yang diatur dalam Pasal 50 sampai dengan Pasal 59.

Pengaturan PAB juga merupakan tindak lanjut atas amanat Putusan MK No.15/PUU-XV/2017 terkait dengan pengujian UUPDRD. Putusan tersebut di antaranya menyatakan alat berat bukan kendaraan bermotor yang dapat dikenai pajak kendaraan bermotor (PKB). Putusan tersebut berkaitan dengan ketentuan

dalam UU tentang PDRD yang memasukkan alat berat dalam definisi kendaraan bermotor yang turut dipungut PKB. Namun, UU tentang HKPD kini memperkenalkan PAB sebagai jenis pajak tersendiri.

Sementara PBJT adalah pajak yang dibayarkan oleh konsumen akhir atas konsumsi barang dan/atau jasa tertentu. Barang dan jasa tertentu yang menjadi objek PBJT tersebut meliputi makanan dan/atau minuman; tenaga listrik; jasa perhotelan; jasa parkir; serta jasa kesenian dan hiburan. Kendati merupakan nomenklatur baru, PBJT sebenarnya merupakan penggabungan 5 (lima) jenis pajak berbasis konsumsi dalam UU tentang PDRD yang sebelumnya diatur secara terpisah. Kelima jenis pajak itu meliputi pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak parkir, dan pajak penerangan jalan. Perbedaan 5 (lima) jenis pajak yang memiliki karakteristik sama tersebut selama ini menimbulkan beban administrasi yang tidak sederhana bagi wajib pajak yang mempunyai usaha hotel, restoran, hiburan, parkir, serta menggunakan tenaga listrik sekaligus.

Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai **Implikasi Pemungutan Pajak Alat Berat dan Pajak Barang dan Jasa Tertentu Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.**

B. Permasalahan

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

1. Bagaimanakah Implikasi Pemungutan Pajak Alat Berat dalam UU tentang HKPD?
2. Bagaimanakah IMPLIKASI Pemungutan Pajak Barang dan Jasa Tertentu Dalam UU tentang HKPD?

C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Implikasi Pemungutan Pajak Alat Berat dalam UU tentang HKPD.
2. Implikasi Pemungutan Pajak Barang dan Jasa Tertentu Dalam UU tentang HKPD.

D. Metode Penulisan

Tulisan ini disusun dengan metode penelitian pendekatan yuridis normatif yakni dengan menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier serta dengan melakukan pengkajian terhadap sumber-sumber kepustakaan yang terdiri dari berbagai literatur terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah dan mengkaji naskah pendukung dari berbagai peraturan perundang-undangan terkait.¹ Dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*the statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).² Data yang diperoleh disajikan secara deskriptif analitis guna memberikan gambaran yang mendalam sekaligus tetap mengemukakan analisis terhadap permasalahan yang akan dikaji.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Perkembangan Pengaturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Dalam negara hukum, pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di suatu negara adalah berdasarkan atas hukum dan bertujuan untuk mensejahterakan rakyat untuk mencapai keadilan (*welfare state*). Negara tidak akan bertindak sewenang-wenang ketika memungut sebagian kekayaan rakyat, sekalipun untuk kepentingan rakyat,

walaupun tidak bersifat langsung, pajak harus memberikan kontraprestasi kepada pembayar pajak.³

Dalam berbagai literatur sering dijumpai istilah *taxation without representation is robbery*, atau *no taxation without representation*.⁴ Pungutan pajak bukan merupakan hal baru, mengingat sejak zaman penjajahan sudah dilakukan pungutan pajak, sekalipun istilah yang dipakai dan tujuan pungutannya berbeda dengan masa sekarang ini. Dulu pungutan hanya untuk kepentingan penguasa dan kesejahteraan penjajah dengan istilah upeti atau pajak.

Politik hukum nasional mengenai pungutan pajak terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke-tiga Bab VII B Pasal 23A menyatakan bahwa “pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan undang-undang”. Berbeda dengan pengaturan dasar dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum Amandemen, dalam Pasal 23 ayat (2) dinyatakan bahwa “segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang”. Perubahan kata berdasarkan menjadi diatur, bagi penganut aliran hukum positivisme bermakna segala pajak dan pungutan lain apabila tidak diatur selain

3 Abdul Halim, *Perpajakan : Konsep, Aplikasi, Contoh, dan Studi Kasus*, Jakarta: Salemba Empat, 2020, hal. 12.

4 *No taxation without representation* merupakan dalil pajak di Inggris, adalah sebuah seruan dalam Perang Kemerdekaan Amerika. Selama revolusi berlangsung (sebelum terbit Magna Carta, tahun 1215) pendukung kemerdekaan Amerika Serikat memprotes kenyataan bahwa ke-13 koloni harus membayar pajak ke London, namun mereka tidak memiliki perwakilan di parlemen. Mereka menuntut hak semua orang Inggris, bahwa perwakilan yang dipilih mereka untuk duduk di parlemen dapat menarik pajak. Sumber: Tax without representation is robbery; pada tahun 1750-an, frase ini digunakan di Amerika Serikat masa revolusi, bahwa pemungutan pajak tanpa persetujuan dewan perwakilan rakyat dalam bentuk undang-undang adalah perampokan, dimuat dalam <https://isnan-wijarno.com/2012/03/no-taxation-without-representation/>, diakses tanggal 30 Maret 2020.

1 H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hal.105.

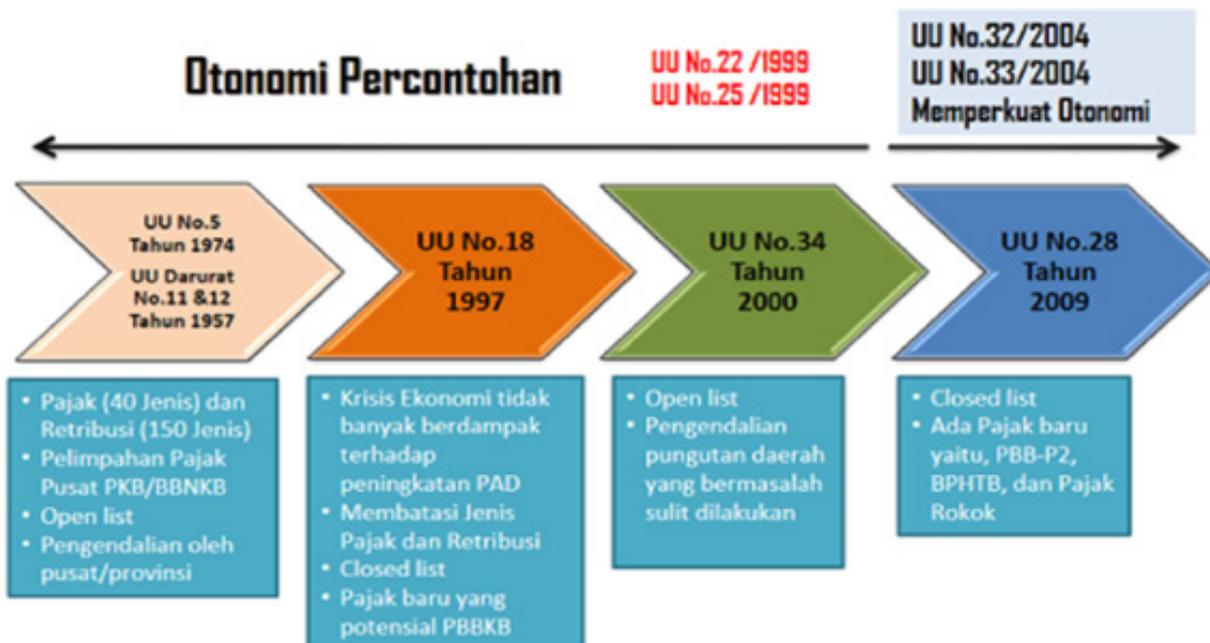
2 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenamedia Group, 2015, hal. 137.

dengan undang-undang menjadi tidak sah/inkonstitusional.⁵

Perubahan ketentuan Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan pertimbangannya adalah sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat⁶, pemerintah tidak boleh memaksakan berlakunya ketentuan bersifat kewajiban material yang mengikat dan membebani rakyat tanpa disetujui terlebih

presiden atau peraturan pemerintah atau peraturan-peraturan yang lebih rendah dari undang-undang.

Adapun peraturan perundangan yang berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah dapat dibagi dalam tiga fase, yakni: fase sebelum 1997; fase Pembaharuan Sistem Perpajakan Daerah (1997-2000); dan fase Era Otonomi Daerah (setelah tahun 2000).⁷



Sumber : Buku Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, R.D. Handaka

dahulu oleh rakyat itu sendiri melalui wakil-wakilnya di DPR. Ketentuan ini merupakan dasar filosofi pemungutan pajak, bahwa tidak ada perpindahan kekayaan tanpa persetujuan rakyat, yang memberikan izin atas perpindahan sebagian kekayaannya kepada negara melalui proses pembuatan undang-undang dimana wakil rakyat memberi persetujuan. Sehingga setiap pajak yang dipungut negara harus berdasarkan undang-undang, tidak hanya berdasarkan keputusan

5 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Analisis dan Evaluasi tentang Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2013, hal. 8.

6 A.M Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen 1945*, Jakarta: Kompas, 2009, hal. 129.

1.1. Fase Pertama (sebelum tahun 1997)

Dalam pemerintahan yang bersifat sentralistik, peran pajak daerah pada periode ini hanya sebagai pelengkap sehingga optimalisasi pemungutan jenis pajak dan retribusi kurang mendapat perhatian. Berbagai peraturan yang terbit pada masa ini adalah Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1957 tentang Peraturan Pajak Daerah; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Negara dengan Daerah-Daerah yang Berhak

7 Ahmad Saefudin Zuhri, *Reformasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, dimuat dalam <http://belajarpajakdaerah.wordpress.com/2017/10/28/reformasi-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah/>, diakses tanggal 24 maret 2020.

Mengurus Rumah Tangganya sendiri; dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1957 tentang Penyerahan Pajak-Pajak Negara kepada Daerah. Pengaturan pajak bersifat *open list*. Kelemahan pada fase ini di antaranya, banyak pemungutan pajak yang tidak efisien (biaya administrasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan hasil pungutan), serta duplikasi atau tumpang tindih pengenaan pajak pada objek yang sama.

1.2. Fase Kedua (Pembaharuan Sistem Perpajakan; Tahun 1997-2000)

Pembaharuan pada era ini ditujukan untuk membangun sistem pungutan daerah yang sederhana, adil, dan efektif serta mengoreksi kelemahan-kelemahan sistem sebelumnya. Ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah.

1.3. Fase Ketiga (Era Otonomi Daerah; Setelah Tahun 2000)

Dua aturan kebijakan fundamental lahir pada era ini, yakni Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan UU tentang PDRD. Pengaturan pajak bersifat *closed list*.⁸ Mekanisme pengawasan yang semula bersifat represif pada berpindah menjadi sistem preventif dan korektif pada UU tentang PDRD.

2. Pengertian Pajak Daerah

Pada dasarnya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, saat ini Indonesia menganut asas

⁸ Lihat Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

desentralisasi yang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, daerah diberikan otonomi seluas-luasnya tetapi tidak termasuk urusan pemerintah pusat yang telah diatur dalam undang-undang.⁹

Terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi otonomi daerah, yaitu faktor peralatan, faktor manusia, faktor organisasi dan manajemen, serta faktor keuangan.¹⁰ Faktor yang menjadi tulang punggung dalam terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah adalah faktor keuangan karena pemerintah daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangganya sendiri harus mempunyai sumber keuangan yang memadai.¹¹ Dengan demikian diharapkan setiap daerah baik provinsi, kabupaten, atau kota dapat mengoptimalkan pendapatan daerah dan pemerataan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat salah satunya dapat dilakukan melalui pemungutan pajak. Pajak merupakan iuran wajib dari masyarakat kepada negara berdasarkan undang-undang yang berlaku tanpa mendapatkan timbal balik secara langsung yang digunakan untuk membiayai keperluan, kepentingan, dan kesejahteraan umum.¹²

Pajak daerah yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah. Pajak daerah terdiri atas:

- a. Pajak provinsi, contohnya: PKB, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, dan pajak air permukaan.

⁹ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hal. 3.

¹⁰ Yusnani Hasyimzoem *et al.*, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017, hal.17-18.

¹¹ Al Putri Abral, *Efektivitas Pelayanan Pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor Di Kantor Samsat Pekanbaru Selatan*, JOM FISIP Universitas Riau, Vol. 4 No. 2, Oktober 2017, hal. 2.

¹² H. Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016, hal. 25.

b. Pajak kabupaten/kota, contohnya: pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak hotel, pajak restoran, dan pajak hiburan.¹³

Pengertian pajak daerah menurut Erly Suandy adalah pajak yang wewenang pemungutannya ada pada pemerintah daerah yang pelaksanaannya dilakukan oleh dinas pendapatan daerah. Pajak pusat diatur dalam undang undang dan hasilnya akan masuk ke anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).¹⁴

Berkaitan dengan konteks Indonesia, Sidik mengutarakan bahwa secara luas pajak daerah yang baik harus memenuhi ketiga belas kriteria ini:¹⁵

- a. *The tax must be suitable as a regional government tax;*
- b. *The tax must be politically acceptable at national and regional levels;*
- c. *The tax base must not overlap (double taxation);*
- d. *There is wisdom in avoiding very high tax rate;*
- e. *The estimated potential yield of the new revenue source should represent a substantial additional contribution to the present total of local revenue;*
- f. *The gross costs of collecting the revenue must be acceptably small compared to the yield of the revenue;*
- g. *The tax must not prejudice national economic policies or is not heavily redistributive;*
- h. The tax must not seriously change the allocation of economic resources within the regional government area or between regions, nor disrupt intra-or inter-regional trade;
- i. The tax burden must be affordable;
- j. The tax must not be regressive;

¹³ Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, *Akuntansi Keuangan Daerah*, Edisi 4. Jakarta: Salemba Empat, 2014, hal. 28.

¹⁴ Suandy Erly, *Hukum Pajak* Edisi 6, Jakarta: Salemba Empat, 2014, hal. 78.

¹⁵ Sidik, Machfud, *A New Perspective on Intergovernmental Fiscal Relations: Lessons from Indonesia's Experience*, Jakarta: Ripelge, 2017, hal 87.

k. The tax must not unfairly discriminate between particular sections of the community;

l. Ease of administration; and

m. The tax must not deter taxpayers from taking proper action to comply with environmental conservation needs.

3. Syarat Pemungutan Pajak

Menurut Mardiasmo, syarat pemungutan pajak antara lain:¹⁶

a. Pemungutan pajak harus adil (Syarat Keadilan)

Sesuai dengan tujuan hukum, yakni mencapai keadilan, undang undang dan pelaksanaan pemungutan harus adil. Adil dalam perundang-undangan diantaranya mengenakan pajak secara umum dan merata, serta disesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Sedang adil dalam pelaksanaannya yakni dengan memberikan hak bagi Wajib Pajak untuk mengajukan keberatan, penundaan dalam pembayaran dan mengajukan banding kepada Majelis Pertimbangan Pajak.

b. Pemungutan pajak harus berdasarkan undang-undang

Di Indonesia, pajak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 23 ayat (2). Hal ini memberikan jaminan hukum untuk menyatakan keadilan, baik bagi negara maupun warganya.

c. Tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomis)

Pemungutan tidak boleh mengganggu kelancaran kegiatan produksi maupun perdagangan, sehingga tidak menimbulkan kelesuan perekonomian masyarakat.

d. Pemungutan pajak harus efisien (syarat finansil)

Sesuai fungsi budgetair, biaya pemungutan pajak harus dapat ditekan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutannya.

¹⁶ Mardiasmo, *Perpajakan*, Yogyakarta: Andi, 2016, hal. 89.

- e. Sistem pemungutan pajak harus sederhana. Sistem pemungutan yang sederhana akan memudahkan dan mendorong masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya. Syarat ini telah dipenuhi oleh undang-undang perpajakan yang baru.

4. Teori Pemungutan Pajak dan Teknik Pemungutan Pajak

Teori *development from below* berpendapat bahwa orang akan lebih bersedia melakukan pembayaran pajak kepada pemerintah daerah daripada pemerintah pusat karena mereka dapat secara mudah melihat manfaat langsung dalam pembangunan di daerah mereka.¹⁷ Berdasarkan teori tersebut, dapat diketahui beberapa permasalahan terkait kemampuan administrasi pajak daerah. Pertama, apakah pemerintah daerah mempunyai cukup kemauan politik untuk mengenakan suatu pajak secara efektif dan adil. Karena pengenaan pajak daerah yang adil membutuhkan suatu kemampuan administrasi data pajak yang akurat. Kedua, kapasitas administrasi, hal ini berkaitan dengan keahlian, keterampilan dan kejujuran sumber daya manusia dari suatu daerah untuk mengelola pajak yang kompleks secara efisien dan efektif. Beberapa pajak lebih mudah dan sederhana untuk dikelola dibandingkan dengan Pajak atas produk atau jasa tertentu cenderung memiliki pengaruh merugikan yang lebih besar dari sudut pandang “ekonomi efisiensi” dari pada pajak “poll” atau pajak penghasilan, karena kedua pajak terakhir tidak mengintervensi pilihan atas suatu barang yang lain (misalnya, bea balik nama kendaraan bermotor dibandingkan dengan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan). Administrasi dapat difasilitasi oleh organisasi pada suatu tempat di mana

17 KJ Davey, *Praktek-Praktek Internasional Dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, Depok: UI Press, 1988, hal. 37.

pajak tersebut dikumpulkan (misalnya pajak hotel dan pajak restoran).¹⁸

Prakoso memaparkan terdapat 2 (dua faktor) yang mempengaruhi pelaksanaan tanggung jawab pengenaan dan pemungutan pajak yaitu:¹⁹

- a. Tingkat kemampuan dan ketersediaan tenaga terampil di daerah yang dibutuhkan sebagai tenaga pelaksana administrasi perpajakan di daerah.
- b. Tingkat kemampuan dan tersedianya tenaga terampil administratif perpajakan sangat dibutuhkan daerah. Tenaga terampil mungkin terbatas dan sulit bagi pemerintah daerah meskipun ada alternatif seperti menyewa konsultan atau bantuan tenaga dari suatu instansi lain misal, kantor pusat statistik atau jasa asuransi. Instansi ini merupakan tempat tersedianya tenaga ahli yang dapat dimanfaatkan keahliannya dan pengalamannya oleh daerah.
- c. Sejauhmana kedekatan pemungut pajak dengan wajib pajak daerah atau desakan politis terhadap keadilan dan ketegasan dalam proses pemungutan pajak tersebut. Selanjutnya mengenai sistem/teknik pemungutan pajak, menurut Rosdiana terdapat 3 (tiga) teknik pemungutan pajak, yaitu:²⁰

- a. Official Assesment System
Merupakan sistem pemungutan pajak di mana wewenang untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh seseorang berada pada pemungut atau aparat pajak. Dalam sistem ini wajib

18 Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Pajak Daerah*, dimuat dalam http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2018/08/pajak_daerah-1.pdf, diakses tanggal 25 April 2020.

19 Damas Dwi Anggoro, *Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah*, Malang: UB Press, 2017, hal. 268.

20 Haula Rosdiana dan Edi Slamet Irianto, *Pengantar Ilmu Pajak, Kebijakan Dan Implementasi Di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011, hal. 106.

pajak bersifat pasif, menunggu ketetapan dari aparat pajak, hutang pajak baru timbul bila sudah ada surat ketetapan pajak dari aparat pajak.

b. Self Assesment System

Sistem pemungutan pajak dimana wewenang untuk menentukan pajak yang terutang oleh wajib pajak berada pada wajib pajak sendiri. Menurut *International Tax Glossary*, definisi *self assesment* adalah:

under self assessment is meant the sysem which the taxpayer is required not only to declare his basic of assessment (e.g. taxable income) but also to submit a calculation of the tax due from him and, usually, to accompany his calculation with payment of the amount he regards as due.

Dalam sistem tersebut wajib pajak tidak hanya melaporkan jumlah pajak yang terutang tetapi juga harus aktif menghitung, menetapkan, menyetor sendiri pajak yang terutang. Fiskus berperan untuk mengawasi dan melakukan penelitian terhadap surat pemberitahuan (SPT) yang telah diisi dengan lengkap beserta lampirannya, fiskus juga meneliti kebenaran perhitungan. Selain itu, untuk menguji kepatuhan wajib pajak, fiskus dapat melakukan pemeriksaan.

c. Hybrid System / Semi Self Assesment System

Hibridisasi antara *self assesment* dan *official assesment* semakin berkembang pesat sejak diperkenalkannya teknik pemungutan pajak yang populer disebut *witholding system*. Ide pemungutan pajak dengan *witholding*, pertama kali diperkenalkan di Amerika Serikat pada tahun 1943 dalam rangka mengakselerasi pemungutan pajak selama Perang Dunia II.

5. Pengertian Alat Berat

Alat Berat atau *Heavy Equipment* adalah alat bantu yang di gunakan oleh manusia untuk mengerjakan pekerjaan yang berat/susah untuk

dikerjakan dengan tenaga manusia/membantu manusia dalam mengerjakan pekerjaan yang berat, misalnya untuk membuat sebuah danau, manusia menggunakan alat berat untuk mengerjakannya.²¹ Alat-alat berat yang sering dikenal di dalam ilmu teknik sipil merupakan alat yang digunakan untuk membantu manusia dalam melakukan pekerjaan pembangunan suatu struktur bangunan. Alat berat merupakan faktor penting di dalam proyek, terutama proyek-proyek konstruksi, pertambangan dan kegiatan lainnya dalam skala besar. Tujuan dari penggunaan alat-alat berat tersebut adalah untuk memudahkan manusia dalam mengerjakan pekerjaannya, sehingga hasil yang diharapkan dapat tercapai dengan lebih mudah dengan waktu yang relatif lebih singkat.²²

Alat berat dapat dikategorikan ke dalam beberapa klasifikasi. Klasifikasi tersebut adalah klasifikasi fungsional alat berat dan klasifikasi operasional alat berat. Klasifikasi fungsional adalah pembagian alat berdasarkan fungsi-fungsi utama alat. Berdasarkan fungsi alat berat dapat dibagi sebagai berikut:²³

- d. Alat penggali, seperti *excavator, front shovel, backhoe, dragline, dan clamshell.*
- e. Alat pengangkut material, seperti *balt truck dan wagon.*
- f. Alat pemindah material, seperti *loader dan dozer.*
- g. Alat pemadat, seperti *tamping roller, pneumatic-tired roller, compactor, dan lain-lain.*

21 Ilmu Teknik, *Ilmu Teknik: Pengertian, Fungsi dan Jenis-Jenis Alat Berat dalam Pengerjaan Teknik Sipil*, dimuat dalam <https://ilmuteknik.id/ilmu-teknik-pengertian-fungsi-dan-jenis-jenis-alat-berat-dalam-pengerjaan-teknik-sipil/>, diakses tanggal 20 April 2022.

22 Sylvester S. Turalaki Jermias Tjakra, Revo L. Inkiriwang, *Optimalisasi Penggunaan Alat Berat Terhadap Biaya Pekerjaan Cut & Fill Proyek Perumahan Holland Boulevard Manado*, Jurnal Sipil Statik Fakultas Teknik Jurusan Sipil Universitas Sam Ratulangi Manado, Vol.6 No.6, Juni 2018, hal. 432.

23 *Ibid*, hal. 433.

Alat-alat berat dalam pengoperasiannya dapat dipindahkan dari satu tempat ke tempat lain atau tidak dapat digerakan (statis). Jadi klarifikasi alat berdasarkan penggerakannya dapat dibagi menjadi berikut:²⁴

- a. Alat dengan penggerak, seperti *crawler* atau roda kelabang dan ban karet.
- b. Alat statis, seperti *tower crane*, *batching plant*, dan *crasher plant*.

B. Analisis

1. Implikasi Pemungutan Pajak Alat Berat dalam UU tentang HKPD

Pengaturan PAB merupakan suatu kemajuan dalam memberikan kepastian hukum bagi dunia usaha. Sebab selama ini PAB masuk ke dalam PKB dan BBNKB yang menjadi konsen dunia usaha sebab alat berat tidaklah sama dengan kendaraan bermotor pada umumnya yang dapat melintas di jalan, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU Lalu Lintas Angkutan Jalan). Hal ini juga menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 3/PUU-XIII/2015 mengenai pengujian UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ) pada 31 Maret 2016, serta Putusan MK Nomor 15/PUU-XV/2017 mengenai Pengujian UU tentang PDRD.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa alat berat bukan kendaraan bermotor dan menurut Pemohon Putusan ini bersifat *erga omnes* yang artinya final dan mengikat secara umum tidak saja terhadap para pihak yang berperkara, akan tetapi juga berlaku bagi peraturan perundang-undangan lainnya, termasuk undang-undang. Putusan MK pada dasarnya melahirkan norma hukum yang setara dengan undang-undang, sehingga implikasi hukum yang terjadi dengan adanya Putusan MK No. 3/PUU-XIII/2015 yang memutuskan alat berat bukan kendaraan

bermotor adalah norma lain yang bertentangan dengan putusan tersebut menjadi batal demi hukum termasuk pengertian kendaraan bermotor yang tidak meliputi alat berat serta pungutan PKB dan BBNKB terhadap alat berat sebagaimana disebutkan dalam UU tentang PDRD.²⁵

Namun Mahkamah juga berpandangan bahwa terhadap pengertian kendaraan bermotor yang tidak meliputi alat berat, bukan berarti bahwa terhadap alat berat tidak boleh dikenakan pajak. Apalagi para Pemohon baik dalam permohonannya maupun di persidangan juga berkali-kali menyatakan bahwa pengujian pasal-pasal *a quo* sama sekali tidak bermaksud menghindari dari kewajiban membayar pajak. Dengan demikian, terhadap alat berat tetap dapat dikenakan pajak. Namun dasar hukum pengenaan pajak terhadap alat berat itu bukan karena alat berat merupakan bagian dari kendaraan bermotor.²⁶

Pengenaan PKB dan BBNKB atas alat-alat berat dan alat-alat besar sudah dilakukan sejak lama dalam perpajakan di Indonesia. Pemungutan PKB dan BBNKB alat-alat berat dan alat-alat besar telah dilakukan sejak tahun 1934 sebagaimana diatur di Ordonansi Pajak Kendaraan Bermotor Tahun 1934 dan sejak tahun 1959 berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Prp. Tahun 1959 tentang bea balik nama kendaraan bermotor, dengan didasarkan atas pertimbangan antara lain:

- a. termasuk dalam kategori *personal property tax* atau pajak kekayaan;
- b. secara langsung maupun tidak langsung dapat merusak jalanan;
- c. mudah diadministrasikan dan dan tidak mudah disembunyikan; dan
- d. tarifnya relatif kecil dibandingkan dengan kendaraan lainnya dan tidak dikenakan

²⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

²⁶ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

bobot sehingga tidak menimbulkan dampak ekonomi biaya tinggi.

Selain sebagai properti, pengenaan pajak terhadap alat berat secara fakta sangat diperlukan bukan hanya oleh pemerintah daerah sebagai sumber penerimaan daerah, namun juga oleh pemilik alat berat itu sendiri, karena sebagai objek pajak maka alat berat akan memperoleh dokumen kepemilikan yang sah, dimana dokumen tersebut dapat dijadikan dasar sebagai jaminan pinjaman dari bank/kreditur, sehingga dapat memberikan menambah nilai ekonomis bagi pemilik alat berat.

Penetapan PKB dan BBNKB alat-alat berat dan alat-alat besar sebagai objek pajak daerah dalam UU tentang PDRD berlandaskan atas prinsip otonomi daerah dan kebijakan desentralisasi fiskal. Selain itu, juga berlandaskan pada asas pembagian beban pajak yang adil, yaitu berdasarkan pada teori daya pikul (kemampuan untuk membayar) subjek pajak/wajib pajaknya dan prinsip kenikmatan/kemanfaatan yang diterima oleh subjek pajak/wajib pajak.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut maka alat-alat berat sebagai salah satu objek pajak daerah, dimana hal tersebut juga dilakukan di beberapa Negara bagian Amerika Serikat seperti Carolina Utara, Georgia, dan Texas, yang mengenakan pajak atas alat-alat berat dan alat-alat besar. Apabila dilihat dari segi asas-asas umum perpajakan pemungutan PKB dan BBNKB alat-alat berat ini pun telah berdasarkan atas asas-asas perpajakan yang berlaku secara universal yaitu asas *equality*, asas *certainty*, asas *convenient* dan asas efisiensi. Oleh karena itu dengan dimasukkannya alat-alat berat dan alat-alat besar sebagai salah satu objek pajak daerah telah tepat dan sesuai dengan asas-asas umum perpajakan.

Beberapa daerah yang memiliki potensi pertambangan, perhutanan, dan perkebunan maka dalam rangka terlaksananya

pembangunan daerah yang berkelanjutan (*sustainable development*) salah satu sumber PAD tersebut adalah pajak atas alat-alat berat. Setiap perusahaan yang beroperasi disektor pertambangan, perhutanan, dan sektor perkebunan pada umumnya menggunakan alat-alat berat. Khusus di sektor pertambangan, penggunaan alat-alat berat digunakan, baik pada tahapan eksplorasi maupun eksploitasi.

Aktivitas pertambangan, perhutanan, dan perkebunan membawa dampak terhadap kerusakan lingkungan (*negative impact*) seperti banyaknya bermuculan kawah-kawah pertambangan yang merusak ekosistem air di daerah sekitar pertambangan. Kerusakan hutan juga semakin terlihat, dengan kondisi lingkungan yang demikian tentunya diperlukan biaya yang sangat besar untuk melakukan *recovery*. Infrastruktur yang rusak, seperti jalan dan jembatan akibat adanya banjir tentunya memerlukan pendanaan yang cukup besar untuk memperbaikinya. Dengan demikian, maka pendanaan dalam APBD sangat berperan dan salah satu sumber pendapatannya adalah dari pajak atas alat-alat berat.

Untuk dapat dikenakan pajak, maka alat-alat berat harus memenuhi beberapa kriteria mengenai pajak daerah, yaitu:²⁷

a. Pungutan bersifat pajak dan bukan retribusi.

Pungutan tersebut harus sesuai definisi pajak yang ditetapkan dalam undang-undang, yaitu merupakan kontribusi wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah:

- tanpa imbalan langsung yang seimbang;
- dapat dipaksakan berdasarkan perundang-undangan; dan

27 DJPK Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Pajak Daerah*, dimuat dalam http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2018/08/pajak_daerah-1.pdf diakses tanggal 29 Januari 2022.

- digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.
- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas cukup rendah, serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Pajak ditujukan untuk kepentingan bersama yang lebih luas antara pemerintah dan masyarakat dengan memperhatikan aspek ketentraman dan kestabilan politik, ekonomi, sosial, budaya, serta pertahanan dan keamanan.
- d. Potensi pajak memadai, artinya hasil penerimaan pajak harus lebih besar dari biaya pemungutan.
- e. Objek Pajak bukan merupakan objek pajak pusat.

Jenis pajak yang bertentangan dengan kriteria ini, antara lain adalah pajak ganda (*double tax*), yaitu pajak dengan objek dan/atau dasar pengenaan yang tumpang tindih dengan objek dan/atau dasar pengenaan pajak lain yang sebagian atau seluruh hasilnya diterima oleh daerah.

- a. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif.
Pajak tidak mengganggu alokasi sumber ekonomi dan tidak merintangai arus sumber daya ekonomi antardaerah maupun kegiatan ekspor-impor.
- b. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat. Aspek keadilan, antara lain:
 - objek dan subjek pajak harus jelas sehingga dapat diawasi;
 - pemungutannya;
 - jumlah pembayaran pajak dapat diperkirakan oleh wajib pajak; dan
 - tarif pajak ditetapkan dengan memperhatikan keadaan wajib pajak.

- c. Aspek kemampuan masyarakat.
Pajak memperhatikan kemampuan subjek pajak untuk memikul tambahan beban pajak, sehingga sebagian besar dari beban pajak tersebut tidak dipikul oleh masyarakat yang relatif kurang mampu.

- d. Menjaga kelestarian lingkungan.
Pajak harus bersifat netral terhadap lingkungan, yang berarti bahwa pengenaan pajak tidak memberikan peluang kepada daerah atau pusat atau masyarakat luas untuk merusak lingkungan.

Kendati telah dipisahkan dengan kendaraan bermotor, namun belum ada pemisahan konteks antara alat berat yang bisa melintas di jalan raya maupun tidak. Pemisahan tersebut menjadi agenda penting mengingat kedua klaster alat berat tersebut berbeda dan memiliki dampak yang berbeda terhadap kualitas jalan. Fakta empirisnya, terdapat beberapa jenis alat berat yang bisa melintas di jalanan umum serta ada jenis alat berat lainnya yang tidak semestinya melintas di jalan umum. Batasan konteks alat berat akan memudahkan pengenaan pajak dan proses pengawasan penggunaan alat berat sehingga potensi kerusakan jalan dapat diminimalisir.

Terdapat perubahan secara substansi yakni terkait alat-alat berat yang tidak termuat di dalam definisi kendaraan bermotor. Perubahan ini sesuai dengan pertimbangan bahwa aspek kegunaan dan pemanfaatan alat berat yang berbeda dengan kendaraan bermotor. Kedua aspek tersebut menempatkan alat berat yang cenderung berada di lokasi kerja (proyek) dan memiliki mobilitas relatif rendah/minim menggunakan fasilitas umum seperti jalan raya, sehingga perlu dibedakan juga tarif alat berat yang melintas jalan dengan alat berat yang merupakan alat produksi di kebun. Pembedaan tarif antara alat berat yang melintas di jalan dengan alat berat yang tidak melintas di jalan diperlukan mengingat eksternalitas yang ditimbulkan kedua jenis alat berat ini berbeda.

2. Implikasi Pemungutan Pajak Barang dan Jasa Tertentu Dalam UU tentang HKPD

PBJT merupakan hasil integrasi dari 5 (lima) jenis pajak daerah dengan nomenklatur baru. Lima jenis pajak tersebut meliputi pajak atas makanan dan/atau minuman; tenaga listrik; jasa perhotelan; jasa parkir; dan jasa kesenian serta hiburan. Integrasi ini merupakan simplifikasi yang memudahkan dalam proses administrasi pajak daerah. Semangat integrasi tentunya menjadi sinyal positif reformulasi pajak daerah terkait barang dan jasa tertentu. Harapannya, sinkronisasi nomenklatur ini diikuti oleh sinkronisasi administrasi perpajakan sehingga tidak menimbulkan hambatan pada proses kerja di daerah.²⁸

Nomenklatur barang dan jasa tertentu berpotensi menimbulkan polemik di kalangan pelaku usaha. Penggunaan nomenklatur barang dan jasa tertentu sangat ambigu dan dapat merugikan perusahaan, terutama jika penyerahan tidak mempunyai efek transaksi ekonomis dan dilakukan masih dalam satu badan hukum sehingga perlu dihapus dalam definisi tersebut, perlu ada penegasan konteks bahwa barang dan jasa tertentu yang dimaksud dalam jenis pajak ini berkaitan dengan penyerahan yang memiliki efek transaksi ekonomis. Berikut adalah pembahasan terkait permasalahan pada beberapa jenis PBJT sebagai berikut:

a. Tenaga Listrik

PBJT menysasar seluruh tenaga listrik, baik yang diperjualbelikan, diserahterimakan, maupun yang dikonsumsi oleh konsumen akhir. UU tentang HKPD tidak membedakan mana tenaga listrik yang dihasilkan sendiri dan mana tenaga listrik yang dihasilkan oleh Pemerintah. Bagi penghasil tenaga listrik

dan kemudian listrik yang dihasilkannya diserahkan kepada *sister company* (satu badan usaha), tenaga listrik tersebut juga menjadi objek pajak PBJT. Pengenaan pajak terhadap tenaga listrik yang dihasilkan sendiri memberatkan aktivitas berusaha. Pertama, keberadaan pembangkit listrik yang dihasilkan sendiri lahir dari keterbatasan negara dalam menyediakan sumber daya listrik kepada publik. Kedua, pembangkit listrik sendiri lebih berperan sebagai faktor produksi daripada alat penerangan. Ketiga, pengurusan izin pembangkit listrik sendiri sangat rumit karena tidak hanya diurus di pemda, tetapi hingga ke pemerintah pusat (Kementerian ESDM). Karena itu, pengenaan PPJ atas pembangkit sendiri menimbulkan ekonomi berbiaya tinggi bagi perusahaan dan masyarakat.

Pengenaan pajak penerangan jalan khususnya untuk pembangkit listrik yang dihasilkan sendiri oleh pelaku usaha tidak sejalan dengan logika sistem desentralisasi. Dalam sistem ini, pajak selalu dikaitkan dengan urusan atau sub-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pertanyaannya, apakah listrik merupakan urusan pemerintah kabupaten/kota? Sesuai Putusan MK Nomor 80/PUU-XV/2017, mulai 13 Desember 2021, pajak penerangan jalan (PPJ) tidak dapat dikenakan lagi atas listrik yang dihasilkan sendiri dan dihasilkan sumber lain selain Perusahaan Listrik Negara (PLN). Oleh karena itu, mulai tanggal tersebut, pemerintah daerah hanya dapat memungut PPJ atas listrik yang dihasilkan PLN kepada masyarakat. Dengan demikian, pemerintah daerah tidak bisa memungut pajak atas penggunaan listrik mandiri karena dasar pemungutan yang menjadi acuan yuridis tidak memberikan peluang untuk itu. Pengaturan terkait PBJT Tenaga Listrik idealnya menyesuaikan putusan Mahkamah Konstitusi.

²⁸ Nora Galuh Candra Asmarani, *Apa itu pajak barang dan jasa tertentu (PBJT)*, dimuat dalam <https://news.ddtc.co.id/apa-itu-pajak-barang-dan-jasa-tertentu-pbjt-36054>, diakses tanggal 20 Mei 2022.

Putusan MK No. 80/PUU-XV/2017 meminta adanya perbedaan antara tenaga listrik yang dibangkitkan sendiri dan dibangkitkan oleh sumber lain, dengan listrik yang dihasilkan oleh pemerintah (PT PLN). Konsumsi tenaga listrik yang dihasilkan sendiri (Pasal 52 ayat (2) huruf d), dikecualikan dari pengertian konsumsi barang dan jasa tertentu yang merupakan objek PBJT (Pasal 50). Namun demikian dalam Pasal 52 ayat (2) huruf d tersebut terdapat frasa “kapasitas tertentu” yang tidak dijelaskan dalam bagian penjelasan, sehingga berpotensi menimbulkan multitafsir karena tidak ada kepastian. Harapannya, penjualan, penyerahan, dan/atau konsumsi terkait tenaga listrik yang dihasilkan sendiri dan digunakan sendiri oleh wajib pajak dan/atau perusahaan afiliasinya di dalam satu kawasan industri yg terintegrasi tidak termasuk dalam Objek PBJT.

b. Tarif Pajak

Tarif pengenaan seragam 10% dinilai kurang tepat apalagi terhadap PBJT tenaga listrik dan jasa parkir. Dimana tarif listrik atas industri, dan tarif atas listrik yang diproduksi sendiri harus dibuat lebih rendah ketimbang tarif umum sebagai bentuk insentif tambahan. Putusan MK terkait pajak penerangan jalan mengamanatkan adanya pemisahan antara listrik yang dihasilkan sendiri dan listrik konvensional. Imbasnya, pemisahan tersebut diikuti oleh pembebasan pengenaan tarif bagi objek listrik yang dihasilkan sendiri. Persoalan lain mengenai tarif ini adalah adanya fakta dimana pemda menetapkan tarif pajak maksimal (10%) padahal tidak semua pelaku usaha perhotelan memiliki kemampuan dan daya saing yang sama, perlu ada atensi khusus mengenai penetapan tarif sesuai skala usaha perhotelan itu sendiri.

Tarif PBJT dalam UU tentang HKPD belum ramah terhadap berbagai skala usaha. Untuk pelaku usaha restoran dan hotel, persoalan yang terjadi adalah tarif pajak yang

dikenakan kepada pelaku usaha kerap dipukul rata antara pelaku usaha skala kecil dan skala besar. Perlu dilakukan perbedaan tarif sesuai dengan skala dan kapasitas usaha tersebut sehingga kepatuhan pajak dapat terjamin daripada mengutamakan penerimaan pajak yang akhirnya justru membebankan pelaku usaha dan mengganggu iklim investasi daerah. Studi KPPOD (2018) menyebutkan bahwa generalisasi tarif memberatkan pelaku restoran berskala usaha kecil. UU tentang PDRD tidak mengenal klasifikasi usaha dalam penetapan tarif. Kondisi ini membebani pelaku bisnis berskala usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Perlu adanya klasifikasi tertentu, sehingga peraturan daerah tidak langsung mengacu kepada tarif tertinggi yang ditetapkan.²⁹

c. Jasa Kesenian dan Hiburan

Batas atas pajak hiburan untuk karaoke mengalami penurunan dari yang semula 75% menjadi 40% (terjadi penurunan 35%). UU tentang PDRD menerapkan pemisahan antara hiburan biasa dengan hiburan “khusus” dimana tarif pajak hiburan ditetapkan paling tinggi sebesar 35% (tiga puluh lima persen). Pada ayat (2) diatur bahwa, khusus untuk Hiburan berupa pagelaran busana, kontes kecantikan, diskotik, karaoke, klab malam, permainan ketangkasan, panti pijat, dan mandi uap/spa, tarif pajak hiburan dapat ditetapkan paling tinggi sebesar 75% (tujuh puluh lima persen). Akan tetapi, UU tentang HKPD melakukan pemerataan konteks tarif dimana tarif atas jasa hiburan pada diskotik, karaoke, klab malam, bar, dan mandi uap/spa ditetapkan paling tinggi sebesar 40% (empat puluh persen).

²⁹ KPPOD, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam RUU HKPD*, dimuat dalam https://www.kppod.org/backend/files/laporan_penelitian/PDRD%20dalam%20RUU%20HKPD_Policy%20Note%20-%20KPPOD.pdf, diakses tanggal 3 Januari 2022.

Pemerataan tarif menjadi 40% menghilangkan semangat “*sin tax*” dalam nomenklatur pajak ini. Menempatkan jasa karaoke dengan jasa kesenian rakyat pada tarif yang sama berpotensi menimbulkan risiko sosial yang notabene selama ini dihindari masyarakat. Semangat “*sin tax*” untuk mengontrol perilaku publik menjadi pudar dan berlawanan dengan semangat masyarakat dalam aspek moralitas. Beranjak dari konteks tersebut, diperlukan adanya pemisahan tarif jenis hiburan berdasarkan potensi risiko yang dihadapi sehingga tarif 40% ini tidak membebani pelaku hiburan rakyat dan tarif ini tidak menyuburkan potensi penyimpangan sosial di daerah. Penetapan tarif perlu juga memperhatikan karakteristik daerah, khususnya antara daerah pariwisata dengan daerah sosio-kultural tertentu.

III. Penutup

A. Simpulan

1. Implikasi Pemungutan PAB dalam UU tentang HKPD, selain sebagai properti, pengenaan pajak terhadap alat berat secara fakta sangat diperlukan bukan hanya oleh pemerintah daerah sebagai sumber penerimaan daerah, namun juga oleh pemilik alat berat itu sendiri, karena sebagai objek pajak maka alat berat akan memperoleh dokumen kepemilikan yang sah, dimana dokumen tersebut dapat dijadikan dasar sebagai jaminan pinjaman dari bank/kreditur, sehingga dapat menambah nilai ekonomis bagi pemilik alat berat. Beberapa daerah yang memiliki potensi pertambangan, perhutanan, dan perkebunan maka dalam rangka terlaksananya pembangunan daerah yang berkelanjutan (*sustainable development*) salah satu sumber pendapatan asli daerah (PAD) tersebut adalah pajak atas alat-alat berat.
2. Implikasi Pemungutan PBJT dalam UU tentang HKPD adalah Integrasi beberapa jenis pajak daerah ke dalam satu nomenklatur merupakan simplifikasi yang memudahkan dalam proses administrasi pajak daerah. Semangat integrasi merupakan sinyal positif reformulasi pajak daerah terkait barang dan jasa tertentu. Sinkronisasi nomenklatur ini diikuti oleh sinkronisasi administrasi perpajakan sehingga tidak menimbulkan hambatan pada proses kerja di daerah. Beberapa catatan terkait pemungutan Pajak Barang dan Jasa Tertentu adalah:
 - a. Tenaga Listrik

PBJT menysasar seluruh tenaga listrik, baik yang diperjualbelikan, diserahkan, maupun yang dikonsumsi oleh konsumen akhir. UU tentang HKPD tidak membedakan mana tenaga listrik yang dihasilkan sendiri dan mana tenaga listrik yang dihasilkan oleh Pemerintah. Bagi penghasil tenaga listrik dan kemudian listrik yang dihasilkannya diserahkan kepada *sister company* (satu badan usaha), tenaga listrik tersebut juga menjadi objek pajak PBJT Pengenaan pajak terhadap tenaga listrik yang dihasilkan sendiri memberatkan aktivitas berusaha. Hal ini berpotensi akan di *judicial review* karena bertentangan dengan Putusan MK Nomor 80/PUU-XV/2017, mulai 13 Desember 2021, PPJ tidak dapat dikenakan lagi atas listrik yang dihasilkan sendiri dan dihasilkan sumber lain selain PLN.
 - b. Tarif Pajak

Dalam UU tentang HKPD, pemungutan PBJT dikenakan tarif seragam yaitu 10% tidak adil. Tarif

PBJT dalam UU tentang HKPD belum ramah terhadap berbagai skala usaha. Untuk pelaku usaha restoran dan hotel, persoalan yang terjadi adalah tarif pajak yang dikenakan kepada pelaku usaha kerap dipukul rata antara pelaku usaha skala kecil dan skala besar. Perlu dilakukan pembedaan tarif sesuai dengan skala dan kapasitas usaha tersebut.

- c. Jasa Kesenian dan Hiburan
UU tentang HKPD melakukan pemerataan konteks tarif dimana tarif atas jasa hiburan pada diskotik, karaoke, kelab malam, bar, dan mandi uap/spa ditetapkan paling tinggi sebesar 40% (empat puluh persen). Pemerataan tarif menjadi 40% menghilangkan semangat “*sin tax*”. Menempatkan jasa karaoke dengan jasa kesenian rakyat pada tarif yang sama berpotensi menimbulkan risiko sosial yang notabene selama ini dihindari masyarakat.

B. Saran

Perlu dibedakan tarif alat berat yang melintas jalan dengan alat berat yang merupakan alat produksi di kebun. Pembedaan tarif antara alat berat yang melintas di jalan dengan alat berat yang tidak melintas di jalan diperlukan mengingat eksternalitas yang ditimbulkan kedua jenis alat berat ini berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Mahkamah Konstitusi.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Buku

- Anggoro, Damas Dwi. *Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah*. Malang: UB Press, 2017.
- A.M Fatwa. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen 1945*. Jakarta: Kompas, 2009.
- Ali, H. Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Bachtiar. *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar*. Jakarta: Raih Aksa Sukses, 2015.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. *Analisis dan Evaluasi tentang Pajak dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2013.

- Bohari, H. *Pengantar Hukum Pajak*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Davey, KJ. *Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*. Depok: UI Press, 1988.
- Erly, Suandy. *Hukum Pajak Edisi 6*. Jakarta: Salemba Empat, 2014.
- Hasyimzoem, Yusnani et al. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Halim, Abdul dan Kusufi, Muhammad Syam. *Akuntansi Keuangan Daerah*. Edisi 4. Jakarta: Salemba Empat, 2014.
- Mardiasmo. *Perpajakan*. Yogyakarta: Andi, 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenamedia Group, 2015.
- Mahfud MD, *Problematika Putusan MK yang Bersifat Positive Legislature*, pengantar dalam buku Martitah, *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*. Jakarta: Konpress, 2013.
- Rahayu, Ani Sri. *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Rosdiana, Haula dan Irianto, Edi Slamet. *Pengantar Ilmu Pajak, Kebijakan Dan Implementasi Di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2012.
- Tjakra, Sylvester S. Turalaki Jermias dan Inkirowang, Revo L. *Optimalisasi Penggunaan Alat Berat Terhadap Biaya Pekerjaan Cut & Fill Proyek Perumahan Holland Boulevard Manado*. Jurnal Sipil Statik Fakultas Teknik Jurusan Sipil Universitas Sam Ratulangi Manado, Vol.6 No.6 Juni 2018.

Laman

Asmarani, Nora Galuh Candra. *Apa itu pajak barang dan jasa tertentu (PBJT)*. Dimuat dalam <https://news.ddtc.co.id/apa-itu-pajak-barang-dan-jasa-tertentu-pbjt-36054>, diakses tanggal 20 Mei 2022.

DJPk Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Pajak Daerah*. Dimuat dalam <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2018/08/pajak-daerah-1.pdf>, diakses tanggal 29 Maret 2020.

Ilmu Teknik. *ILMU TEKNIK : Pengertian, Fungsi dan Jenis-Jenis Alat Berat dalam Pengerjaan Teknik Sipil*. Dimuat dalam <https://ilmuteknik.id/ilmu-teknik-pengertian-fungsi-dan-jenis-jenis-alat-berat-dalam-pengerjaan-teknik-sipil/>, diakses tanggal 20 April 2022.

Zuhri, Ahmad Saefudin. *Reformasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Dimuat dalam <http://belajarpajakdaerah.wordpress.com/2017/10/28/reformasi-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah/>, diakses tanggal 24 maret 2020.

Jurnal

- Abral, Al Putri. *Efektivitas Pelayanan Pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor Di Kantor Samsat Pekanbaru Selatan*. JOM FISIP Universitas Riau, Vol. 4 No. 2, Oktober 2017.

**ARAH PENGATURAN PENYIARAN INDONESIA PASCA
DIUNDANGKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020
TENTANG CIPTA KERJA**

**(DIRECTIONS FOR INDONESIAN BROADCASTING REGULATIONS
AFTER THE PROVISION OF LAW NUMBER 11 OF 2020 CONCERNING
JOB CREATION)**

R. Priharta Budiprasetya E.P.Y, S.H., M.Kn.

Perancang Undang-Undang Muda
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI
*Korespondensi: budiprasetyo.dpr@gmail.com

Abstrak

Disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja) telah merevisi beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (UU tentang Penyiaran) menyebabkan arah pengaturan perubahan UU tentang Penyiaran perlu mendapatkan penyesuaian. Beberapa materi terkait dengan perizinan berusaha, penanaman modal usaha, kepemilikan usaha, dan penggunaan spektrum frekuensi radio termasuk masalah digitalisasi penyiaran telah diatur dalam UU tentang Cipta Kerja berikut turunan regulasinya. Dengan disahkannya UU tentang Cipta Kerja maka penghentian siaran analog atau *Analog Switch Off (ASO)* akan dilakukan pada bulan November 2022 mendatang dan beralih sepenuhnya ke penyiaran digital. Walaupun dalam UU tentang Cipta Kerja hanya disebutkan batas waktu ASO, namun hal ini tentu saja perlu pengaturan setingkat undang-undang yang mengatur mengenai pelaksanaan digitalisasi penyiaran, terutama terkait dengan penyelenggaraan penyiaran digital. Terkait dengan penyelenggaraan penyiaran, tidak dapat dipungkiri karena perkembangan teknologi komunikasi memungkinkan seseorang melihat isi siaran bukan hanya pada perangkat televisi atau radio semata tetapi juga di berbagai media. Penyiaran di berbagai media ini disebut dengan penyiaran *multiplatform*. Penyiaran *multiplatform* atau penyiaran yang berbasis internet saat ini belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan uraian tersebut terdapat permasalahan yaitu apakah perubahan pengaturan Penyiaran Indonesia yang diatur dalam UU tentang Cipta Kerja dan bagaimanakah arah pengaturan Penyiaran Indonesia pasca diundangkannya UU tentang Cipta Kerja. Adapun tujuan dari penulisan ini untuk mengetahui perubahan pengaturan Penyiaran Indonesia yang diatur dalam UU tentang Cipta Kerja dan mengetahui arah pengaturan Penyiaran Indonesia pasca diundangkannya UU tentang Cipta Kerja. Pembahasan dalam tulisan ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan mengkaji substansi dan hukum positif yang menguatkan arah pengaturan Penyiaran Indonesia pasca diundangkannya UU tentang Cipta Kerja. Simpulan dari permasalahan ini adalah dengan migrasi digitalisasi penyiaran di Indonesia maka perlu mengatur juga penyiaran *multiplatform* yang saat ini belum diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: pengaturan, penyiaran, UU tentang Cipta Kerja, UU tentang Penyiaran

Abstract

The enactment of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation (Law on Job Creation) has revised several articles in Law Number 32 of 2002 concerning Broadcasting (Law on Broadcasting) causing the direction of setting changes to the Broadcasting Law to need to be adjusted. Several materials related to business licensing, business

investment, business ownership, and the use of radio frequency spectrum including broadcasting digitalization issues have been regulated in the Law on Job Creation and its derivative regulations. With the enactment of the Law on Job Creation, analog television broadcasts will be turned off or Analog Switch Off (ASO) in November 2022 and switch completely to digital broadcasting. Although the Law on Job Creation only mentions ASO's time limit, this of course requires regulation at the level of the law that regulates the implementation of broadcasting digitalization, especially related to the implementation of digital broadcasting. Regarding broadcasting, it is undeniable because the development of communication technology allows one to view broadcast content not only on television or radio devices but also in various media. Broadcasting in various media is called multiplatform broadcasting. Currently, multiplatform broadcasting or internet-based broadcasting has not been regulated in laws and regulations. Based on this description, there are problems, namely whether the changes to Indonesian Broadcasting arrangements are regulated in the Law on Job Creation and what is the direction of Indonesian Broadcasting regulations after the enactment of the Law on Job Creation. The purpose of this paper is to find out the changes in Indonesian Broadcasting arrangements which are regulated in the Law on Job Creation and to find out the direction of Indonesian Broadcasting arrangements after the enactment of the Law on Job Creation. The discussion in this paper uses a normative juridical approach by examining the substance and positive law that strengthens the direction of Indonesian Broadcasting regulations after the enactment of the Law on Job Creation. The conclusion of this problem is that with the migration of digitalization of broadcasting in Indonesia, it is necessary to regulate multiplatform broadcasting which is currently not regulated in laws and regulations.

Keywords: regulations, broadcasting, Law on Job Creation, Broadcasting Law

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Penggantian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (UU tentang Penyiaran) berlangsung begitu lama tidak terselesaikan perumusan dan pembahasannya. Materi mengenai kebijakan digitalisasi penyiaran di Indonesia merupakan materi yang menjadi penyebab tidak terselesaikannya perumusan dan pembahasan RUU tentang Penyiaran. Sejak DPR periode 2009-2014 hingga DPR periode 2014-2019 berakhir, kebijakan digitalisasi penyiaran di Indonesia belum bisa ditetapkan. Perumusan kebijakan digitalisasi penyiaran harus berhadapan dengan berbagai kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan perdebatan dalam perumusannya. Kepentingan tersebut berasal dari berbagai pemangku kepentingan yang terkait dengan masalah penyiaran di Indonesia.¹

Digitalisasi pertelevisian di Indonesia telah menjadi tantangan dan dinamika yang menarik pemangku kepentingan. Berbagai kajian dan diskusi mengemuka bahwa era digitalisasi siaran televisi tidak mungkin dihindari dari percaturan global. Sementara itu, Indonesia masih memerlukan pemetaan yang serius tentang implementasi dan infrastruktur pertelevisian saat ini yang mayoritas masih berbasis analog dan kemudian melakukan migrasi ke digital.²

Dapat dipahami bahwa terdapat begitu besar kepentingan semua pemangku kepentingan dalam mengarahkan digitalisasi penyiaran di Indonesia. Pada tataran teknis sistem digitalisasi penyiaran, 1 (satu) frekuensi gelombang bisa dilalui 12 (dua belas) program televisi. Begitu juga halnya dengan radio yang berubah dari satu program menjadi 28 (dua puluh delapan) program tiap frekuensi. Hal ini akan menyebabkan munculnya

1 Ahmad Budiman, *Perdebatan Kepentingan Kebijakan Digitalisasi Penyiaran di Indonesia Studi Kasus Perumusan Kebijakan Digitalisasi Penyiaran Pada RUU Penyiaran di DPR 2009-2014 dan 2014-2019*, Jurnal

Politica, Vol. 11 No. 1, Mei 2020, hal. 75.

2 Suwandi Sumartias dalam Ahmad Budiman, *Kesiapan Lembaga Penyiaran Melaksanakan Digitalisasi Penyiaran*, Jakarta: Balai Pustaka, 2016, hal. vii.

banyak sekali stasiun televisi dan radio. Jadi seharusnya dengan menggunakan teknologi digital ini akan terjadi *diversity of ownership* (keberagaman kepemilikan) dan *diversity of content* (keberagaman isi/konten) dari media massa yang kaya.³

Secara filosofis frekuensi adalah milik publik yang dipinjamkan sementara oleh lembaga penyiaran yang harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. *Scarcity* dan *spectrum* gelombang radio berjumlah terbatas. Permintaan frekuensi jauh lebih banyak dari yang tersedia. Meskipun teknologi maju mampu membuat frekuensi dimanfaatkan lebih banyak saluran siaran, tetapi ia tetap terbatas⁴. Pengelolaan komunikasi suatu negara harus membuat perencanaan frekuensi siaran dengan memperhitungkan seberapa besar kapasitas kanal yang dibutuhkan untuk memenuhi kegiatan penyiaran⁵.

Salah satu aspek dari permasalahan digitalisasi penyiaran di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja) yaitu terkait dengan penetapan *Analog Switch Off* (ASO). Menteri Komunikasi dan Informatika, Johnny G. Plate, menilai regulasi peralihan ini sudah menggantung selama bertahun-tahun. Dengan disahkannya UU tentang Cipta Kerja maka siaran televisi analog akan dimatikan pada tahun 2022 ini dan beralih sepenuhnya ke penyiaran digital. Menteri Komunikasi dan Informatika berharap Indonesia dapat mengejar ketertinggalan dari negara lain, terutama negara-negara

Asia Tenggara yang sudah melakukan ASO terlebih dulu. Selain itu pemerintah juga akan mengakomodasi masyarakat yang belum mampu membeli televisi digital. Pemerintah akan memberikan alat berupa *set-top box* agar televisi lawas bisa menerima siaran digital.⁶

UU tentang Penyiaran memang sudah perlu diganti agar selaras dengan perkembangan teknologi dan industri penyiaran yang berkembang pada saat ini. Ada cukup banyak isu mendesak bagi penggantian UU tentang Penyiaran mulai dari pemusatan kepemilikan, sistem siaran jaringan, reformasi Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) hingga adopsi penyiaran digital. UU tentang Cipta Kerja mengubah pengaturan tentang hal-hal tersebut.

Revisi yang dilakukan UU tentang Cipta Kerja terhadap UU tentang Penyiaran bukan dengan semangat demokratisasi dan desentralisasi melainkan sebaliknya yaitu menguatkan kontrol oligarki dan pemerintah atas industri penyiaran. Hal ini terlihat dari muatan norma dalam UU tentang Cipta Kerja yang diantaranya mengubah Pasal 33 UU tentang Penyiaran berisi kewajiban Lembaga Penyiaran sebelum menyelenggarakan kegiatan wajib mempunyai izin penyelenggaraan penyiaran menjadi perizinan berusaha dari pemerintah pusat, menghapus Pasal 34 dari UU tentang Penyiaran yang mengatur tentang izin penyelenggaraan penyiaran, dan penormaan dalam Pasal 60A mengenai migrasi penyiaran dari teknologi analog ke teknologi digital dan ASO yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat secara sungguh-sungguh sebagaimana amanat Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

3 Amir Effendy Siregar, *Mengawal Demokratisasi Media: Menolak Konsentrasi Membangun Keberagaman*, Jakarta: Penerbit Kompas Gramedia, 2014, hal. 151.

4 Amir Effendy Siregar, *Menjawab dan Mencegah Monopoli Serta Membangun Keanekaragaman*, Jurnal Sosial Demokrasi, Vol. 3, No. 1, Juli-September 2008, hal. 40.

5 Morisson, *Manajemen Media Penyiaran Strategi Mengelola Radio dan Televisi*, Jakarta: Penerbit Kencana, 2013, hal. 37.

6 tekno.kompas.com, *UU Cipta Kerja Disahkan, Migrasi TV Analog ke Digital Rampung 2022*, dimuat dalam <https://tekno.kompas.com/read/2020/10/06/16430067/uu-cipta-kerja-disahkan-migrasi-tv-analog-ke-digital-rampung-2022?page=all>, diakses tanggal 16 Maret 2022.

Undang-undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perubahan norma penyiaran dalam UU tentang Cipta Kerja bertentangan dengan dua prinsip bagi iklim media yang demokratis yakni “keragaman konten atau *diversity of content*” dan “keragaman kepemilikan atau *diversity of ownership*”. Keragaman konten penting untuk memastikan bahwa kebutuhan informasi dan ekspresi setiap warga terpenuhi. Sementara itu, keragaman kepemilikan menjamin bahwa industri penyiaran memberi keadilan ekonomi, memiliki persaingan yang sehat, dan tidak ada pihak yang mendominasi informasi.

Mengawali DPR periode 2019-2024, Rancangan Undang-Undang tentang Penyiaran (RUU tentang Penyiaran) masuk kembali dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas tahun 2019, untuk itu Komisi I DPR kembali melakukan serangkaian rapat dengan semua pemangku kepentingan penyiaran. Pada rapat tersebut, justru terungkap kondisi faktual yang khususnya dihadapi oleh lembaga penyiaran. Hal ini terkait dengan “serangan” konten yang begitu gencar dilakukan “penyelenggara konten” yang tidak masuk dalam kategori lembaga penyiaran namun banyak digunakan dan diminati masyarakat. Pemangku kepentingan penyiaran berharap dalam RUU tentang Penyiaran juga mengakomodir perkembangan terkini terkait dengan kesempatan untuk melakukan praktik penyiaran *multiplatform*, agar bisa melakukan persaingan dengan “penyelenggara konten” dimaksud.⁷

Secara lebih spesifik, Asosiasi Televisi Nasional Indonesia (ATVNI) juga mempersoalkan pengaturan yang ada di dalam

7 Risalah Rapat Dengar Pendapat dan Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi I DPR dengan TVRI, RRI, Direktorat Penyiaran Kemkominfo, ATVSI, PRSSNI, dan ATSDI, tanggal 8 April 2020.

UU tentang Penyiaran. Khususnya terkait definisi penyiaran yang sudah ketinggalan zaman. Jika melihat perkembangan teknologi informasi khususnya media *multiplatform* yang ada saat ini maka definisi penyiaran yang ada saat ini tidak bisa mengakomodasi perkembangan yang ada misalnya sarana untuk mendistribusikan informasi bisa melalui media *multiplatform* seperti *Instagram*, *Youtube*, *Twitter*, *Whatsapp*, dan lain-lain. Ciri penyiaran masa depan dan konvergensi media *multiplatform* ditandai dengan tumbuhnya media baru (*new media social*). Persaingan bukan lagi antara TV/Radio melawan TV/Radio, melainkan persaingan antara industri penyiaran tradisional (TV dan Radio) melawan industri penyiaran masa depan (media sosial – internet – layanan *Over The Top*) dan semua orang dapat membuat medianya sendiri, sesuai keinginannya sendiri (Industri vs Individu).⁸

Walaupun hingga kini, penggantian UU tentang Penyiaran belum juga selesai disusun, dibahas, dan ditetapkan, namun praktik penyiaran *multiplatform* sudah dilakukan oleh lembaga penyiaran dengan berbagai penyesuaian atas jasa penyiaran utamanya. Pada saat peresmian *National Integrated Newsroom* Radio Republik Indonesia (RRI), Menteri Koordinator bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (PMK) Muhadjir Effendy, mengatakan saat ini perkembangan di bidang teknologi informasi telah menempatkan Lembaga Penyiaran Publik (LPP) RRI termasuk *platform* media dalam bentuk radio yang mengalami pergeseran yang semakin hari semakin cepat.

Dalam satu dekade terakhir ini, Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia

8 kemenkumham.go.id, BPHN: UU Penyiaran Butuh Penyesuaian Mengikuti Perkembangan Teknologi Informasi, dimuat dalam <https://www.kemenkumham.go.id/publikasi/siaran-pers/bphn-uu-penyiaran-butuh-penyyesuaian-mengikuti-perkembangan-teknologi-informasi>, diakses tanggal 16 Maret 2022.

(RRI) telah melakukan serangkaian respon dengan mengembangkan teknologi siarannya. Pada tahun 2011 mulai dikembangkan RRI.co.id, lalu tahun 2014 menyusul RRIPlay yang berhasil meraih beberapa penghargaan internasional sebagai aplikasi radio terlengkap, kemudian 2018 hadir RRINet yang menampilkan fitur radio visual dengan *tagline* 'Tonton Apa yang Anda Dengar'. Mulai September 2019 bisa lebih mudah menemukan produk digital RRI yang telah diintegrasikan dalam satu aplikasi yaitu RRIplay Go. RRI telah mengembangkan sistem *Integrated Newsroom* berbasis kecerdasan buatan (*artificial intelligence/AI*) yang dinamai Sistem Pelacak Ragam Informasi *News Terbaru* (SPRINT). Digitalisasi yang dilakukan tampaknya sudah sejalan dengan kebijakan Pemerintah untuk mendorong terbentuknya ekosistem digital yang akan meningkatkan efektifitas dan efisiensi nasional.⁹ RRI perlu cermat dalam melihat transformasi teknologi digital, sehingga jangan sampai tidak melihat bagaimana awal perkembangan RRI, serta bagaimana nantinya dibawa ke depan.¹⁰

Penulis melihat adanya beberapa permasalahan dalam UU tentang Cipta Kerja yang telah mengubah, menambah, dan menghapus norma-norma dalam UU tentang Penyiaran, yaitu mengenai izin penyelenggaraan penyiaran berlaku seumur hidup, materi isi siaran yang semakin Jakartasentris, menyuburkan konglomerasi penyiaran, penguatan pemerintah dalam mengatur penyiaran sementara peran publik

melalui KPI yang semakin melemah, dan pengaturan migrasi penyiaran analog menuju penyiaran digital yang kurang transparan dan demokratis. Oleh karena itu penulis tertarik untuk menulis mengenai Arah Pengaturan Penyiaran Dalam UU tentang Penyiaran Pasca Diundangkannya UU tentang Cipta Kerja.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini adalah:

1. Apa saja perubahan pengaturan Penyiaran Indonesia yang diatur dalam UU tentang Cipta Kerja?
2. Bagaimanakah arah pengaturan Penyiaran Indonesia pasca diundangkannya UU tentang Cipta Kerja?

C. Tujuan

Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui:

1. Apa saja perubahan pengaturan Penyiaran Indonesia yang diatur dalam UU tentang Cipta Kerja.
2. Arah Pengaturan Penyiaran Indonesia pasca diundangkannya UU tentang Cipta Kerja.

D. Metode Penulisan

Tulisan ini disusun dengan pendekatan yuridis normatif yakni dengan melakukan pengkajian terhadap sumber kepustakaan yang terdiri dari berbagai literatur terkait dengan arah pengaturan penyiaran Indonesia pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja serta mengkaji naskah pendukungnya dari berbagai peraturan perundang-undangan terkait. Data yang diperoleh akan disajikan secara deskriptif analisis guna memberikan gambaran yang mendalam sekaligus tetap mengemukakan analisis terhadap permasalahan yang akan dikaji.

9 Siber Indonesia Network, *Optimalkan Transformasi Digital Radio Republik Indonesia*, dimuat dalam <https://sin.co.id/3849/optimalkan-transformasi-digital-radio-republik-indonesia.html>, diakses tanggal 25 April 2022.

10 infopublik.id, *Di Era Disrupsi, Pemerintah Dorong RRI Jadi Lembaga Penyiaran Publik Berintegritas*, dimuat dalam <https://infopublik.id/kategori/sorot-sosial-budaya/416481/di-era-disrupsi-pemerintah-dorong-rri-jadi-lembaga-penyiaran-publik-berintegritas?video=>, diakses tanggal 16 Maret 2022.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Pengertian tentang Penyiaran

Penyiaran merupakan padanan kata *broadcasting* yang memiliki pengertian sebagai kegiatan pemancarluasan siaran melalui sarana pemancar dan/atau sarana transmisi di darat, di laut, dan di antariksa dengan menggunakan spektrum frekuensi radio (sinyal radio) yang berbentuk gelombang elektromagnetik yang merambat melalui udara, kabel, dan/atau media lain untuk dapat diterima secara serentak dan bersamaan oleh masyarakat dengan perangkat penerima siaran.¹¹ Berdasarkan definisi dalam UU tentang Penyiaran tersebut maka terdapat 5 (lima) syarat untuk terjadinya kegiatan penyiaran yaitu:

1. Tersedia spektrum frekuensi radio;
2. Sarana pemancaran/transmisi;
3. Perangkat penerima siaran (*receiver*);
4. Ada siaran (program atau acara); dan
5. Dapat diterima secara serentak/bersamaan.¹²

Media komunikasi yang dipergunakan untuk penyiaran dibagi menjadi 2 (dua) yaitu:

1. Penyiaran Radio yaitu radio sebagai media komunikasi massa dengar, yang menyalurkan gagasan dan informasi dalam bentuk suara secara umum dan terbuka, berupa program yang teratur dan berkesinambungan;¹³
2. Penyiaran Televisi yaitu televisi sebagai media komunikasi massa dengar pandang, yang menyalurkan gagasan dan informasi dalam bentuk suara dan gambar secara umum, baik terbuka maupun tertutup, berupa program yang teratur dan berkesinambungan.¹⁴

11 Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

12 Morisson, *Manajemen Media Penyiaran Strategi Mengelola Radio dan Televisi*, Jakarta: Penerbit Kencana, 2013, hal. 33.

13 Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

14 Lihat Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor

Hukum penyiaran merupakan bagian terkecil (*genre*) dari kajian hukum telekomunikasi (*genus*). Hukum telekomunikasi adalah primat hukum khusus atau *lex specialis* yang mengkaji dan mengatur hal-hal yang berkenaan dengan telekomunikasi. Hukum telekomunikasi bersandar pada konvensi-konvensi, perjanjian-perjanjian internasional, dan kebiasaan internasional (*international customary law*) yang sejak awal kelahiran telekomunikasi terpelihara dan terus berkembang hingga saat ini. Setelah ditetapkannya *International Telecommunication Union* (ITU) sebagai organ khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang mengatur masalah telekomunikasi dan penyiaran maka peraturan internasional seperti konvensi, konstitusi, dan resolusi ITU menjadi pedoman utama dalam pembentukan aturan nasional.

Walaupun ITU merupakan badan khusus PBB yang dalam kenyataannya setiap kebijakan ataupun resolusi yang dikeluarkannya mengikat bagi setiap negara anggota, tetapi tidak secara langsung kebijakan rumusan ITU menjadi aturan nasional tiap negara. Perlu ratifikasi dan bahkan mungkin ada reservasi atau hanya bersifat transformasi dalam bentuk undang-undang sebagaimana yang dilakukan Indonesia. Dengan demikian peraturan-peraturan internasional merupakan pedoman bagi regulasi telekomunikasi dan penyiaran nasional.

Salah satu contohnya adalah untuk menetapkan kanal-kanal spektrum frekuensi dinas telekomunikasi di Indonesia, Pemerintah berpedoman pada *masterplan* frekuensi yang dikeluarkan oleh ITU, dimana ITU telah membagi dunia menjadi tiga *region* dan Indonesia berada pada *Region III*.¹⁵ Sebaliknya, jika Pemerintah telah memberikan persetujuan dan izin penggunaan salah satu spektrum frekuensi kepada suatu dinas maka

32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

15 Judhariksawan, *Hukum Penyiaran*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010, hal. 4.

Pemerintah akan menyampaikan perihal penggunaan spektrum frekuensi tersebut pada badan khusus ITU *Radio Regulation Board* (RRB) untuk dicatatkan dalam Daftar Induk Frekuensi Internasional (*Master International Frequency Register*), kemudian para pengguna frekuensi yang telah terdaftar diberikan *call sign identity* atau identitas tanda panggilan yang berlaku secara internasional.¹⁶

Jika mencermati *Radio Regulation* sebagai dokumen teknik atau Peraturan Administratif dari Konvensi Telekomunikasi Internasional maka terlihat bahwa Dinas Penyiaran (*Broadcasting Service*) merupakan salah satu dari 41 (empat puluh satu) bentuk Dinas Komunikasi radio yang merupakan bagian dari penyelenggaraan telekomunikasi. Hal ini mengakibatkan baik dari segi aturan, definisi, dan aspek teknik penyiaran adalah suatu bentuk telekomunikasi. Jika dapat dianalogikan maka Hukum Telekomunikasi adalah setara dengan Hukum Perdata sebagai *genus*, dan Hukum Media adalah setara dengan Hukum Perkawinan sebagai *genre*.¹⁷

2. Penyiaran Radio dan Penyiaran Televisi

Radio telah menjadi medium massa yang tersedia di semua tempat sepanjang waktu. Sinyal yang melewati spektrum elektromagnetik mencapai hampir setiap penjuru dunia. Sementara itu, gelombang radio adalah bagian dari alam fisik. Gelombang tersebut ada selamanya bergerak di udara. *Frequency Modulation* disingkat FM dikembangkan oleh Edwin Amstrong, yaitu sistem yang mengirimkan gelombang suara yang berbeda dengan metode *Amplitudo Modulation* (AM), mengembangkan FM Stereo dengan dua *soundtrack* masing-masing untuk satu telinga yang menambahkan sensasi saat mendengarkan siaran langsung.¹⁸

16 *Ibid.*, hal. 5.

17 *Ibid.*

18 John Vivian, *Teori Komunikasi Massa*, alih bahasa Tri Wibowo B.S, Jakarta: Kencana Prenada

Faktor-faktor yang mempengaruhi kekuatan radio siaran adalah daya langsung, daya tembus, dan daya tarik. Daya langsung radio siaran berkaitan dengan proses penyusunan dan penyampaian pesan pada pendengarnya yang relatif cepat. Daya tembus, bahwa *audiens* dengan mudah dapat berpindah *channel* dari satu radio siaran kepada radio siaran lainnya. Radio siaran tidak mengenal jarak dan rintangan. Daya tarik disebabkan sifatnya yang serba hidup berkaitan tiga unsur yang ada padanya yakni musik, kata-kata, dan efek suara (*sound effect*).¹⁹

Perbedaan mendasar antara satu media massa dengan media massa lainnya, menurut Mark W. Hall sebagaimana dikutip Ardianto terletak pada stimulasi alat indera. Untuk radio siaran, komunikasinya hanya mendengar sesuai dengan pilihan gaya radio siaran yang disukainya. Gaya radio siaran ini disebabkan oleh sifat radio siaran yang mencakup imajinatif, auditori, akrab, dan gaya percakapan.²⁰

Banyaknya *audiens* televisi menjadikannya sebagai medium dengan efek yang besar terhadap orang dan kultur dan juga terhadap media lain. Sekarang televisi merupakan medium massa yang dominan untuk hiburan dan berita. Hampir semua rumah tangga di Amerika Serikat (AS) setidaknya punya satu televisi dan rata-rata satu televisi menyala selama tujuh jam sehari di rumah. Jelas bahwa televisi telah mengubah gaya hidup warga AS, mengalihkan perhatian orang dari hal-hal yang dahulu menjadi perhatian mereka. Televisi dapat menggerakkan orang. Karakter televisi yang fiksional dapat mempesona imajinasi publik. Kritikus sosial Michael Novak mengatakan bahwa televisi adalah pembentuk geografi jiwa. Televisi membangun struktur

Media Group, 2008, hal. 195.

19 Elvinaro Ardianto dan Lukita Komala Erdinaya, *Komunikasi Massa Suatu Pengantar*, Bandung: Remadja Rosdakarya, 2007, hal. 120.

20 *Ibid.*, hal. 123.

ekspektasi jiwa secara bertahap. Televisi melakukan hal itu persis seperti sekolah memberi pelajaran secara bertahap, selama bertahun-tahun. Televisi mengajari pikiran yang belum matang dan mengajari mereka cara berfikir.²¹

Siaran televisi adalah pemancaran sinyal listrik yang membawa muatan gambar proyeksi yang terbentuk melalui pendekatan sistem lensa dan suara. Pancaran ini diterima oleh antena televisi untuk kemudian diubah kembali menjadi gambar dan suara. Untuk menyelenggarakan siaran televisi maka diperlukan tiga komponen yang disebut trilogi televisi yaitu studio dengan berbagai sarana penunjangnya, pemancar atau transmisi, dan pesawat penerimanya yaitu televisi.²²

Televisi sebagai media audiovisual memiliki sifat dapat didengar dan dilihat apabila ada siaran, daya rangsangannya sangat tinggi, memerlukan biaya mahal, namun memiliki daya jangkauan yang luas. Televisi dan radio dapat dikelompokkan sebagai media yang menguasai ruang tetapi tidak menguasai waktu. Siarannya dapat diterima dimana saja dalam jangkauan pancarannya sehingga menguasai ruang tetapi siarannya tidak dapat dilihat kembali. Sifat media ini yang menyebabkan jurnalistik televisi berbeda dengan jurnalistik media massa lainnya. Berita-berita yang akurat pasti mendapat kepercayaan pemirsa televisi.²³

Bagi televisi, gambar adalah segala-galanya dan tidak ada yang lebih buruk bagi seorang reporter televisi jika ia datang ke kantor tanpa membawa gambar yang dapat menunjang berita yang ditulisnya. Kredibilitas stasiun televisi yang dibangun dengan susah payah akan turun drastis selamanya, jika tim liputan berita tidak mampu mendapatkan gambar dari suatu peristiwa penting.²⁴

21 John Vivian, *Teori Komunikasi Massa*, hal. 226

22 Morisson, *Jurnalistik Televisi Mutakhir*, Jakarta: Kencana Media Group, 2010, hal. 4.

23 *Ibid.*, hal. 5.

24 *Ibid.*, hal. 11.

Radio dan televisi termasuk media komunikasi penyiaran dengan pemahaman sebagai berikut:

1. Radio adalah media elektronik yang bersifat khas sebagai media audio. Oleh karena itu ketika khalayak menerima pesan dari pesawat radio, khalayak pada tataran mental yang pasif dan bergantung pada jelas tidaknya kata-kata yang diucapkan oleh penyiar.
2. Televisi merupakan media yang dapat mendominasi komunikasi massa karena sifatnya yang dapat memenuhi kebutuhan dan keinginan khalayak.²⁵

3. Digitalisasi Penyiaran

Sinyal digital adalah *diskrit*. Sinyal digital tidak memiliki *amplitude* yang kontinu sepanjang waktu. Pada kenyataannya 1 (satu) level tegangan sinyal digital data mewakili beberapa *bit* data digital dengan tujuan untuk meningkatkan kecepatan pengiriman data. Hampir semua sinyal digital bersifat tidak periodik. Oleh sebab itu sinyal digital tidak memiliki *property* periode dan frekuensi sebagaimana halnya pada sinyal analog periodik. Satuan ukur yang secara umum digunakan pada sinyal digital adalah *bit rate*. *Bit rate* didefinisikan sebagai jumlah *bit* yang terkirim dalam 1 (satu) detik yang dinyatakan dengan satuan *bit per second* (bps).²⁶

Pada sinyal digital, gangguan akan membatasi kecepatan data (*data rate* atau *bit rate*) yang dapat dicapai. Kecepatan data maksimal yang dapat dicapai melalui suatu kanal disebut dengan kapasitas kanal (*channel capacity*). Dalam kenyataan, kapasitas kanal sebenarnya lebih kecil apabila dibandingkan dengan *Shannon theorem*.²⁷ Hal ini disebabkan

25 Riswandi, *Dasar-Dasar Penyiaran*, Jogjakarta: Penerbit Graha Ilmu, 2009, hal. 2.

26 Jusak, *Teknologi Komunikasi Data Modern*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2013, hal. 57-58.

27 Apabila kanal transmisi mengandung derau di dalamnya, maka kapasitas kanal (C) dalam satuan

oleh adanya keterbatasan peralatan, tidak ada peralatan yang ideal. *Bandwidth* yang dinyatakan dengan satuan *bps* digunakan untuk mengukur kecepatan data digital maksimal yang dapat dikirimkan melalui sebuah kanal komunikasi.

Sistem televisi digital memiliki keuntungan yang akan menyebabkan perubahan pada pola siaran televisi, sebagai berikut:

1. Layanan 2 (dua) arah berinteraksi antara program dan pemirsa melalui data *casting*.
2. Peluang unsur komersial baru melalui media elektronik yang atraktif seperti *tv-education*, *tv-advertising*, *tv-shopping*, *tv-traffic*.
3. Televisi *digital free to air* akan melayani tayangan berbayar *video on demand*, *online entertainment*, dan koneksi internet.

Memungkinkan layanan *high definition television* (*bandwith* besar) khususnya program hiburan yang memiliki kualitas *excellence* dan mampu menyajikan gambar dramatis yang mempunyai aspek *ratio* layar 16:9.²⁸

Digitalisasi yang berkembang dalam dunia penyiaran radio telah mengubah paradigma dan cara bersikap para *broadcaster* yang tidak lagi relevan mendikotomisasikan antara aspek teknologi dan aspek konten. Sebab, digitalisasi tidak hanya menghadirkan kualitas suara sejernih *Compact Disc* (CD) tetapi juga memberikan layanan informasi yang beragam dan dikirim melalui *Digital Audio Broadcasting* (DAB).²⁹ Teknologi DAB memberikan banyak kemungkinan karena disajikan dalam bentuk multimedia sehingga tidak hanya berupa layanan audio, tetapi juga teks, grafis, dan gambar.³⁰

bit per second (bps) dapat ditentukan dengan Shannon theorem, *Ibid.*, hal. 70.

28 Hidajanto Djamal dan Andi Fachuddin, *Dasar-Dasar Penyiaran Sejarah Organisasi Operasional dan Regulasi*, Jakarta: Kencana, 2012, hal. 338.

29 Darmato, *Determinisme Teknologi Versus Determinisme Isi Siaran*, dalam M. Rohanudin, *RRI Play Strategi Memenangkan Persaingan Global*, Jakarta: Diandra Pustaka Indonesia, 2014, hal. 20.

30 M Solehudin, *Teknologi Siaran Radio Era*

Digitalisasi di radio akan memberikan banyak keunggulan. Pertama, efisien dalam hal penggunaan frekuensi. Jika dalam sistem analog 1 (satu) kanal hanya dapat digunakan untuk 1 (satu) program, tetapi dengan digitalisasi format *multiplexing*, 1 (satu) frekuensi dapat dipakai untuk 12 (dua belas) saluran program bahkan lebih. Kedua, kualitas radio yang diterima pendengar dijamin bermutu tinggi sehingga sangat cocok untuk merepresentasikan penyiaran musik. Ketiga, terdapat kemudahan akses bagi khalayak dibandingkan dengan sistem analog.³¹

4. Teori Hukum Pembangunan

Masyarakat informasi dalam mencapai tujuannya tentu memerlukan instrument hukum, baik kaidah maupun asas-asas termasuk kelembagaan dan prosesnya. Peran teknologi informasi dan komunikasi dalam perkembangan kebudayaan menjadi faktor yang tidak dapat diabaikan dalam pembentukan hukum yang memadai. Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja memberikan pemahaman yang paripurna bahwa hukum yang memadai seharusnya tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan.³²

Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja yakin bahwa dalam tataran tertentu fungsi hukum untuk perekayasaan yaitu sebagai sarana pembangunan atau pembaharuan masyarakat

Millenium: Digital Radio Broadcasting atau Webcasting, dalam Ari R Maricar, *Paradigma Radio Siaran Era Indonesia Baru*, Surabaya: PRSSNI Jawa Timur, 2012, hal. 61-81.

31 M. Rohanudin, *RRI Play Strategi Memenangkan Persaingan Global*, Jakarta: Diandra Pustaka Indonesia, 2014, hal. 10.

32 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum, dan Pembangunan bekerja sama dengan Penerbit Alumni, 2006, hal. 91.

ini mutlak perlu dikedepankan, khususnya bagi bangsa yang sedang membangun seperti halnya Indonesia. Dalam tulisannya berjudul “Pengembangan Filsafat Hukum Indonesia”, Mochtar menyatakan bahwa sejak tahun 1970 di Indonesia telah berkembang pemikiran bahwa peranan hukum dalam masyarakat tidak hanya mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi bahwa hukum dapat juga berperan sebagai sarana pembangunan masyarakat ke arah yang kita kehendaki.³³

B. Analisis

Sebelum menerapkan teknologi digital untuk diterapkan dalam sistem penyiaran di Indonesia, ada baiknya melihat perbandingan beberapa negara yang telah terlebih dahulu menerapkan pengaturan mengenai digitalisasi penyiaran di negaranya.

1. Pengaturan Digitalisasi Penyiaran di Berbagai Negara

a. Inggris

Regulasi penyiaran di Inggris diatur di dalam undang-undang khusus yaitu *Broadcasting Act 1990* yang mengatur mengenai penyiaran televisi swasta dan radio yang telah diatur oleh *Independent Television Commission* (ITC) dan *Radio Authority* (RA). Berdasarkan *Broadcasting Act 1990*, anggota kedua badan tersebut ditunjuk oleh pemerintah dan dalam praktiknya bekerja secara independen dan memiliki wewenang yang sangat luas dalam perizinan penyiaran, antara lain untuk membuat kode-kode tertentu yang harus dipatuhi oleh lembaga penyiaran. Kedua badan tersebut juga memiliki kekuasaan memberikan sanksi kepada pemilik media yang melanggar syarat-syarat lisensi, termasuk di dalamnya pembekuan sementara hingga pencabutan izin siaran.

33 Shidarta et al, Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan, Eksistensi dan Implikasi, Jakarta: Epistema Institute, 2012, hal. 52.

Lembaga Penyiaran Publik (LPP), dalam hal ini *British Broadcasting Corporation* (BBC), tidak terikat pada lisensi ITC tetapi membuat sistem tersendiri untuk memproses berbagai pengaduan masyarakat sehingga seluruh televisi dan radio milik swasta dan negara tunduk secara hukum pada *Broadcasting Standard Commission* (BSC). BSC diberikan mandat untuk membuat standar penyiaran, termasuk di dalamnya pembuatan kode bertindak dan menerima pengaduan dari masyarakat. Selain itu, terkait dengan lembaga penyiaran publik (baik radio maupun televisi) pengelolaannya dilakukan secara independen. Pengangkatan pimpinan lembaga penyiaran publik melibatkan Presiden dan Parlemen. LPP tidak bersifat komersial, dimana dananya diperoleh dari iuran (*license fees*) dan anggaran belanja negara untuk penyiaran publik, serta bantuan masyarakat secara sukarela. Kewenangan ITC sendiri antara lain meliputi memberi izin operasional bagi penyiaran komersial, baik analog maupun digital yang mengatur isi program agar standar, termasuk standar iklan, sponsor dan kualitas teknis, memonitor dan memastikan *broadcaster* beroperasi di lingkungan yang kaya inovasi dan berdasarkan pilihan publik. Di samping itu, melakukan investigasi atas komplain dan secara rutin mengumumkan temuannya.³⁴

RA mengatur perizinan dan pengaturan radio komersial, memberikan jaminan atas terselenggaranya radio siaran berskala nasional, lokal, kabel dan satelit, sistem analog dan digital, termasuk melokalisir pelayanan radio khusus seperti radio rumah sakit dan mahasiswa. RA diberikan wewenang berdasarkan *Broadcasting Act* tahun 1990 dan 1996. Adapun tugas RA meliputi 3 (tiga) wilayah, yaitu: menetapkan perencanaan frekuensi radio, memberikan izin penggunaan frekuensi radio lewat seleksi publik, serta

34 Masduki, *Regulasi Penyiaran Dari Otoriter ke Liberal*, Yogyakarta: Penerbit LKIS, 2007, hal. 25.

mengatur program dan periklanan.³⁵ Sementara untuk Lembaga Penyiaran Komunitas (LPK), sama seperti negara Eropa lainnya, di Inggris untuk penyiaran komunitas sendiri mulai berkembang sejak pertengahan tahun 1970. Pada banyak negara demokratis, media penyiaran komunitas telah diakui dalam kebijakan media nasional. Bahkan secara umum, negara, dan swasta justru mendukung keberadaan media penyiaran komunitas melalui alokasi frekuensi dan donasi dana tidak mengikat. Dalam konteks makro, media penyiaran komunitas juga banyak digunakan untuk menguatkan ikatan kelompok entitas tertentu, selain sebagai penyedia berita dan informasi komunitas. Komunitas oleh banyak pihak dipandang sebagai sebagai "a relatively limited geographical region", yang bisa meliputi lingkungan, desa atau kota. Determinan geografis ini sering dikontraskan dengan "community of interest" dimana anggota komunitas berbagi *cultural interest*, sosial, dan bahkan politik yang sama. LPK menunjuk pada radio, televisi, atau jaringan elektronik di lingkungan komunitas dengan menampilkan siaran yang merefleksikan, mewakili, dan meliputi anggota komunitasnya. Isi siaran LPK bukan tentang politik nasional, namun lebih ke lokal. Secara umum, penyiaran komunitas memiliki ciri:

1. Tujuan: untuk menyediakan berita dan informasi yang relevan dengan kebutuhan anggota komunitas, menyediakan medium untuk berkomunikasi anggota komunitas dan untuk menguatkan keberagaman politik.
2. Melayani informasi dari segala sektor kehidupan komunitas.
3. Mempromosikan dan merefleksikan budaya, karakter dan identitas lokal/komunitasnya.
4. Meningkatkan akses untuk penyebaran informasi secara lisan.

³⁵ *Ibid.*, 25-26.

5. Merupakan bentuk tanggung jawab sosial atas kebutuhan komunitasnya.
6. Berperan penting sebagai pemberi kekuatan bagi kaum yang terpinggir.³⁶

b. Amerika Serikat

Pengaturan dan pembentukan sistem penyiaran Amerika Serikat dimulai dari lahirnya Undang-Undang tentang *Wireless* Tahun 1910 (*Wireless Ship Act*). Tahun 1912 lahir *Radio Act* yang kemudian diganti masih dengan nama yang sama *Radio Act* pada tahun 1927. Pada masa pemerintahan Presiden Bill Clinton *Radio Act* diperluas menjadi *Communication Act* yang mengatur tidak hanya tentang radio dan televisi tetapi juga telepon, internet, layanan *online* serta perangkat keras/lunak untuk telekomunikasi. Komisi yang mengatur tentang frekuensi pada awalnya dibentuk oleh pemerintah atas permintaan para pemilik radio yang diberi nama *The Federal Radio* (FRC) tahun 1927. Pembentuk FRC dipicu oleh *booming*-nya radio hingga mencapai 732 (tujuh ratus tiga puluh dua) stasiun radio sementara teknologi saat itu hanya memungkinkan 586 (lima ratus delapan puluh enam) radio beroperasi akibatnya siaran radio sulit diterima dengan jelas. Akhirnya FRC menetapkan hanya 649 (enam ratus empat puluh sembilan) radio yang dapat melanjutkan siaran. Berdasarkan *The Radio Act* (1912), FRC diberi kewenangan untuk mengatur frekuensi, kekuatan pancar, dan jam siaran. FRC kemudian dilebur bersama *Federal Communication Commission* (FCC) setelah terbentuknya FCC.³⁷

FCC dibentuk pada tanggal 11 Juni 1934 saat pemerintahan Presiden Franklin D. Roosevelt mengirim usulan pembentukan FCC ke Senat Amerika Serikat. FCC memiliki

³⁶ Atie Rachmiati, *Radio Komunitas*, Bandung: Symbiosa Rekatama Media, 2007, hal. 82.

³⁷ John Vivian, *Teori Komunikasi Massa*, alih bahasa Tri Wibowo B.S., hal. 170.

kewenangan mengatur standar teknis bagi pengguna frekuensi. FCC pada awalnya memiliki 7 (tujuh) anggota. Pada Tahun 1990-1991, FCC hanya memiliki 5 (lima) anggota komisi. Di bawah kepemimpinan Mark Fowler (1981-1987) FCC berhasil mengembangkan deregulasi penyiaran. Sementara di bawah kepemimpinan Dennis Patrick (1987-1989) lahir doktrin keadilan (*Fairness Doctrine*). FCC didukung oleh 1800 (seribu delapan ratus) staf pegawai negeri yang terdiri dari ahli hukum, ekonomi, dan teknik. Mereka bekerja secara independen untuk mengatur tentang telekomunikasi modern dengan anggaran \$110 juta. Dari jumlah itu 300 (tiga ratus) orang bertugas mengawasi penyiaran yang fungsi utamanya memberikan izin kepada stasiun-stasiun siaran. Izin untuk radio selama 7 (tujuh) tahun, sedang televisi diberikan izin selama 5 (lima) tahun. Izin dapat diperbaharui terus menerus.³⁸ FCC sendiri terdiri dari 6 (enam) biro, dengan masing-masing tugas dan kewenangan yang berbeda. FCC mempunyai kewenangan mengatur mengenai standar teknis bagi penggunaan frekuensi radio.

Alokasi frekuensi radio diarahkan untuk memperbesar pelayanan terhadap publik yang harus dilaksanakan oleh radio siaran dan televisi. Penyelenggaraan penyiaran di Amerika Serikat dianggap perlu diatur karena 4 (empat) alasan, yaitu keterbatasan spektrum frekuensi radio yang tersedia (*spectrum scarcity*), media penyiaran sebagai ranah publik (*public resource*), kuatnya pengaruh isi siaran terhadap kehidupan khalayak (*pervasiveness*), dan dampak khusus (*special impact*) yang ditimbulkan pada perilaku khalayak. Regulasi dalam berbagai bentuknya ditujukan agar media penyiaran benar-benar memenuhi standar teknis, dan isi siaran yang memenuhi kebutuhan komunitas masyarakat di Amerika

Serikat.³⁹ Perbedaan utama antara FCC dengan KPI adalah FCC merupakan lembaga yang benar-benar independen terlepas dari kebijakan dan pengaruh Pemerintah. Perbedaan selanjutnya adalah mengenai kewenangan mengatur penggunaan spektrum frekuensi. FCC di Amerika Serikat tidak hanya memiliki kewenangan perizinan, bahkan lebih luas dan tidak hanya semata-mata mengatur mengenai penyiaran tetapi seluruh lingkup telekomunikasi, karena pemahaman tentang telekomunikasi yang menyeluruh tidak ada disparitas antara telekomunikasi dan penyiaran (dalam hal ini penyiaran adalah bagian dari telekomunikasi).

Pengaturan mengenai *platform digital* penyiaran di Amerika Serikat dilakukan oleh FCC. Belum ada regulasi spesifik yang mengatur mengenai konten *platform digital* penyiaran. Amerika memberlakukan *net-neutrality* (netralitas-internet) yaitu hak dan kebebasan digital, kompetisi yang adil, dan menolak perlakuan diskriminasi terhadap perusahaan layanan *platform digital* penyiaran.⁴⁰

c. Belanda

Belanda melakukan migrasi dari semua layanan penyiaran analog kepada layanan penyiaran digital atau *analog switch off* pada tanggal 11 Desember 2006. Belanda merupakan negara eropa kedua yang menyelesaikan perpindahan ke penyiaran digital terestrial, yaitu pada tanggal 11 Desember 2006. *Analog Switch-off* Belanda banyak dibantu dengan fakta bahwa 90% (sembilan puluh persen) rumah tangga memiliki penyiaran televisi kabel yang meneruskan untuk menggunakan distribusi penyiaran analog. Dikarenakan penetrasi sistem penyiaran kabel yang besar-besaran,

³⁹ Masduki, *Regulasi Penyiaran Dari Otoriter ke Liberal*, hal. 36.

⁴⁰ avia.org, *OTT TV Policies in Asia*, dimuat dalam <https://avia.org/wp-content/uploads/2018/08/PUB-OTT-TV-Policies-in-Asia-2018.pdf>, diakses tanggal 25 April 2022.

³⁸ Peter K. Pringle, *Electronic Media Management, USA: Forth Edition, Focal Press, 1999*, hal. 246-247.

penggunaan televisi terestrial di Belanda banyak terbatas untuk daerah pedesaan yang terpencil di pelosok dan untuk televisi-televisi portabel dalam mobil-mobil *caravan* dan lain-lain.

Saat ini Belanda memiliki 10 (sepuluh) *channel* televisi utama yang terdiri dari 3 televisi publik dan 7 (tujuh) televisi komersial. Semua *channel* televisi utama diambil gambarnya dalam *high-definition*. Belanda saat ini memiliki 3 (tiga) bentuk utama penyiaran televisi digital yaitu terestrial (DVB-T/DVB-H), kabel (DVB-C), dan Satelit (DVB-S). Sebagai tambahan layanan *Internet Protocol TV* tersedia, hingga pada akhir kuartar pertama Tahun 2013 hampir 84% (delapan puluh empat persen) rumah tangga di Belanda telah memiliki bentuk televisi digital. Komisi Penyiaran yang mengatur media di Belanda bernama *Commissariaat voor de Media* (CvdM). CvdM menegakkan aturan-aturan yang dinormakan dalam UU Media Belanda juga peraturan perundang-undangan pelaksanaannya seperti Dekrit Media. CvdM bertanggung jawab untuk isi audiovisual dan permasalahan-permasalahan distribusi. CvdM mengawasi 3 *channel* layanan penyiaran televisi publik utama, beberapa *channel* layanan penyiaran televisi publik tematik, kira-kira 300 (tiga ratus) *channel* layanan penyiaran televisi publik lokal, dan lain-lain. Lembaga Penyiaran Swasta khususnya televisi di Belanda dimulai pada Tahun 1989 dengan *Luxemborg* berdasarkan RTL 4. Pada tahun 1992, pemerintah Belanda mengesahkan televisi komersial dan banyak *channel-channel* komersial baru telah berdiri sejak saat itu.⁴¹

Kementerian yang mengurus masalah Penyiaran di Belanda adalah Kementerian Pendidikan, Budaya, dan Ilmu Pengetahuan

(*The Ministry of Education, Culture and Science*). Setiap tahun Kementerian Pendidikan, Budaya, dan Ilmu Pengetahuan Belanda mengalokasikan dana untuk sistem penyiaran publik di Belanda.

d. Perancis

Lembaga Penyiaran Publik Perancis terdiri dari *France Télévisions* dan TV5 Monde. *France Télévisions* adalah perusahaan milik Pemerintah Perancis dibentuk dari integrasi *channel* televisi publik *France 2* dan *France 3*. *France Télévisions* saat ini dibiayai oleh penerimaan dari biaya lisensi televisi dan periklanan komersial. Penyiaran radio pada basis reguler dimulai di Perancis pada Bulan November Tahun 1921, yang dipancarkan dari menara *Eiffel*. Pada tahun 1923, penyiaran menjadi hukum dengan monopoli pemerintah, walaupun stasiun-stasiun privat tertentu diperbolehkan. Biaya perizinan yang dikenakan pada penerima diinisiasi pada Tahun 1933, menyediakan pembiayaan untuk para penyiar.

Televisi diperkenalkan secara eksperimen selama Tahun 1930an dan pelayanan embrio televisi dimulai pada Tahun 1938. Televisi diperkenalkan di Perancis sejak Tahun 1931 yang membuat Perancis sebagai salah satu negara pertama di dunia yang menyiarkan program-program televisi. *Télévision Numérique Terrestre* adalah layanan televisi nasional digital terestrial di Perancis yang secara formal ditayangkan pada tanggal 31 Maret 2005 setelah periode uji coba singkat. Seperti yang terjadi di beberapa negara Eropa lainnya, Perancis menggunakan teknologi transmisi DVB-T. Pada tahun 2012 layanan televisi digital terestrial diharapkan melayani paling sedikit 95% (sembilan puluh lima persen) populasi metropolitan Perancis. Penyiaran secara analog dilakukan *switch off* pada tanggal 30 November 2011 untuk semua *platform* baik terestrial, satelit, atau kabel. Televisi terestrial di Perancis dikuasai oleh 3 (tiga) televisi

41 Taylor & Francis Online, *Public Service Broadcasting in The Netherlands*, dimuat dalam https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1207/s15427439tc1201_4?journalCode=hzzi20, diakses tanggal 15 April 2021.

publik milik *France Television* yang terdiri dari *France 2*, *France 3*, dan *France 5* yang secara keseluruhan memiliki pasar pemirsa sebesar 40% (empat puluh persen). Sedangkan 2 (dua) saluran televisi komersial yaitu TF1 dan M6 bersama saluran berbayar *Canal+* memiliki sekitar 3 (tiga) juta pelanggan terestrial. *Canal+* juga disiarkan melalui kabel dan satelit dan sebagian sahamnya dimiliki oleh *Vivendi Universal*.⁴² Sebagian besar saham M6 dimiliki oleh RTL dan menargetkan pemirsa remaja.

Perkembangan televisi terestrial digital pada awalnya tidak begitu bagus di Perancis dan para penyiar swasta tidak begitu antusias menyambutnya. *France Television* menambah 3 (tiga) saluran lagi disamping transmisi digital saluran analog yang sudah ada dan beroperasi. Pada mulanya Perancis membatasi jumlah pelanggan yang boleh dilayani oleh operator tv kabel hanya sampai maksimal 8 (delapan) juta orang meskipun AVICAM selaku asosiasi pedagang meminta angkanya dinaikkan sampai 15 (lima belas) juta orang. Pada Tahun 2001 stasiun televisi Noos yang dimiliki oleh *Suez Lyonnaise Telecom* 50,1% (lima puluh koma satu persen), NTL 27% (dua puluh tujuh persen), *Morgan Stanley* 22,9% (dua puluh dua koma sembilan persen) memiliki 857.000 (delapan ratus lima puluh tujuh ribu) orang pelanggan, sedangkan *France Telecom Cable* hanya memiliki sekitar 800.000 (delapan ratus ribu) orang pelanggan, dan *NC-Numericable* sebagai anak perusahaan *Canal+* memiliki 712.000 (tujuh ratus dua belas ribu) orang pelanggan. Perancis memiliki 2 (dua) layanan satelit langsung ke rumah-rumah yaitu *Canal Satellite* yang dimiliki oleh *Canal+* sebesar 66% (enam puluh enam persen) dan *LagardE8re* sebesar 34% (tiga puluh empat persen) yang

memiliki 1.800.000 (satu juta delapan ratus ribu) pelanggan pada tahun 2001, yang kedua *Television Par Satellite* (TPS) yang dimiliki oleh TFI sebanyak 66% (enam puluh enam persen) dan M6 sebanyak 34% (tiga puluh empat persen) yang mencapai 1.200.000 (satu juta dua ratus ribu) pelanggan.⁴³

Kementerian yang mengurus masalah Penyiaran di Perancis adalah *Ministry for Culture and Communication*. Komisi Penyiaran di Perancis bernama *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) yang didirikan pada tahun 1989 oleh pemerintah Perancis. CSA bertugas untuk mengawasi semua penyiaran radio dan televisi di Perancis. Proses liberalisasi bidang penyiaran di Perancis baru terjadi 20 (dua puluh) tahun terakhir, sebelumnya hanya ada radio dan televisi publik. Radio swasta berada di negara tetangga yang ditangkap di Perancis. Unikny,sebagiansahamradiotersebutdimiliki oleh warga Perancis. Liberalisasi penyiaran dimulai dengan tumbuhnya pemancar radio di hampir semua wilayah sehingga menuntut adanya pengaturan menyangkut siapa yang berwenang memberikan izin frekuensi. Hal ini mendorong didirikannya badan regulator yang bernama *Council Superiuer de L'audiovosuel* (CSA) yang dibuat pada Tahun 1984. Liberalisasi berakar pada 2 (dua) aspek, yaitu pluralisme politik dan pluralisme ekonomi. Munculnya tuntutan agar radio dan televisi tidak memihak pada salah satu partai politik sehingga kepemilikan media diatur agar menyebar ke semua lapisan masyarakat. 1 (satu) orang hanya bisa memiliki 2 (dua) jenis media, misalnya surat kabar dan radio, dari 4 (empat) jenis media yaitu surat kabar, radio, televisi, dan tv kabel. Izin operasional radio hanya lima tahun, sedangkan untuk televisi 10 (sepuluh) tahun. Apabila terjadi pelanggaran maka akan ditangani oleh CSA. Adapun CSA sendiri memiliki anggota berjumlah 9 (sembilan) orang, 3 (tiga) orang diangkat

42 KPI, KPI (On-line), dimuat dalam www.kpi.go.id/index.php/component/blog_calendar/2013/03/05?Itemid=http://www.kpi.go.id/index.php/component/blog_calendar/2013/03/05?Itemid, diakses tanggal 13 April 2021.

43 Ibid.

oleh Presiden Perancis. Disamping itu, CSA bersifat independen, bertanggung jawab kepada publik dan memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan yang bersifat yuridis, baik administratif maupun teknis. Masa kepengurusan CSA adalah 6 (enam) tahun dan tidak dapat diperpanjang, dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui persetujuan parlemen. Semua anggota CSA tidak boleh bekerja di tempat lain kecuali untuk mengajar agar segala keputusan tidak terpengaruh. Wilayah kewenangan CSA meliputi mengangkat dan memberhentikan direktur radio dan televisi (baik publik maupun swasta), membuat peraturan mengenai isi siaran dan periklanan, mengeluarkan izin dan izin siaran, memberikan sanksi mulai dari denda sampai pencabutan izin, baik sementara maupun pencabutan izin untuk selama-lamanya.⁴⁴

e. Jepang

Mr. Masanori Kondo dari *Ministry of Internal Affairs and Communications Japan* pada *Workshop on Digital Broadcasting: Opportunities, Business and Challenges* di *Asia Media Summit* tahun 2012 di Bangkok mengatakan bahwa pengembangan atau penemuan TV Digital berangkat dari kebutuhan masyarakat untuk efisiensi spektrum frekuensi, peningkatan layanan TV yang lebih bersih (*high definition*) serta dapat diakses kapanpun, dimanapun, dan oleh siapapun. Selain itu baik industri maupun masyarakat pengguna mengharapkan adanya efisiensi biaya untuk mendapatkan layanan TV yang lebih baik dan hal utama lain di Jepang seperti adanya kebutuhan program *safety (disaster management)* melalui *Early Warning Broadcasting System*. Industri di Jepang berharap dapat menggunakan 1 (satu) *transmitter* untuk layanan *broadcasting fix* dan *mobile*, sedangkan masyarakat pengguna

berharap penggunaan *set top box* membutuhkan biaya tidak lebih dari 20\$ (kurang lebih dua ratus ribu rupiah).

Dengan menerapkan teknologi TV Digital ISDBT dapat memberikan solusi bagi kebutuhan masyarakat industri dan masyarakat pengguna tersebut. Pertama efisiensi spektrum dapat tercapai bahkan dengan spektrum frekuensi yang ada selain tetap memberikan layanan TV dapat pula dikembangkan untuk layanan lain seperti layanan untuk *disaster management* melalui layanan *emergency warning broadcasting system* dan transportasi. Dengan satu *transmitter*, operator dapat mengembangkan layanan untuk *fix* dan *mobile* sekaligus sehingga efisiensi bagi industri dapat tercapai. Dengan menerapkan TV Digital, ragam layanan atau produk TV juga semakin beragam sehingga masyarakat pengguna dapat mengakses layanan yang lebih sesuai dengan yang diinginkan.

Mr. Masanori Kondo juga berbagi pengalaman mengenai *Analog Switch Off (ASO)* di Jepang yang dimulai dari pengudaranya ISDB-T oleh stasiun NHK pada Bulan Desember 2003. Adapun tips untuk ASO berdasarkan pengalaman Jepang menurut Mr. Kondo adalah: (a) Lakukan persiapan dengan pendekatan yang lebih fokus ke masyarakat, bentuk organisasi khusus untuk mengurus *planning, technical needs, socialization (call center for nation wide)*; (b) Lakukan pengukuran terhadap implementasi yang akan, sedang, dan telah dilakukan sesuai dengan *schedule* dan target yang dibuat, tidak kalah penting juga adalah *feedback* dari masyarakat; (c) Susun strategi dan terus dievaluasi dalam hal pengukuran penyebaran *receiver household (STB/mobile)*, salah satu contoh strategi pemerintah yakni dengan membuat peraturan untuk produsen untuk menghentikan secara bertahap produksi TV analog dan bahwa TV digital yang baru harus memiliki konsumsi listrik yang jauh lebih sedikit; (d) *Public*

⁴⁴ Masduki, *Regulasi Penyiaran Dari Otoriter ke Liberal*, hal. 28-29.

Announcement terus sosialisasikan statistik dan kondisi perkembangan penyebaran *digital household* maupun *digital services*, pada saat *simulcast* ada perbedaan logo antara siaran digital dan siaran analog dan juga dibuat maskot TV digital “*Chidejika*” (tokoh berbentuk hewan kijang) untuk sarana sosialisasi dan kampanye ke masyarakat.

Seiring dengan proses migrasi, *roadmap* pemerintah Jepang terus dikoreksi terutama tenggat waktu *ASO competition* dengan selalu memperhatikan jumlah penyebaran *digital household* ke seluruh penjuru Jepang. Satu hal lain yang penting dalam pengalaman migrasi Jepang adalah pada saat tingkat penyebaran *household* dan layanan digital 0% (nol persen) - 95% (sembiliah puluh lima persen) tidak ditemukan banyak masalah selama prosesnya. Akan tetapi untuk mencapai tingkat 95% (sembiliah puluh lima persen) - 100% (seratus persen) adalah yang paling sulit dan membutuhkan banyak usaha terutama untuk konversi *household* di pelosok desa terpencil dan pegunungan. Proses *ASO* di Jepang direncanakan selesai pada tanggal 24 Juli 2011, namun pada pelaksanaannya tersisa 3 (tiga) kota yang masih belum *shutdown analog service* nya dikarenakan bencana gempa Tohoku dan ancaman kebocoran nuklir. Kini proses migrasi telah selesai secara penuh pada tanggal 31 Maret 2012 dan memakan waktu total sembilan tahun.⁴⁵

f. Korea Selatan

Perencanaan dan implementasi teknologi penyiaran digital di Korea Selatan telah dilakukan sejak lama yaitu tepatnya dimulai sejak implementasi *digital satellite TV* pada tahun 2000 yang selanjutnya diikuti dengan implementasi *digital terrestrial TV* pada tahun 2001. Untuk mempercepat proses

⁴⁵ Universitas Diponegoro, *Kebijakan Penyiaran dan Migrasi Penyiaran Analog ke Digital di Indonesia (On-line)*, dimuat dalam eprints.undip.ac.id/40969/3/Bab_II.pdf, diakses tanggal 1 Februari 2022.

implementasi *digital broadcasting* tersebut, Korea Selatan melakukan sinergi antara industri penyiaran dengan industri telekomunikasi. *Internet Protocol TV* merupakan layanan jaringan lanjutan yang harus diselenggarakan oleh industri telekomunikasi.

Proses migrasi analog ke digital dimulai dari kota-kota besar yang selanjutnya diikuti oleh wilayah lain secara merata. Satu hal yang perlu diperhatikan di Korea Selatan dalam mendukung proses migrasi analog ke digital adalah pemerintahnya mendirikan lembaga otonom untuk melakukan sosialisasi, promosi, dan pendidikan kepada masyarakat terkait dengan kelebihan-kelebihan dan proses migrasi analog ke digital kepada seluruh lapisan masyarakat. Lembaga otonom ini meliputi perwakilan dari pemerintah dalam hal ini Kementerian Komunikasi dan Informasi Korea Selatan, perwakilan dari kementerian terkait dengan proses migrasi analog ke digital, perwakilan dari industri penyiaran dan industri elektronik, perwakilan akademisi, dan perwakilan dari organisasi konsumen/komunitas.⁴⁶

g. ASEAN

Thailand menjamin kebebasan penyiaran melalui undang-undang, sementara di Brunei dan Laos tidak mempunyai undang-undang penyiaran. Di Laos, radio dan televisi tunduk kepada sensor tanpa dasar hukum. Sensor dilakukan oleh Menteri Penerangan dan Kebudayaan dan oleh Partai (Kementerian Pendidikan dan Ideologi). Di Brunei, hukum media penyiaran diputuskan kantor Perdana Menteri.

Di Malaysia, pembangunan stasiun penyiaran maupun penjualan alat-alat penerima siaran harus ada izinnnya. Izin berlaku dalam jangka waktu tertentu dan bisa dicabut. Jika tidak memiliki izin berarti dianggap melakukan tindak pidana. Mr. Ikmal Hisham

⁴⁶ *Ibid.*

dari *Malaysia Communication Multimedia Commission* dalam workshop di *Asia Media Summit 2012* memaparkan tentang kesiapan Malaysia dalam beralih dari TV Analog ke TV Digital. Malaysia telah menetapkan ASO pada Desember 2015 dengan penggunaan standar awal DVB-T saat pertama kali migrasi dicanangkan. Namun kini Malaysia telah beralih menggunakan DVB-T2 dan kompresi MPEG-4. Menurut Mr. Ikmal, kesiapan Malaysia dalam melakukan ASO di akhir tahun 2015 dilihat dari parameter: (a) Kebijakan Migrasi Pemerintah yang kuat dan intensif dilaksanakan; (b) Penetapan berbagai standar dan spesifikasi dari *receiver* yang akan dipakai; (c) Saat ini STB DVB-T2 sudah mulai ditingkatkan produksinya dengan harga yang masih berkisar RM 500 (lima ratus) per unitnya; (d) Penggantian dan pengembangan infrastruktur yang dilakukan telah menghabiskan kurang lebih RM 500 (lima ratus) juta untuk sisi transmisi dan RM 40 (empat puluh) juta untuk *upgrade studio*.⁴⁷

Singapura sendiri, memiliki undang-undang kewenangan yang mengatur media penyiaran pada tahun 1994, dimana penyiaran harus memiliki izin dari Pemerintah. Izin dapat dicabut atau diubah jika media melanggar ketertiban umum, melanggar hukum atau kebijakan Pemerintah. Di Vietnam, sistem penyiaran diatur di dalam Undang-Undang Pers, dan di Myanmar hanya Pemerintah yang dapat mengoperasikan stasiun televisi. Sementara di Filipina situasinya sangat liberal, banyak lembaga penyiaran swasta beroperasi dan hak monopoli atau hak suara yang kuat dimiliki pihak swasta, namun radio tetap memerlukan izin.

Peta jalan untuk transisi dari penyiaran analog ke penyiaran digital di Kamboja meliputi jangka pendek *Digital Switch Off* (DSO). Peta jalan yang disusun tidak termasuk pengenalan *Mobile TV* (MTV) karena di Kamboja, MTV

telah diputuskan menggunakan standar T-DMB di *channel 10* yang pengoperasiannya diberikan kepada lembaga penyiaran publik layanan Kamboja (TVK) sebagai *multiplex* dan operator jaringan. Dalam *roadmap* DSO dibagi menjadi jangka pendek yaitu sekitar 1 (satu) tahun setelah *Analog Switch Off* dan jangka panjang yaitu antara 5 (lima) sampai 10 (sepuluh) tahun setelah analog beralih ke digital. Pemerintah Kamboja memiliki ambisi untuk melakukan *switch off* semua layanan televisi analog teresterial pada akhir tahun 2015 atau tahun 2018 sebagai kemungkinan yang terbaru.⁴⁸

Siaran televisi digital memiliki beberapa standar yang berbeda di berbagai negara. Setidaknya terdapat tiga standar utama yaitu sistem DVB di Eropa, ATSC di Amerika Serikat, dan sistem Jepang menggunakan ISDB. Hal ini merupakan kelanjutan dari 3 (tiga) standar TV analog, yaitu PAL (Eropa), NTSC (Amerika) dan SECAM (Jepang). Standar DVB Eropa adalah standar yang paling banyak dianut oleh negara-negara di dunia termasuk Indonesia. Sementara standar siaran untuk televisi digital terestrial sendiri seringkali disebut dengan istilah DVB-T (*Digital Video Broadcasting-Terrestrial*).⁴⁹ Terdapat tiga standar (*color* dan *lines*) untuk penyiaran digital. Hal ini disebabkan oleh masalah pemilihan awal teknologi yang telah dioperasikan sebelumnya, kemudahan adaptasi dari standar analog sampai masalah nasionalisme. Adapun tiga standar tersebut yaitu:

1. *Advanced Television System Committee-terrestrial* (ATSC-T) di Amerika Serikat;
2. *Digital Video Broadcasting-Terrestrial* (DVB-T) di Eropa; dan
3. *Integrated Services Digital Broadcasting-Terrestrial* (ISDB-T) di Jepang.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Himatro, *TV Analog vs TV Digital* (On-line), dimuat dalam <http://himatro.ee.unila.ac.id/tv-analog-vs-tv-digital/>, diakses tanggal 1 Februari 2022.

⁴⁷ *Ibid.*

Selain ketigastandar ini, juga dikembangkan standar yang lain yaitu *Terrestrial-Digital Multimedia Broadcasting* (T-DMB) di Korea Selatan dan *Digital Multimedia Broadcasting-Terrestrial* (DMB-T) di China.⁵⁰ Perbandingan standar penyiaran televisi digital di dunia sebagai berikut:

dan kemudahan persyaratan investasi dari sektor Pos, Telekomunikasi, dan Penyiaran.⁵¹

Pengaturan UU tentang Penyiaran terdapat dalam Pasal 72 UU tentang Cipta Kerja. UU tentang Cipta Kerja mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru terhadap beberapa ketentuan yang diatur

Tabel
Spesifik Sistem TV Digital

No	Standar/Kawasan	Code	Bandwidth	Modulasi	Aspek Ratio
1	ATSC-T Amerika Serikat	MPEG-2 (V) Dolby AC-3 (A)	5,38 MHz	8-VSB	4 : 3 16 : 9
2	DVB-T Eropa	MPEG-2 (V) MPEG-2 BC (A)	6,66/7,61 MHz	OFDM	4 : 3 16 : 9
3	ISDB-T Jepang	MPEG-2 (V) MPEG-2 ACC (A)	5,62 MHz	Segmented OFDM	
4	T-DMB Korea Selatan	MPEG-4	1,536 MHz	OFDM	
5	DMB-T China	MPEG-2	6/7/8 MHz	TDS-OFDM	

Sumber: Hidajanto Djamil dan Andi Fachuddin, *Dasar-Dasar Penyiaran Sejarah Organisasi Operasional dan Regulasi*, Jakarta: Penerbit Kencana, 2011, hal. 324.

2. Dampak Pengaturan Penyiaran Pasca Diundangkannya UU tentang Cipta Kerja terhadap UU tentang Penyiaran

Dengan diundangkannya UU tentang Cipta Kerja berimplikasi kepada 78 undang-undang, dan khusus dalam kluster Pos, Telekomunikasi, dan Penyiaran terdapat 3 (tiga) undang-undang yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos;
2. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi; dan
3. UU tentang Penyiaran.

Secara umum, semua pengaturan tersebut dilakukan dalam rangka memberikan kemudahan bagi masyarakat terutama pelaku usaha dalam mendapatkan perizinan berusaha

dalam UU tentang Penyiaran sebanyak 8 (delapan) angka perubahan dengan rincian keseluruhan mengubah 6 (enam) pasal, menghapus 1 (satu) pasal, dan menyisipkan 1 (satu) pasal baru. Penulis mencoba membagi berbagai perubahan (pasal terdampak) berdasarkan judul BAB sesuai sistematika dalam UU tentang Penyiaran dan sesuai materi pengaturan di dalam setiap BAB tersebut, yaitu:

⁵⁰ Hidajanto Djamil dan Andi Fachuddin, *Dasar-Dasar Penyiaran Sejarah Organisasi Operasional dan Regulasi*, hal. 323.

⁵¹ Lihat Pasal 69 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Tabel
Materi Perubahan UU tentang Penyiaran Dalam UU tentang Cipta Kerja

No.	JUDUL BAB DAN MATERI PENGATURAN	PASAL TERDAMPAK DALAM UU TENTANG PENYIARAN	KET
1.	Lembaga Penyiaran Swasta	Pasal 16	Diubah
2.	Lembaga Penyiaran Berlangganan	Pasal 25	Diubah
3.	Perizinan Berusaha	Pasal 33	Diubah
4.	Izin Penyelenggaraan Penyiaran	Pasal 34	Dihapus
5.	Sanksi Administratif	Pasal 55	Diubah
6.	Sanksi Pidana untuk penyiaran radio	Pasal 57	Diubah
7.	Sanksi Pidana untuk penyiaran televisi	Pasal 58	Diubah
8.	Migrasi penyiaran dari teknologi analog ke teknologi digital dan <i>analog switch off</i>	Pasal 60A	Penyisipan Pasal

Sumber: Disarikan dari perbandingan UU tentang Cipta Kerja dengan UU tentang Penyiaran

Terdapat beberapa hal yang menjadi dampak diundangkannya UU tentang Cipta Kerja yaitu:

- a. izin penyelenggaraan penyiaran berlaku seumur hidup

Pasal 72 angka 4 UU tentang Cipta Kerja menghapus ketentuan Pasal 34 UU tentang Penyiaran tentang Perizinan. Pasal 34 UU tentang Penyiaran yang dihapus ini mengatur bahwa izin penyelenggaraan penyiaran radio diberikan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun sedangkan izin penyelenggaraan televisi diberikan untuk jangka waktu 10 (sepuluh) tahun. Pasal 72 angka 4 UU tentang Cipta Kerja yang menghapus Pasal 34 UU tentang Penyiaran ini mengandung arti bahwa izin penyelenggaraan penyiaran baik radio maupun televisi diberikan untuk seumur hidup.

Konsekuensi lain dari dihapusnya pasal ini adalah hilangnya larangan untuk memperjualbelikan izin penyelenggaraan penyiaran baik radio maupun televisi. Dalam UU tentang Penyiaran, diatur bahwa setiap lembaga penyiaran harus memperpanjang izin penyelenggaraan

penyiaran setelah durasi izinnya habis. Performa lembaga penyiaran pun harus dievaluasi oleh pemerintah dan KPI sebagai perwakilan publik sebelum bisa diberi izin penyelenggaraan penyiaran kembali.

Proses ini memang memiliki permasalahan dan perlu diperbaiki, namun tetap penting untuk memastikan penyiaran mempunyai tanggung jawab publik. Frekuensi yang digunakan untuk bersiaran adalah sumber daya alam yang terbatas sehingga penggunaannya harus dimanfaatkan untuk kepentingan publik. Penghapusan durasi izin oleh UU tentang Cipta Kerja memberi keleluasaan perusahaan penyiaran yang kuat untuk mengontrol industri penyiaran sambil mengecilkan suara publik di dalamnya.

- b. materi isi siaran yang semakin Jakarta-sentris

Pasal 72 angka 3 UU tentang Cipta Kerja mengubah Pasal 33 UU tentang Penyiaran dan mengatur bahwa cakupan wilayah siaran penyelenggaraan penyiaran dapat meliputi seluruh Indonesia. Hal ini bertentangan dengan beberapa ketentuan

dalam UU tentang Penyiaran yang mengharuskan Lembaga Penyiaran Publik dan Lembaga Penyiaran Swasta untuk melakukan sistem stasiun jaringan untuk menjangkau wilayah siarnya.

Pengaturan Pasal 31 ayat (2) UU tentang Penyiaran yang mengatur bahwa Lembaga Penyiaran Publik dapat menyelenggarakan siaran dengan sistem stasiun jaringan yang menjangkau seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Selain itu dalam Pasal 31 ayat (3) UU tentang Penyiaran mengatur bahwa Lembaga Penyiaran Swasta dapat menyelenggarakan siaran melalui sistem stasiun jaringan dengan jangkauan wilayah terbatas.

Dalam sistem ini, sebuah stasiun hanya dapat bersiaran secara lokal dan harus membentuk jaringan dengan stasiun lokal jika ingin bersiaran di luar wilayahnya. Sistem ini menjamin dua hal yaitu kebutuhan informasi dan ekspresi dari warga lokal serta pengembangan aktivitas ekonomi warga lokal. Dengan perubahan ini, penyiaran akan menjadi industri yang semakin terkonsentrasi di Jakarta dan mengabaikan kepentingan ekonomi, informasi, dan ekspresi daerah Indonesia lainnya.

- c. menyuburkan konglomerasi penyiaran
- Dalam Pasal 72 angka 6 UU tentang Cipta Kerja menghapus sanksi pidana bagi pelanggaran kepemilikan silang yang sebelumnya diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UU tentang Penyiaran. Selain itu, dalam Pasal 72 angka 7 UU tentang Cipta Kerja menghapus sanksi pidana bagi pelanggaran pemusatan kepemilikan yang sebelumnya diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UU tentang Penyiaran.
- Selama ini memang belum pernah ada sanksi yang dikenakan pada 2 (dua) pelanggaran ini meskipun keduanya merupakan hal yang sangat mengganggu

dalam industri penyiaran Indonesia. Pemusatan kepemilikan dan kepemilikan silang sangat berbahaya bagi demokratisasi penyiaran karena bertentangan dengan prinsip keberagaman kepemilikan media. Dua hal ini memungkinkan terciptanya ekosistem media yang dikuasai oleh segelintir pemodal besar, rendahnya pemerataan ekonomi dalam industri penyiaran, hingga rawannya intervensi kepentingan politik pemilik.

Dengan perubahan aturan ini, pemusatan kepemilikan dan kepemilikan silang memang masih menjadi perbuatan yang melanggar hukum. Akan tetapi, tidak ada hukuman jika ada pihak yang melanggarnya.

- d. penguatan pemerintah dalam mengatur penyiaran sementara peran publik melalui KPI yang semakin melemah
- UU tentang Cipta Kerja membuat sejumlah perubahan yang menghilangkan peran KPI dalam proses perizinan dan perumusan sanksi administratif. Sebagai gantinya, pemerintah menjadi satu-satunya pihak yang punya kuasa untuk merumuskan dua aspek sentral dalam pengaturan penyiaran tersebut.
- Setelah masa reformasi, KPI dibentuk sebagai pihak independen yang bisa mewakili publik dalam meregulasi industri penyiaran. Dengan tidak melibatkan KPI dalam proses perizinan dan perumusan sanksi administrative merupakan langkah yang mendekati regulasi informasi otoritarian. Hal ini ditambah lagi, bahwa perubahan tersebut menjadikan pemerintah sebagai otoritas tunggal dalam merumuskan pasal-pasal yang berpotensi bermasalah. Di antara pasal-pasal tersebut yakni pasal yang mengatur mengenai kewajiban lembaga penyiaran yang memberikan jasa layanan penyiaran televisi untuk menjaga netralitas;

larangan atas konten yang bersifat fitnah, menghasut, menyesatkan dan/atau bohong; atau mempertentangkan suku, agama, ras, dan antargolongan.

Melihat pengalaman dari Orde Baru dan penerapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU tentang ITE), pasal-pasal semacam ini cenderung digunakan untuk membungkam informasi dan kritik publik. Performa KPI dalam pengawasan dan pengembangan isi siaran memang buruk, akan tetapi kita masih membutuhkan model pengawasan penyiaran yang dilakukan oleh otoritas independen yang mewakili publik. Hal yang dibutuhkan adalah penguatan KPI, baik secara kewenangan, institusional, hingga perbaikan mekanisme pemilihan komisioner yang berintegritas dan kompeten. UU tentang Cipta Kerja justru mundur ke model pengaturan penyiaran pada masa Orde Baru yang menyerahkan kontrol kepada pemerintah pusat.

- e. pengaturan migrasi penyiaran analog menuju penyiaran digital yang kurang transparan dan demokratis

Sejak tahun 2011, Indonesia mencanangkan migrasi penyiaran dari penyiaran dengan teknologi analog menjadi penyiaran dengan teknologi digital. Akan tetapi, proses ini tak kunjung dimulai karena alatnya proses politik dan kuatnya kepentingan ekonomi dibalik penyusunan norma mengenai migrasi penyiaran ini dalam RUU tentang Penyiaran. Salah satu keutamaan televisi digital adalah kemampuan untuk melakukan penyiaran dalam jumlah banyak. 1 (satu) kanal

frekuensi yang dalam sistem analog hanya bisa dipakai bersiaran oleh satu stasiun televisi, bisa menyiarkan hingga 12 (dua belas) stasiun televisi dalam sistem digital. Artinya, dengan migrasi dari penyiaran analog ke penyiaran digital akan tercapai yang dinamakan dengan dividen digital atau sisa frekuensi. Pada berbagai negara dunia, dividen digital ini dialokasikan, salah satunya, untuk mengembangkan internet pita lebar.

Namun, keuntungan ini hanya dapat diperoleh jika pengaturannya dijalankan dengan tepat serta dirumuskan secara transparan dan demokratis. Hal yang disayangkan, kemungkinan tercapainya hal ini mengecil dengan pengesahan UU tentang Cipta Kerja. UU tersebut menetapkan bahwa pengaturan televisi digital dilakukan melalui peraturan pemerintah, bukan dengan undang-undang sebagaimana diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Penyiaran.

Walaupun dalam UU tentang Cipta Kerja tersebut hanya disebutkan batas waktu ASO-nya yaitu November 2022. Hal ini tentu saja perlu pengaturan lain setingkat undang-undang yang mengatur mengenai pelaksanaan digitalisasi penyiaran, terutama terkait dengan penyelenggaraan penyiaran digital, penguatan KPI, lembaga penyiaran, pelaksanaan siaran dan iklan. Terkait dengan penyelenggaraan penyiaran, tidak dapat dipungkiri karena perkembangan teknologi komunikasi memungkinkan seseorang melihat isi siaran bukan hanya pada perangkat televisi atau radio semata, tetapi juga dapat dilihat di berbagai media. Penyiaran di berbagai media ini disebut dengan penyiaran *multiplatform*. Penyiaran *multiplatform* atau penyiaran yang berbasis internet saat ini belum diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Digitalisasi pertelevisian di Indonesia

telah menjadi tantangan dan dinamika yang menarik pemangku kepentingan. Berbagai kajian dan diskusi mengemuka bahwa era digitalisasi siaran televisi tidak mungkin dihindari dari percaturan global. Sementara, di Indonesia masih memerlukan pemetaan yang serius tentang implementasi dan infrastruktur pertelevisian saat ini yang mayoritas masih berbasis analog dan kemudian melakukan migrasi ke digital.⁵²

Memang bisa dipahami, begitu besarnya kepentingan semua pemangku kepentingan dalam mengarahkan digitalisasi penyiaran di Indonesia. Pada tataran teknis sistem digitalisasi penyiaran, satu frekuensi gelombang bisa dilalui 12 (dua belas) program televisi. Begitu juga halnya dengan radio yang berubah dari satu program menjadi 28 (dua puluh delapan) program tiap frekuensi. Hal ini akan menyebabkan munculnya banyak sekali stasiun televisi dan radio. Jadi seharusnya dengan menggunakan teknologi digital ini akan terjadi *diversity of ownership* (keberagaman kepemilikan) dan *diversity of content* (keberagaman isi/konten).⁵³

III. Penutup

A. Simpulan

1. Perubahan pengaturan Penyiaran Indonesia yang diatur dalam UU tentang Cipta Kerja meliputi izin penyelenggaraan penyiaran yang berlaku seumur hidup, materi isi siaran yang semakin Jakarta-sentris, menyuburkan konglomerasi penyiaran, penguatan pemerintah dalam mengatur penyiaran sementara peran publik melalui KPI yang semakin melemah, dan pengaturan migrasi penyiaran analog menuju penyiaran digital yang kurang

transparan dan demokratis.

2. Arah pengaturan Penyiaran Indonesia pasca diundangkannya UU tentang Cipta Kerja meliputi lembaga penyiaran dapat melakukan pengembangan usaha melalui layanan penyiaran *multiplatform*. Selain itu, penyelenggaraan layanan penyiaran *free to air* dilaksanakan dengan memanfaatkan perkembangan teknologi digital yang dilakukan oleh lembaga penyiaran dalam memberikan layanan penyiaran televisi dan layanan penyiaran radio.

B. Saran

Dengan diberlakukannya migrasi digitalisasi penyiaran dari sistem penyiaran analog menuju sistem penyiaran digital oleh Indonesia maka perlu mengatur mengenai layanan penyiaran *multiplatform* yang dapat dilakukan oleh setiap lembaga penyiaran. Selain itu materi penyiaran yang belum diatur dalam UU tentang Cipta Kerja seperti pelaksanaan digitalisasi penyiaran, terutama terkait dengan penyelenggaraan penyiaran digital, penguatan KPI, lembaga penyiaran, pelaksanaan siaran dan iklan perlu pengaturan setingkat undang-undang. Beberapa substansi penting ini yang menjadi arah pengaturan penyiaran Indonesia pasca diundangkannya UU tentang Cipta Kerja yaitu dalam UU tentang Penyiaran yang baru nantinya.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

⁵² Suwandi Sumartias dalam Ahmad Budiman, 2016, *Kesiapan Lembaga Penyiaran Melaksanakan Digitalisasi Penyiaran*, Jakarta: Balai Pustaka, hal. vii.

⁵³ Amir Effendy Siregar, *Mengawal Demokratisasi Media: Menolak Konsentrasi Membangun Keberagaman*, Jakarta: Penerbit Kompas Gramedia, 2014, hal. 151.

Buku

- Ardianto, Elvinaro dan Lukita Komala Erdinaya. *Komunikasi Massa Suatu Pengantar*. Bandung: Remadja Rosdakarya, 2007.
- Ariesto Hadi Sutopo dan Adrianus Arief, 2010, *Terampil Mengolah Data Kualitatif Dengan NVIVO*. Penerbit Prenada Media Group: Jakarta.
- Ary Shariar (ed), *Kajian Konvergensi Teknologi Informasi Komunikasi*, Jakarta: BPPT, 2011.
- Askurifai Baksin, *Jurnalistik televisi Teori dan Praktek*, Bandung: Penerbit Simbiosis Rekatama Media, 2013.
- Budiman, Ahmad. *Kesiapan Lembaga Penyiaran Melaksanakan Digitalisasi Penyiaran*. Jakarta: Balai Pustaka, 2016.
- Darmato, *Determinisme Teknologi Versus Determinisme Isi Siaran*, dalam M. Rohanudin, *RRI Play Strategi Memenangkan Persaingan Global*, Jakarta: Penerbit Diandra Pustaka Indonesia, 2014.
- _____, *Dinamika Penyiaran Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Samudra Biru, 2020.
- Djamal, Hidajanto dan Andi Fachuddin. *Dasar-Dasar Penyiaran Sejarah Organisasi Operasional dan Regulasi*. Jakarta: Kencana, 2012.
- Judhariksawan. *Hukum Penyiaran*. Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2010.
- Jusak, *Teknologi Komunikasi Data Modern*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2013.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum, dan Pembangunan bekerja sama dengan Penerbit Alumni, 2006.
- Shidarta et al. Mochtar Kusuma-Atmadja dan *Teori Hukum Pembangunan, Eksistensi dan Implikasi*, Jakarta: Epistema Institute, 2012.
- Siregar, Amir Effendy. *Mengawal Demokratisasi Media: Menolak Konsentrasi Membangun Keberagaman*, Jakarta: Penerbit Kompas Gramedia, 2014.
- Solehudin, M. *Teknologi Siaran Radio Era Millenium: Digital Radio Broadcasting atau Webcasting*, dalam Ari R Maricar, *Paradigma Radio Siaran Era Indonesia Baru*, Surabaya: PRSSNI Jawa Timur, 2012.
- Masduki. *Regulasi Penyiaran Dari Otoriter ke Liberal*. Yogyakarta: Penerbit LKIS, 2007.
- Morisson. *Manajemen Media Penyiaran Strategi Mengelola Radio dan Televisi*, Jakarta: Penerbit Kencana, 2013.
- _____, *Jurnalistik Televisi Mutakhir*, Jakarta: Kencana Media Group, 2010.
- Munir Fuadi. *Teori-Teori besar (Grand Theory) dalam Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2013.
- Pringle, Peter K. *Electronic Media Management*. USA: Forth Edition, Focal Press, 1999.
- Puji Rianto (et.all), *Kepemilikan dan Intervensi Siaran Perampasan Hak Publik, Dominasi dan Bahaya Media di Tangan Segelintir Orang*, Yogyakarta: Yayasan Tifa, 2014.
- Rachmiati, Atie. *Radio Komunitas*. Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2007.
- Riant Nugroho. *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Riswandi. *Dasar-Dasar Penyiaran*. Jogjakarta: Penerbit Graha Ilmu, 2009.
- Rohanudin, M. *RRI Play Strategi Memenangkan Persaingan Global*, Jakarta: Diandra Pustaka Indonesia, 2014.
- Sumartias, Suwandi dalam Ahmad Budiman., *Kesiapan Lembaga Penyiaran Melaksanakan Digitalisasi Penyiaran*, Jakarta: Balai Pustaka, 2016.

Vivian, John. *Teori Komunikasi Massa, alih bahasa Tri Wibowo B.S.* Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.

Jurnal

Budiman, Ahmad. *Perdebatan Kepentingan Kebijakan Digitalisasi Penyiaran di Indonesia Studi Kasus Perumusan Kebijakan Digitalisasi Penyiaran Pada RUU Penyiaran di DPR 2009-2014 dan 2014-2019.* Jurnal Politika, Vol. 11 No. 1, Mei 2020.

Harliantara, "Website pada Industri Penyiaran Radio di Indonesia: Live Streaming dan Podcasting", Jurnal Studi Komunikasi Vol 3 edisi 1 Maret 2019.

Jenivia Dwi Ratnasari, Mochamad Makmur, Heru Ribawanto, "Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*) Kelembagaan pada Badan Kepegawaian Kabupaten Jombang," Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol.1, No.3.

RB. Soemanto, dalam Wahyu Nugroho, "Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Kedalam Pembentukan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup Dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi Dalam Bangunan Negara Hukum", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.14 No. 4 Desember 2017.

Siregar, Amir Effendy. *Melawan dan Mencegah Monopoli Serta Membangun Keanekaragaman.* Jurnal Sosial Demokrasi, Vol. 3, No. 1, Juli-September 2008.

Nurul Adji Dwi Wulandari. 2016. *Lembaga Penyiaran Publik Indonesia dalam Persimpangan Idealisme vs Ekonomi Politik Media.* Jurnal Interaksi, Vol.5 No.1, Januari 2016: 78-79.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

Risalah Rapat Dengar Pendapat dan Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi I DPR dengan TVRI, RRI, Direktorat Penyiaran Kemkominfo, ATVSI, PRSSNI, ATSDI, tanggal 8 April 2020.

Laman

Arfiansyah Darwin, Perbandingan Kelembagaan Administrasi Pabean: Analisis Hubungan antara Fungsi dan Kinerja, 2018, Jurnal BPPK Volume 11 Nomor 1 Tahun 2018, hal. 60, <https://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id/jurnalbppk/article/view/133> diakses tanggal 7 Februari 2022.

avia.org, *OTT TV Policies in Asia*, dimuat dalam <https://avia.org/wp-content/uploads/2018/08/PUB-OTT-TV-Policies-in-Asia-2018.pdf>, diakses tanggal 25 April 2022.

Himatro, *TV Analog vs TV Digital (On-line)*, dimuat dalam <http://himatro.ee.unila.ac.id/tv-analog-vs-tv-digital/>, diakses tanggal 1 Februari 2022.

infopublik.id, *Di Era Disrupsi, Pemerintah Dorong RRI Jadi Lembaga Penyiaran Publik Berintegritas*, dimuat dalam <https://infopublik.id/kategori/soros-sosial-budaya/416481/di-era-disrupsi-pemerintah-dorong-rri-jadi-lembaga-penyiaran-publik-berintegritas?video=>, diakses tanggal 16 Maret 2022.

Remotivi, *Dari Bermasalah Jadi Ambyar: Nasib Industri Penyiaran dalam UU Cipta Kerja*, dimuat dalam <https://www.remotivi.or.id/meja-redaksi/641/dari-bermasalah-jadi-ambyar-nasib-industri-penyiaran-dalam-uu-cipta-kerja>, diakses tanggal 6 Maret 2022.

- tekno.kompas.com, *UU Cipta Kerja Disahkan, Migrasi TV Analog ke Digital Rampung 2022*, dimuat dalam <https://tekno.kompas.com/read/2020/10/06/16430067/uu-cipta-kerja-disahkan-migrasi-tv-analog-ke-digital-rampung-2022?page=all>, diakses tanggal 16 Maret 2022.
- “Kajian implementasi radio siaran digital di Indonesia”, *Buletin Posdan Telekomunikasi* Vol. 13 No.2 (2015) 133-150, <http://online.bpostel.com/index.php/bpostel/article/viewFile/130203/151>, diakses tanggal 5 Januari 2016.
- kemenkumham.go.id, *BPHN: UU Penyiaran Butuh Penyesuaian Mengikuti Perkembangan Teknologi Informasi*, dimuat dalam <https://www.kemenkumham.go.id/publikasi/siaran-pers/bphn-uu-penyiaran-butuh-penyesuaian-mengikuti-perkembangan-teknologi-informasi>, diakses tanggal 16 Maret 2022.
- KPI, *KPI (On-line)*, dimuat dalam www.kpi.go.id/index.php/component/blog_calendar/2013/03/05?Itemid=http://www.kpi.go.id/index.php/component/blog_calendar/2013/03/05?Itemid, diakses tanggal 13 April 2021.
- Siber Indonesia Network, *Optimalkan Transformasi Digital Radio Republik Indonesia*, dimuat dalam <https://sin.co.id/3849/optimalkan-transformasi-digital-radio-republik-indonesia.html>, diakses tanggal 25 April 2022.
- Taylor & Francis Online, *Public Service Broadcasting in The Netherlands*, dimuat dalam https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1207/s15427439tc1201_4?journalCode=hzzi20, diakses tanggal 15 April 2021.
- Universitas Diponegoro, *Kebijakan Penyiaran dan Migrasi Penyiaran Analog ke Digital di Indonesia (On-line)*, dimuat dalam eprints.undip.ac.id/40969/3/Bab_II.pdf, diakses tanggal 1 Februari 2022.

**ANALISIS YURIDIS PERSEROAN TERBATAS PERORANGAN USAHA
MIKRO DAN KECIL DALAM UU NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG
CIPTA KERJA DARI SUDUT PANDANG UU NOMOR 40 TAHUN 2007
TENTANG PERSEROAN TERBATAS**

*(JURIDICAL ANALYSIS OF INDIVIDUAL LIMITED COMPANIES MICRO AND
SMALL BUSINESSES IN LAW NUMBER 11 YEAR 2020 CONCERNING WORK
CREATION FROM THE POINT OF LAW NUMBER 40 YEAR 2007 REGARDING
LIMITED COMPANIES)*

Rr. Lucia P. Dewi Damayanti Yudakusuma, S.H., M.Kn.

Analisis Pemantauan Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI
*Korespondensi: priharti@gmail.com

Abstrak

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja), pendirian perseroan terbatas perorangan dapat dikatakan bertolak belakang dengan perseroan terbatas yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU tentang Perseroan Terbatas), diantaranya dalam hal pendiri, dasar pendirian dan terdapat perubahan mengenai modal dasar Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 berdampak pada UU tentang Perseroan Terbatas. Permasalahannya adalah Bagaimana pengaturan Perseroan Terbatas sebelum dan setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja dan Bagaimana permasalahan hukum yang timbul dalam pendirian perseroan terbatas perorangan usaha mikro dan kecil setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja. Tujuan penulisan ini, yaitu untuk mengetahui bagaimana pengaturan Perseroan Terbatas sebelum dan setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja dan bagaimana permasalahan hukum yang timbul dalam pendirian Perseroan Terbatas Perorangan setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja. Analisis: karakteristik perseroan terbatas perorangan berbeda dengan perseroan terbatas. Terdapat ketidakkonsistenan dalam pendirian perseroan terbatas. Pendirian perseroan terbatas perorangan tidak melibatkan notaris. Disamping itu, masih terdapat ketidakjelasan mengenai pengaturan organ perseroan terbatas perorangan. Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020 mengakibatkan kekosongan hukum yang berdampak pada ketidakpastian perseroan perorangan. Simpulan: bahwa perubahan UU tentang Perseroan Terbatas yaitu adanya pengaturan pendirian bentuk Perseroan Terbatas Perorangan dan perubahan pengaturan pendirian Perseroan Terbatas secara umum, terkait simplifikasi tahapan pendirian perseroan terbatas dan relaksasi modal dasar perseroan terbatas. Selain itu terdapat ketidakkonsistenan pengaturan pendirian perseroan terbatas, ketentuan modal usaha mikro dan kecil dinilai cukup besar, tidak ada peran notaris dalam pendirian perseroan terbatas perorangan dan terdapat ketidakjelasan mengenai pengaturan organ perseroan terbatas perorangan.

Kata kunci: UU tentang Perseroan Terbatas Perorangan, Perseroan Terbatas Perorangan

Abstract.

With the enactment of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation (Law on Job Creation), the establishment of an individual limited company can be said to be contrary to the limited liability company that has been regulated in Law Number 40 of 2007 concerning Limited Liability Companies (Law on Limited Liability Companies). , including in terms of the founders, the basis of establishment and there are changes in the authorized capital of

the Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020 has an impact on the Law on Limited Liability Companies. The problem is how is the regulation of limited liability companies before and after the enactment of the law on job creation and how the legal problems arise in the establishment of individual limited liability companies for micro and small businesses after the enactment of the law on job creation. The purpose of this paper is to find out how the regulation of Limited Liability Companies before and after the enactment of the Law on Job Creation and how the legal problems that arise in the establishment of Individual Limited Liability Companies after the enactment of the Law on Job Creation. Analysis: the characteristics of an individual limited liability company are different from that of a limited liability company. There are inconsistencies in the establishment of a limited liability company. The establishment of an individual limited liability company does not involve a notary. In addition, there is still uncertainty regarding the regulation of the organs of an individual limited liability company. The Constitutional Court's decision 91/PUU-XVIII/2020 resulted in a legal vacuum that had an impact on the uncertainty of individual companies. Conclusion: that the amendments to the Law on Limited Liability Companies, namely the regulation of the establishment of an Individual Limited Liability Company and changes to the regulations for the establishment of Limited Liability Companies in general, are related to the simplification of the stages of establishing a limited liability company and the relaxation of the authorized capital of a limited liability company. In addition, there are inconsistencies in the regulation of the establishment of a limited liability company, the provisions for micro and small business capital are considered quite large, there is no role of a notary in the establishment of an individual limited liability company and there is uncertainty regarding the regulation of the organs of an individual limited company.

Keywords: Law on Individual Limited Liability Companies, Individual Limited Liability Companies

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Hukum memiliki hubungan dengan perkembangan ekonomi suatu negara.¹ Dalam tataran praktis, bermula dari adanya standar penilaian peringkat *Ease of Doing Business* (EODB), yaitu indeks yang dibuat oleh Bank Dunia guna mengurutkan negara-negara global berdasarkan tingkat kemudahan

berbisnisnya. Tujuan dari penilaian ini adalah untuk memberikan dasar yang objektif kepada para pelaku pasar tentang kemudahan berusaha di suatu negara, sehingga diharapkan mereka mau berinvestasi/melakukan kegiatan bisnisnya di negara tersebut.²

Berkaitan dengan hal tersebut, EODB Indonesia bertumbuh secara signifikan, dimana pada tahun 2008 menempati posisi 129 kemudian meningkat hingga mencapai posisi 72 dunia di tahun 2018.³ Hal tersebut mendorong Indonesia untuk terus maju dan menargetkan pada tahun 2021 dapat meraih peringkat 40 dunia. Dalam kenyataannya EODB Indonesia belum banyak bergerak. Salah satu yang dipandang sebagai penyebab adalah sulitnya memulai bisnis (*starting business*). Di sisi lain, kemudahan berusaha menjadi satu dari 10 indikator kemudahan

1 Banyak ekonom yang melihat pentingnya untuk menghubungkan hukum dengan ekonomi dengan dua alasan mendasar, yaitu: 1) hukum menyalurkan dan meregulasi keputusan negara dalam urusan ekonomi dan 2) hukum dan lembaga negara merupakan faktor penentu dari performa dan perkembangan ekonomi dari suatu masyarakat. Lihat, Armando Alvarez Garcia Junior, *Economic Analysis of Law. Domestic and International Law (With a Focus on International Relations)*, dimuat dalam https://www.researchgate.net/profile/Armando_Alvarez_Garcia_Junior/publication/330288968_ECONOMIC_ANALYSIS_OF_LAW_DOMESTIC_AND_INTERNATIONAL_LAW_WITH_A_FOCUS_ON_INTERNATIONAL_RELATIONS/links/5c373d1fa6fdccd6b5a17bba/ECONOMIC-ANALYSIS-OF-LAW-DOMESTIC-AND-INTERNATIONAL-LAW-WITH-A-FOCUS-ON-INTERNATIONAL-RELATIONS.pdf, diakses tanggal 23 Desember 2021.

2 investindonesia.go.id, *Ease of Doing Business di Indonesia Terus Membaik*, dimuat dalam <https://www.investindonesia.go.id/id/artikel-investasi/detail/ease-of-doing-business-di-indonesia-terus-membaik>, diakses tanggal 23 Desember 2021.

3 investindonesia.go.id, *Ease of Doing Business di Indonesia Terus Membaik*.

berusaha di suatu negara. Salah satu usaha yang dilakukan untuk menggenjot kemudahan berusaha adalah dengan perbaikan regulasi di berbagai sektor.⁴ Oleh karenanya, kemudian pada tahun 2020 diundangkan UU tentang Cipta Kerja.

UU tentang Cipta Kerja yang disahkan pada tanggal 2 November 2020, disusun dengan menggunakan metode *Omnibus Law-Making Technique*⁵. UU tentang Cipta Kerja diundangkan untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja melalui peningkatan investasi, mendorong pengembangan dan peningkatan kualitas koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah. Dengan diundangkannya UU Cipta Kerja, terdapat sekitar 76 undang-undang yang diubah dan 2 undang-undang yang dicabut.

Di dalam UU tentang Cipta Kerja juga diatur mengenai kemudahan berusaha, yaitu pada Bab VI UU tentang Cipta Kerja. Materi muatan ketentuan pada bab tersebut telah mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan yang diatur dalam 13 Undang-Undang, salah satunya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU tentang Perseroan Terbatas).

UU tentang Cipta Kerja memberikan perubahan yang signifikan terhadap UU tentang Perseroan Terbatas dengan adanya pengaturan mengenai perseroan terbatas perorangan untuk usaha mikro dan kecil. Menurut UU tentang Perseroan Terbatas yang diubah dengan UU Cipta Kerja, perseroan

perorangan diperuntukkan bagi yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil. Usaha mikro dan kecil merupakan usaha yang mendominasi di Indonesia dibandingkan dengan usaha besar. Usaha mikro dan kecil juga dipandang sebagai solusi untuk mengatasi persoalan kemiskinan, pengangguran yang meningkat tajam, terlebih sejak adanya pandemi *Covid-19*.⁶

Dalam kaitannya dengan esensi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU tentang Perseroan Terbatas, bentuk perseroan terbatas perorangan usaha mikro dan kecil merupakan suatu bentuk badan hukum yang terbilang baru dalam dunia usaha di Indonesia dan tidak sama dengan perseroan terbatas yang telah ada sebelumnya. Hal ini menjadi suatu trobosan bagi dunia usaha, dimana dimungkinkan untuk dibentuknya perseroan terbatas oleh satu orang pendiri. Disamping itu juga sangat bertolak belakang dengan syarat pendirian perseroan terbatas yang sudah diatur sebelumnya dalam UU tentang Perseroan Terbatas, dimana ditentukan bahwa pendirian perseroan terbatas harus didirikan oleh dua orang atau lebih. Cara pendirian perseroan perorangan juga berbeda, dimana pendiriannya cukup dengan surat pernyataan pendirian, sementara perseroan terbatas yang diatur dalam UU tentang Perseroan Terbatas sebelumnya, pendiriannya dilakukan berdasarkan perjanjian.

Selain kedua hal tersebut, perubahan yang mendasar lainnya adalah terkait dengan modal dasar, dimana semula ditentukan bahwa modal dasar perseroan terbatas adalah Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah), kemudian menjadi ditentukan berdasarkan keputusan pendiri perseroan.⁷ Mengingat

4 Eri Sutrisno, *Menggenjot Peringkat Kemudahan Berusaha di Indonesia*, dimuat dalam <https://indonesia.go.id/kategori/indonesia-dalam-angka/2670/menggenjot-peringkat-kemudahan-berusaha-di-indonesia>, diakses tanggal 23 Desember 2021.

5 Teknik pembentukan undang-undang yang berisikan perubahan atau penggantian beberapa undang-undang secara sekaligus. Lihat, Bayu Dwi Anggono, *Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya Dalam Sistem Penundang-Undangan Indonesia*, *Rechtsvinding* 9 (April 2020), hal. 21-22.

6 Callistasia Wijaya, *Dampak Covid-19: 2,7 juta orang masuk kategori miskin selama pandemic, pemulihan ekonomi 'butuh waktu lama'*, dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-55992498>, diakses tanggal 23 Desember 2021.

7 Pasal 32 UU tentang Perseroan Terbatas yang

kriteria perseroan terbatas perorangan adalah yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil, maka penentuan modal dasarnya juga harus sesuai modal usaha yang menjadi kriteria usaha mikro dan kecil. Dalam kaitannya dengan hal itu, M. Ikhsan Ingratubun, Ketua Umum Asosiasi UMKM Indonesia (Akumindo) berpendapat bahwa pemilihan badan usaha tergantung pada skala bisnisnya. Bila skalanya masih usaha mikro kecil, disarankan bentuk badan usaha yang dipilih adalah badan usaha perseorangan, namun bila skala usahanya sudah menengah, lebih baik dalam bentuk Perseroan Terbatas. Pelaku usaha mikro kecil dikategorikan lebih tepat menggunakan perusahaan perseorangan karena kapasitas skalanya yang masih kecil, juga karena modal yang dimilikinya masih sangat sedikit, sementara untuk mendirikan Perseroan Terbatas membutuhkan modal yang besar.⁸

Sebagaimana diketahui bahwa pada tahun 2020 MK telah mengeluarkan Putusan No.91/PUU-XVIII/2020 yang dalam amar putusannya menyatakan bahwa UU tentang Cipta Kerja tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dilakukan perbaikan dalam kurun waktu 2 (dua) tahun sejak putusan tersebut diucapkan. Putusan tersebut tentu berimplikasi juga pada pendirian perseroan terbatas perorangan yang berpedoman pada ketentuan UU tentang Perseroan Terbatas yang telah diubah dengan UU tentang Cipta Kerja. Berdasarkan uraian diatas, Penulis tertarik untuk mengkaji analisis yuridis pelaksanaan perseroan terbatas perorangan usaha mikro dan kecil dalam UU tentang Cipta Kerja dari sudut pandang UU tentang Perseroan Terbatas.

kemudian diubah berdasarkan UU tentang Cipta Kerja.

⁸ Elsa Catriana, *Pelaku UMKM Lebih Cocok Menjadi Badan Usaha Perseorangan atau PT?*, <https://money.kompas.com/read/2020/12/03/063000826/pelaku-umkm-lebih-cocok-menjadi-badan-usaha-perseorangan-atau-pt>, diakses tanggal 2 Juni 2022.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan Perseroan Terbatas sebelum dan setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja?
2. Bagaimana permasalahan hukum yang timbul dalam pendirian perseroan terbatas perorangan usaha mikro dan kecil setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja?

C. Tujuan

Penulisan ini ditujukan untuk mengetahui bagaimana pengaturan Perseroan Terbatas sebelum dan setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja dan bagaimana permasalahan hukum yang timbul dalam pendirian perseroan terbatas perorangan usaha mikro dan kecil setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja.

D. Metode Penulisan

Tulisan ini disusun dengan pendekatan yuridis normatif yaitu dengan melakukan pengkajian terhadap sumber-sumber kepustakaan yang terdiri dari berbagai peraturan perundang-undangan dan literatur yang berkaitan dengan Hukum Perseroan Terbatas dan Hukum Perseroan Terbatas Perorangan. Data yang diperoleh akan disajikan secara deskriptif analisis guna memberikan gambaran yang mendalam sekaligus tetap mengemukakan analisis terhadap permasalahan yang akan dikaji.

II. Pembahasan

E. Kerangka Konseptual

1. Hukum Perusahaan

Istilah perusahaan merupakan suatu pengertian ekonomi yang termuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD). Semula hanya dikenal istilah “pedagang”

sebagaimana diatur dalam Pasal 2 hingga Pasal 5 *Staatsblad* 1847 No.23 (KUHD yang lama). Kemudian dengan berlakunya *Staatsblad* 1938 No.276, ketentuan tersebut dihapuskan dan istilah “pedagang” diganti menjadi “perusahaan” sebagaimana diatur dalam Pasal 6 tentang Pemegang Buku, Pasal 16 tentang Perseroan Firma dan Pasal 36 tentang Perseroan Terbatas. Meskipun demikian, bila ditelusuri dalam KUHD, pengertian perusahaan tidak dijelaskan secara yuridis.⁹

Para ahli, diantaranya Prof. Molengraaf berpendapat bahwa perusahaan merupakan suatu keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, bertindak keluar untuk mendapatkan penghasilan atau keuntungan, dengan cara memperniagakan barang-barang dan jasa, menyerahkan barang-barang atau mengadakan perjanjian perdagangan.¹⁰ Sedangkan R. Rochmat Soemitro berpendapat bahwa istilah perusahaan mempunyai 3 (tiga) pengertian yang diadopsi dari istilah Belanda, yaitu :¹¹

- a. *Onderneming*. Dari istilah ini tercermin seakan-akan ada suatu kesatuan kerja (*wekeenheid*), namun hal ini terjadi dalam perusahaan.
- b. *Bedrijf*. Istilah ini diterjemahkan dengan “perusahaan”, dalam hal ini mencerminkan adanya penonjolan pengertian yang bersifat ekonomis, yang bertujuan mendapatkan laba, dalam bentuk usaha yang menyelenggarakan suatu perusahaan. Dengan kata lain, *bedrijf* merupakan kesatuan teknik untuk produksi, seperti *huisvlijt* (*home industry*/industri rumah tangga), *nijverhedi* (kerajinan/ketrampilan khusus), *fabriek* (pabrik).

9 Kurniawan, *Hukum Perusahaan “Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum dan Tidak Berbadan Hukum”*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2014, hal. 3.

10 Djoko Imbawani, *Hukum Dagang Indonesia “Sejarah, Pengertian dan Prinsip-prinsip Hukum Dagang”*, Malang: Setara Press, 2011, hal. 21.

11 *Ibid.*, hal. 23.

- c. *Vennotschap*, mengandung pengertian yuridis karena adanya bentuk usaha yang ditimbulkan dengan suatu perjanjian guna melakukan kerja sama dari beberapa orang sekutu atau persero.

Di luar KUHD, pengertian mengenai perusahaan baru dirumuskan di dalam Pasal 1 huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan (UU tentang Wajib Daftar Perusahaan), yaitu :

Setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang tetap dan terus menerus dan yang didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia untuk tujuan memperoleh keuntungan atau laba.

Pada tahun 2020, UU tentang Wajib Daftar Perusahaan dicabut berdasarkan UU tentang Cipta Kerja. Pengertian perusahaan juga dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan (UU tentang Dokumen Perusahaan) yang menentukan :

Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan dan laba, baik yang diselenggarakan oleh orang perorangan maupun badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur perusahaan adalah :¹²

- a. Bentuk usaha, baik yang dijalankan secara orang perorangan atau badan usaha yang

12 L. Budi Kagramanto, et.al., *Naskah Akademik RUU Tentang Persekutuan Perdata, Persekutuan Firma dan Persekutuan Komanditer*, 2013, Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Persekutuan Perdata, Persekutuan Firma dan Persekutuan Komanditer 2013, Jakarta, November 2013, hal. 26., http://www.bphn.go.id/data/documents/naskah_akademik_ruu_tentang_persekutuan_perdata_persekutuan_komanditer.pdf, diakses tanggal 17 Maret 2020.

berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum.

- b. Melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus; dan
- c. Tujuannya adalah untuk mencari keuntungan atau laba.

Berdasarkan kedudukannya, R.T. Sutantya R. Hadhikusuma dan Sumantoro berpendapat bahwa hukum perusahaan adalah hukum yang secara khusus mengatur tentang bentuk-bentuk badan usaha (perusahaan) serta segala aktivitas yang berkaitan dengan perusahaan. Dua hal pokok yang menjadi pembahasan dalam hukum perusahaan adalah bentuk dan jenis usaha, yaitu:¹³

- a. Bentuk badan usaha yang menjalankan setiap jenis usaha baik berupa persekutuan atau badan, usaha yang didirikan, bekerja dan berkedudukan di Indonesia.
- b. Jenis usaha berupa kegiatan dalam bidang bisnis, yang dijalankan secara terus menerus untuk mencari keuntungan.

Sedangkan Zaeni Asyhadie dan Budi Sutrisno berpendapat bahwa perusahaan adalah setiap badan usaha yang menjalankan kegiatan dalam bidang perkonomian secara terus menerus, bersifat tetap, dan terang-terangan dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba yang dibuktikan dengan pembukuan. Sehingga pengertian Hukum Perusahaan adalah kumpulan beberapa aturan-aturan mengenai bentuk badan usaha (perusahaan) serta segala aktifitas yang berkaitan dengan perusahaan.¹⁴

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hukum perusahaan adalah hukum yang mengatur tentang tata kerja perusahaan, dari mulai pendirian, pelaksanaan pengelolaan, permodalan, tanggung gugat, pendirian dan pembubaran, penutupan, ketenagakerjaan dan lain-lain.

13 Kurniawan, *Hukum Perusahaan "Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum dan Tidak Berbadan Hukum"*, hal. 4.

14 Zaeni Asyhadie dan Budi Sutrisno, *Hukum Perusahaan dan Kepailitan*, Jakarta: Erlangga, 2012, hal. 37.

2. Bentuk Badan Usaha di Indonesia

Badan usaha adalah suatu kesatuan yuridis ekonomis yang mendirikan usaha untuk menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus, dirikan, bekerja, serta berkedudukan dalam wilayah Negara Indonesia dengan tujuan memperoleh keuntungan/laba. Dalam praktek, ada beberapa bentuk badan usaha yang dikenal di Indonesia. Dalam kepustakaan hukum perusahaan, para ahli hukum pada umumnya membagi bentuk badan usaha menjadi dua, yaitu badan usaha yang tidak berbadan hukum dan badan usaha berbadan hukum.

Badan usaha yang tidak berbadan hukum yang dikenal dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW) dan KUHD, diantaranya Badan Usaha Perorangan (*Sole Proprietary Company/Sole Proprietorship/Sole Trader*), Persekutuan Perdata (*Maatschap/Partnership*),¹⁵ Perkumpulan (*Vereniging/Zedelijke Lichamen/Corporate Body*), Perseroan Firma (*Vennotschap onder Firma/Fa*), Perseroan Komanditer (*Commanditaire Vennotschap*). Sedangkan badan usaha badan hukum diantaranya Perseroan Terbatas, Yayasan, dan Koperasi.

Sebelum memulai usahanya, orang atau subyek hukum harus mempertimbangkan dan memilih bentuk usaha yang tepat. Dalam hal ini, tidak ada satu rekomendasi yang menyatakan bahwa bentuk usaha yang satu lebih baik daripada yang lain, karena setiap bentuk usaha memiliki kelebihan dan kekurangannya, sehingga dalam menjalankan usaha dapat memilih bentuk usahanya sesuai kebutuhannya masing-masing.¹⁶

Secara garis besar, badan usaha yang tidak berbadan hukum memiliki karakteristik dimana tanggung jawab pemilik perusahaan tidak terbatas. Artinya, bila ada tuntutan dari pihak ketiga terhadap perusahaan, maka

15 Nindyo Pramono, *Hukum PT Go Public dan Pasar Modal*, Yogyakarta: Andi, 2013, hal. 22 dan 87.

16 Agus Sardjono dkk., *Pengantar Hukum Dagang*, Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2014, hal. 27.

aset pribadi pemilik perusahaan dapat disita apabila aset perusahaan tidak cukup untuk melunasi utang-utang perusahaan kepada pihak ketiga tersebut. Karakteristik demikian ini tidak sama dengan badan usaha badan hukum.

Badan hukum merupakan suatu badan yang mampu dan berhak serta berwenang untuk melakukan tindakan-tindakan perdata. Pada dasarnya keberadaan badan hukum bersifat permanen, artinya suatu badan hukum tidak dapat dibubarkan hanya dengan persetujuan para pendiri atau anggotanya, melainkan harus sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang ditetapkan dalam anggaran dasar yang menjadi sumber eksistensi badan hukum tersebut.¹⁷

3. Perseroan Terbatas sebagai Badan Hukum

Istilah Perseroan Terbatas dahulu dikenal dengan istilah *Naamlooze Vennotschap* atau NV (bahasa Belanda).¹⁸ Dalam bahasa Inggris disebut *Limited (Ltd) Company* atau *Limited Liability Company* atau *Limited (Ltd) Corporation*. Sementara dalam bahasa Jerman disebut dengan *Gesellschaft mit Beschränkter Haftung*.¹⁹

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU tentang Perseroan Terbatas, Perseroan Terbatas semula didefinisikan sebagai :

... badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan

dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Definisi tersebut kemudian berkembang dengan diundangkannya UU tentang Cipta Kerja. Pasal 1 angka 1 UU tentang Perseroan Terbatas sebagaimana diubah dengan UU tentang Cipta Kerja mendefinisikan Perseroan Terbatas sebagai :

... badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau Badan Hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil.

Pada intinya, Perseroan Terbatas merupakan suatu badan hukum, yaitu suatu badan yang dapat memiliki hak dan kewajiban, dapat melakukan suatu perbuatan seperti manusia, memiliki kekayaan sendiri, serta dapat digugat dan menggugat di depan pengadilan atas nama Perseroan Terbatas. Sebagai suatu badan hukum, Perseroan Terbatas merupakan subyek hukum yang independen atau mandiri yang terpisah dari pendiri atau pemegang saham. Nindyo Pramono berpendapat, ada beberapa unsur yang harus dipenuhi untuk dapat dikatakan sebagai suatu badan hukum, yaitu:²⁰

1. Memiliki kekayaan sendiri;
2. Anggaran dasarnya disahkan oleh Menteri;
3. Ada pengurus;
4. Mempunyai tujuan sendiri;
5. Mempunyai kepentingan sendiri.

Perseroan Terbatas sebagai badan hukum membawa konsekuensi yuridis, dimana Perseroan Terbatas dapat memiliki harta sendiri yang terpisah dari harta pribadi para

¹⁷ Arie Kusumastuti Maria Suhardi, *Hukum Yayasan di Indonesia*, Jakarta: Indonesia Legal Center Publishing, 2002, hal. 18.

¹⁸ Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, Cetakan Ke-2, 2014, hal. 63.

¹⁹ Anner Mangatur Sianipar, *Perkembangan Hukum PT Perorangan (One –Person Company)*, Pasuruan Jawa Timur: CV. Penerbit Qiara Media, 2021, hal. 42

²⁰ Nindyo Pramono & Sularto, *Hukum Kepailitan dan Keadilan Pancasila – Kajian Filsafat Hukum Atas Kepailitan dan Hukum Perseroan Terbatas di Indonesia*, Yogyakarta: Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Asosiasi Kurator dan Pengurus Indonesia (AKPI), Andi, Juli 2017, hal. 191.

pemegang saham selaku pemilik dan adanya tanggung gugat yang terbatas. Keberadaan Perseroan Terbatas tidak tergantung dari keberadaan pemegang sahamnya maupun anggota direksi dan dewan komisaris. Jika dikemudian hari terjadi pergantian anggota direksi atau dewan komisaris, hal itu tidak mempengaruhi keberadaannya selaku *persona standi in judicio*. Namun demikian, Perseroan Terbatas mutlak memerlukan direksi sebagai wakil Perseroan Terbatas untuk mewakilinya baik di dalam maupun di luar pengadilan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU tentang Perseroan Terbatas sebagaimana diubah dengan UU tentang Cipta Kerja, Perseroan Terbatas tidak hanya berupa badan hukum yang merupakan persekutuan modal tetapi juga badan hukum perorangan.

4. Teori *Piercing the Corporate Veil* atau *Lifting the Corporate Veil*

Menurut Black's Law *Piercing the Corporate Veil* adalah:²¹

Judicial process whereby court will disregard usual immunity of corporate officers or entities from liability for wrongful corporate activities e.g. when incorporation exist from some purpose of perpretrating fraud. The doctrine which hold that the corporate structure with its personal liability of stockholders may be disregarded and personal liability impose on stock-holders, officers and directors in the case of fraud or other wrongful acts done in name of corporation."

Piercing the Corporate Veil sangat erat hubungannya dengan karakteristik Perseroan Terbatas sebagai badan hukum yang memiliki tanggung gugat terbatas. Dalam UU tentang Perseroan Terbatas, *Piercing the Corporate Veil* terkandung dalam Pasal 3 ayat (2), Pasal 7 ayat (5) dan ayat (6), Pasal 14 ayat (1), Pasal 69 ayat (3), Pasal 97 ayat (3), Pasal 104 ayat (2),

²¹ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, St. Paul Minnesota: West Publishing Company, Six Edition, 1990, hal. 1147-1148.

ayat (3) dan ayat (5), Pasal 114 ayat (1) sampai dengan ayat (4), dan ayat (6), Pasal 115 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 150 ayat (5) UU tentang Perseroan Terbatas. Semula *Piercing the Corporate Veil* hanya diberlakukan kepada pemegang saham, namun kemudian dalam perkembangan hukum korporasi prinsip ini diberlakukan juga kepada Direksi dan Dewan Komisaris.²²

B. Analisis

1. Pengaturan Perseroan Terbatas sebelum dan setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja

Istilah Perseroan Terbatas terdiri atas dua kata yaitu perseroan dan terbatas. Kata perseroan tersebut merujuk pada modal Perseroan Terbatas yang terdiri dari sero-sero atau saham-saham. Sedangkan kata terbatas merujuk pada tanggung jawab pemegang saham yang luasnya hanya sebatas nominal saham yang dimilikinya.²³ Seluruh modal Perseroan Terbatas terbagi dalam saham sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UU tentang Perseroan Terbatas. Sementara penunjukan tanggung jawab pemegang saham yang terbatas diatur dalam Pasal 3 UU tentang Perseroan Terbatas, yang menentukan :

Pemegang Saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas mana perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah dimilikinya.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, Perseroan Terbatas merupakan badan hukum yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam

²² Anner Mangatur Sianipar, *Perkembangan Hukum PT Perorangan (One -Person Company)*, Pasuruan Jawa Timur: CV. Penerbit Qiara Media, 2021, hal. 36-37.

²³ H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Jakarta: Djambatan, Jilid 2, 1982, hal. 85, dalam Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas*, Yogyakarta: FH UII Press, Cetakan Pertama, 2014, hal.2.

hal ini UU tentang Perseroan Terbatas. Badan hukum adalah suatu badan yang dapat memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan perbuatan seperti manusia, memiliki kekayaan sendiri, dan digugat serta menggugat di depan pengadilan. Badan hukum adalah rekayasa manusia sehingga badan ini disebut sebagai *artificial person*. Oleh karenanya, badan hukum merupakan badan yang independen atau mandiri terlepas dari pendiri, anggota, atau penanam modal badan tersebut. Ia dapat melakukan kegiatan bisnis atas namanya sendiri. Demikian halnya dengan kekayaan yang dikuasai, kontrak yang dibuat. Sebagai badan hukum, Perseroan Terbatas juga mempunyai kewajiban-kewajiban hukum seperti membayar pajak dan mengajukan perizinan terkait kegiatan bisnis yang dijalankannya.

Kemandirian Perseroan Terbatas sebagai suatu badan hukum berkaitan erat dengan prinsip *Piercing the Corporate Veil (PVC)* atau menyingkap cadar Perseroan Terbatas. Menurut Nindyo Pramono, prinsip hukum merupakan suatu hal yang sangat fundamental dari hukum Perseroan Terbatas. Hal ini terkait dengan prinsip atau konsep tanggung gugat terbatas atau *limited liability/limitatief Aansprakelijkheid* pemegang saham, yaitu kondisi dimanapemegang saham.²⁴

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU tentang Perseroan Terbatas yang diubah dengan UU tentang Cipta Kerja, ditentukan bahwa Perseroan Terbatas merupakan persekutuan modal. Hal tersebut menegaskan bahwa perseroan tidak menguntungkan sifat kepribadian para pemegang saham. Penegasan ini membedakan secara jelas substansi atau sifat badan usaha perseroan dibandingkan dengan badan usaha lainnya.

²⁴ Nindyo Pramono, *Perbandingan Hukum PT di Beberapa Negara*, Jakarta: Badan Pembina Hukum Nasional - Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2012, hal. 19.

Dalam kenyataannya, tidak semua perseroan bertujuan untuk menghimpun dana semata dan mengabaikan sifat kepribadian atau hubungan pribadi pemegang saham. Perseroan dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu perseroan tertutup dan perseroan terbuka. Pada perseroan tertutup, hubungan pribadi para pemegang saham masih diutamakan. Hal ini berbeda dengan bentuk perseroan terbuka, dimana yang diutamakan adalah untuk menghimpun modal sebanyak mungkin. Dalam hal ini jumlah para pemegang saham ratusan, baik orang pribadi maupun badan hukum.²⁵ Dengan diundangkannya UU tentang Cipta Kerja, bentuk Perseroan Terbatas bertambah dengan diaturnya Perseroan Terbatas Perorangan.²⁶

Adapun Perseroan Terbatas Perorangan dikhususkan untuk yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil. Berdasarkan perkembangannya, usaha mikro kecil menengah dapat diklasifikasikan menjadi empat kelompok, yaitu :²⁷

- a. *Livelihood Activities*, yaitu usaha mikro kecil menengah yang digunakan sebagai kesempatan kerja untuk mencari nafkah, lebih umum dikenal sebagai sektor informal seperti pedagang kaki lima;
- b. *Micro Enterprise*, yaitu usaha mikro kecil menengah yang memiliki sifat pengrajin tetapi belum memiliki sifat kewirausahaan;
- c. *Small Dynamic Enterprise*, yaitu usaha mikro kecil menengah yang telah memiliki jiwa kewirausahaan dan mampu menerima pekerjaan sub-kontrak dan ekspor;
- d. *Fast Moving Enterprise*, yaitu usaha mikro kecil menengah yang memiliki jiwa kewirausahaan dan akan melakukan transformasi menjadi usaha besar.

²⁵ Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, hal 32-33.

²⁶ Lihat Pasal 1 angka 1 UU tentang Perseroan Terbatas sebagaimana diubah dengan UU tentang Cipta Kerja.

²⁷ Sudaryanto, hal.

Berkaitan dengan Perseroan Terbatas Perorangan, kriteria usaha kecil menengah adalah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UU tentang Mikro, Kecil, dan Menengah).

Sebagai badan hukum, Perseroan Terbatas didirikan berdasarkan perjanjian. Hal ini tegas dinyatakan dalam Pasal 1 angka 1 UU tentang Perseroan Terbatas sebagaimana diubah dengan UU tentang Cipta Kerja. Implikasinya, pendiri perseroan harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur dalam perjanjian yang dibuat dan juga ketentuan-ketentuan yang diatur dalam hukum perjanjian.

Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menentukan bahwa perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap orang lain atau lebih. Mariam Darus Badruzaman berpendapat definisi tersebut tidak lengkap dan terlalu luas, karena yang dirumuskan hanya mengenai perjanjian sepihak saja. Dikatakan terlalu luas juga karena mencakup perbuatan di dalam lapangan hukum keluarga seperti janji kawin yang juga merupakan perjanjian, sehingga sifatnya berbeda dengan perjanjian yang diatur dalam Buku III KUHPerdata, yang kriterianya dapat dinilai secara materiil (dapat dinilai dengan uang).²⁸

Oleh karena Perseroan Terbatas dinyatakan sebagai badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, maka pendirian Perseroan Terbatas harus tunduk pada persyaratan sahnyanya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata, dimana ditentukan ada empat syarat sahnyanya perjanjian, yaitu :

- a. adanya kata sepakat bagi mereka yang mengikatkan dirinya,
- b. kecakapan para pihak untuk membuat suatu perikatan,

²⁸ Taryana Soenandar, dkk., *Kompilasi Hukum Perikatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2016, hal. 65.

c. adanya hal tertentu dan

d. adanya suatu sebab (*causa*) yang halal.

Persyaratan tersebut berkaitan dengan subyek (syarat a dan b) dan obyek perjanjian (syarat c dan d). Tidak terpenuhinya persyaratan tersebut dapat berakibat pada perjanjian tersebut dapat batal demi hukum (syarat subyek tidak terpenuhi) dan dapat dibatalkan (syarat obyek tidak terpenuhi).

Setiap perseroan didirikan berdasarkan perjanjian, maka pendiriannya harus dilakukan minimal dua orang atau lebih sebagai pemegang saham. Artinya ada sepakat bersama-sama para pemegang saham dalam mendirikan Perseroan terbatas yang dibuktikan secara tertulis dalam bentuk anggaran dasar, dan dimuat dalam akta pendiriannya yang dibuat di depan notaris. Dalam hal ini, ada peran aktif seorang notaris dalam pendirian suatu Perseroan Terbatas. Peran notaris dalam hal ini tidak hanya dalam hal pemenuhan syarat-syarat sahnyanya perjanjian, tetapi juga sebagai garda terdepan terpenuhinya syarat-syarat pendirian Perseroan Terbatas.

Perbutan hukum pendirian demikian ini tidak melahirkan perjanjian antara para pendiri, melainkan adanya perjanjian antar semua pendiri di satu pihak dan perseroan di pihak lain. Berdasarkan perjanjian tersebut para pendiri berhak menerima saham dalam perseroan sekaligus wajib melakukan penyeteroran penuh atas saham yang diambilnya. Dengan demikian antara pendiri dan perseroan terjadi hubungan keanggotaan dan oleh karenanya perbuatan hukum pendirian oleh para pendiri sekaligus berakibat pada terjadinya penyertaan oleh semua pendiri dalam perseroan selaku persekutuan modal.²⁹

Hal yang sebagaimana diuraikan di atas tidak ditentukan atau dipersyaratkan bagi Perseroan Terbatas Perorangan. Guna

²⁹ Fred B.G. Tumbuan, *Tugas dan Wewenang Organ Perseroan Terbatas*, Makalah pada Sosialisasi UUPT, Jakarta, 22 Agustus 2007.

mendirikan suatu Perseroan Terbatas Perorangan, tidak disyaratkan didirikan oleh lebih dari dua orang (Pasal 7 angka 7 UU tentang Perseroan Terbatas yang diubah dengan UU tentang Cipta Kerja), dan pendiriannya cukup dilakukan berdasarkan surat pernyataan pendirian (Pasal 153A ayat (2) UU tentang Perseroan Terbatas yang diubah dengan UU tentang Cipta Kerja). Sehingga tidak ada peran notaris dalam pendirian Perseroan Terbatas Perorangan. Mengingat perseroan adalah persekutuan modal, maka tujuannya adalah untuk mendapat keuntungan. Untuk itu, perseroan harus melakukan kegiatan usaha.

Berkaitan dengan modal dasar, setiap perseroan harus mempunyai modal yang terbagi dalam saham. Modal dasar yang disebut juga modal *statuter* merupakan harta kekayaan perseroan yang terpisah dari harta kekayaan pribadi pendiri, organ perseroan, dan pemegang saham.

52 Permasalahan hukum yang timbul dalam pendirian perseroan terbatas perorangan usaha mikro dan kecil setelah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja

Sebelum UU tentang Perseroan Terbatas diubahnya oleh UU tentang Cipta Kerja, pengertian perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham. Dengan diundangkannya UU tentang Cipta Kerja, definisi perseroan mengalami perubahan. Berikut persandingan pasal-pasal dalam UU tentang Perseroan Terbatas sebelum dan sesudah diundangkannya UU tentang Cipta Kerja:

Tabel 1. Perbandingan Pengaturan Perseroan Terbatas Sebelum dan Sesudah Diundangkannya UU tentang Cipta Kerja

No.	UU tentang Perseroan Terbatas	Pasal 109 UU tentang Cipta Kerja
1.	Pasal 1 angka 1 Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.	Pasal 1 angka 1 Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau Badan Hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil.
2.	Pasal 7 ayat (7) Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ketentuan pada ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi: a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; atau b. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pasar Modal.	Pasal 7 ayat (7) Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi: a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; b. Badan Usaha Milik Daerah; c. Badan Usaha Milik Desa; d. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sesuai dengan Undang-Undang tentang Pasar Modal; atau e. Perseroan yang memenuhi kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil.

Dengan demikian, persyaratan pendirian perseroan yang mengharuskan pendiriannya dilakukan oleh dua orang atau lebih, dikecualikan diantaranya untuk perseroan yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil (Pasal 7 ayat (7) huruf e UU tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan UU tentang Cipta Kerja). Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa ada dua macam perseroan yang dibedakan berdasarkan pendiriannya, yaitu perseroan yang menitikberatkan pendiriannya dilakukan oleh dua orang atau lebih didasari suatu perjanjian untuk melakukan kegiatan usaha yang modal dasarnya terbagi dalam saham; dan perseroan yang didirikan oleh perorangan dengan kriteria usaha mikro dan kecil.

Namun kemudian Pasal 109 angka 5 UU tentang Cipta Kerja yang menyisipkan ketentuan Pasal 153A UU tentang Perseroan Terbatas yang berketentuan:

Pasal 153A

- (1) Perseroan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil dapat didirikan oleh 1 (satu) orang.
- (2) Pendirian Perseroan untuk Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan surat pernyataan pendirian yang dibuat dalam Bahasa Indonesia.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian Perseroan untuk Usaha Mikro dan Kecil diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Terkait hal tersebut, Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, Dan Pembubaran Perseroan Yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro Dan Kecil (PP No.8 Tahun 2021) memberikan pengertian yang sama dengan pengertian yang diatur

dalam Pasal 109 angka 1 UU tentang Cipta Kerja. Lebih lanjut pada Pasal 2 ayat (1) PP No.8 Tahun 2021 menentukan bahwa perseroan yang memenuhi kriteria untuk usaha mikro dan kecil terdiri atas perseroan yang didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih; dan perseroan perorangan yang didirikan oleh 1 (satu) orang. Dengan demikian, bentuk perseroan terbatas untuk usaha kecil dan menengah sesungguhnya ada dua macam, yaitu Perseroan Terbatas seperti pada umumnya, dan Perseroan Terbatas Perorangan.

Secara umum suatu Perseroan Terbatas merupakan persekutuan modal, yang terdiri atas saham (sero), pendiriannya berdasarkan Akta Pendirian dan Anggaran Dasar yang dibuat secara notariil. Sebagai suatu persekutuan modal, maka terdapat lebih dari satu modal yang dimasukkan dalam perusahaan. Oleh karena pendirian Perseroan Terbatas yang didasarkan pada Akta Pendirian dan Anggaran Dasar yang dibuat secara Notariil, maka hal ini menunjukkan bahwa dalam pendirian suatu Perseroan Terbatas harus dilakukan oleh dua orang atau lebih selayaknya suatu perjanjian. UU tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan UU tentang Cipta Kerja terkait Perseroan Terbatas, menganut doktrin perjanjian (*overeenkomst*). Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 1 angka 1 UU tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan UU tentang Cipta Kerja yang menyatakan dengan tegas bahwa Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang didirikan dengan berdasarkan perjanjian.

Berdasarkan Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), perjanjian merupakan suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Dengan demikian Perseroan Terbatas dilahirkan secara kontraktual, dimana berdirinya Perseroan Terbatas sebagai akibat yang lahir dari perjanjian. Pendirian dilakukan

oleh para pendiri atas persetujuan diantara mereka, dimana para pendiri yang satu dengan yang lainnya saling mengikatkan diri untuk mendirikan Perseroan Terbatas. Pada prinsipnya UU tentang Perseroan Terbatas melarang terjadinya pemegang saham tunggal, baik pada saat pendirian maupun setelah Perseroan Terbatas tersebut memperoleh status badan hukum.

Secara konseptual, larangan pemegang saham tunggal mengandung beberapa makna diantaranya:³⁰

- a. Menjamin unsur perjanjian dalam pendirian Perseroan Terbatas.
- b. Menghindari penyelundupan tanggung gugat pribadi dari pemegang saham dengan menggunakan bentuk usaha Perseroan Terbatas.
- c. Pemegang saham tunggal kurang mencerminkan Perseroan Terbatas yang modalnya terdiri dari saham-saham yang dimaksudkan untuk mengikutsertakan pihak lain dengan sistem pertanggunggugatan terbatas.
- d. Pelanggaran atas larangan ini menyebabkan pemegang saham tunggal bertanggung gugat secara pribadi atas perikatan atau tindakan Perseroan Terbatas kepada pihak ketiga.

Dengan demikian, pendiri suatu Perseroan Terbatas bukan terdiri atas satu orang pendiri, melainkan didirikan oleh dua orang atau lebih pendiri. Hal ini kemudian menjadi tidak sama dengan Perseroan Terbatas Perorangan, dimana ditentukan bahwa perseroan tersebut dapat didirikan oleh perorangan, yang artinya dapat didirikan oleh satu orang. Mengacu pada pendirian yang dapat dilakukan oleh satu orang atau perorangan ini, maka hal ini menjadi bertentangan dengan karakteristik atau syarat pendirian Perseroan Terbatas.

Namun demikian selain Perseroan

Terbatas Perorangan usaha mikro dan kecil, pada pendirian Perseroan Terbatas sendiri terdapat ketidakkonsistenan dalam penerapan prinsip persekutuan modal dan perjanjian, khususnya dalam Pasal 7 ayat (1), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) huruf a, b, c. dan d UU tentang Perseroan Terbatas. Ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU tentang Perseroan Terbatas menentukan bahwa Perseroan Terbatas harus didirikan oleh minimal dua orang dengan akta notaris dalam Bahasa Indonesia. Sejalan dengan itu Pasal 7 ayat (5) UU tentang Perseroan Terbatas mensyaratkan setelah Perseroan Terbatas memperoleh status badan hukum, maka jumlah pemegang saham tetap harus minimal dua orang. Jika berkurang dan tinggal satu orang, maka dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak terjadinya kondisi tersebut, pemegang saham yang tersisa wajib mengalihkan sebagian sahamnya atau menerbitkan saham baru kepada orang lain.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (5) UU tentang Perseroan Terbatas, secara tidak tegas UU tentang Perseroan Terbatas mengakui adanya Perseroan Terbatas Perorangan selama 6 (enam) bulan, sejak pemegang saham tinggal satu orang hingga proses pengalihan saham dilakukan oleh pemegang saham tersisa. Dalam jangka waktu 6 (enam) bulan tersebut, apabila terjadi kerugian masih menjadi tanggung jawab Perseroan Terbatas tersebut, akan tetapi bila jangka waktu itu terlewati maka pemegang saham tunggal tersebut memiliki tanggung gugat secara pribadi yang meliputi seluruh harta kekayaannya,

Pada Pasal 7 ayat (6) UU tentang Perseroan Terbatas juga terdapat celah yang memungkinkan terjadinya Perseroan Terbatas Perorangan dalam jangka waktu yang lama. Dalam kaitannya dengan ketentuan Pasal 7 ayat (5) UU tentang Perseroan Terbatas, jika salah satu dari dua hal yang diatur dalam Pasal 7 ayat (5) UU tentang Perseroan Terbatas terlampaui karena tidak dilakukan

³⁰ Fred B.G. Tumbuan, *Tugas dan Wewenang Organ Perseroan Terbatas*, hal. 135.

oleh pemegang saham tersisa secara sengaja ataupun tidak (kelalaian), tidak menyebabkan Perseroan Terbatas menjadi bubar dengan sendirinya, namun menimbulkan konsekuensi bahwa prinsip tanggung gugat terbatas yang dimiliki pemegang saham tersisa menjadi hilang, dan selanjutnya pertanggunggugatan atas segala perikatan dan kerugian Perseroan Terbatas tersebut menjadi tanggung gugat pribadi dari pemegang saham tersisa hingga pada harta pribadinya. Menurut Nindyo Pramono, ketentuan yang demikian ini adalah penyimpangan dari filosofi Perseroan Terbatas sebagai Asosiasi Modal.³¹

Ketidakkonsistenan juga dapat terlihat pada ketentuan pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (7) huruf a, b, c, dan d UU tentang Perseroan Terbatas yang menentukan adanya pengecualian pendirian Perseroan Terbatas oleh dua orang atau lebih terhadap Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Desa, dan Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sesuai dengan Undang-Undang tentang Pasar Modal.

Selanjutnya dalam pendirian Perseroan Terbatas Perorangan, UU tentang Perseroan Terbatas sebagaimana diubah dengan UU tentang Cipta Kerja mensyaratkan bahwa Perseroan Terbatas Perorangan tersebut harus memenuhi kriteria peraturan perundang-undangan mengenai usaha mikro dan kecil. Adapun usaha mikro dan kecil diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah sebagaimana telah diubah dengan UU tentang Cipta Kerja (UU tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah). Pada Pasal 6 UU

tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah ditentukan bahwa :

- (1) Kriteria Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dapat memuat modal usaha, omzet, indikator kekayaan bersih, hasil penjualan tahunan, atau nilai investasi, insentif dan disinsentif, penerapan teknologi ramah lingkungan, kandungan lokal, atau jumlah tenaga kerja sesuai dengan kriteria setiap sektor usaha.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Ketentuan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 35 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan Perlindungan dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (PP No.7 Tahun 2021), yang menentukan bahwa kriteria usaha mikro kecil dan menengah dibedakan berdasarkan modal usaha dan hasil penjualan tahunan. Berdasarkan Pasal 35 ayat (3) PP No.7 Tahun 2021, modal usaha untuk usaha mikro ditentukan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Sedangkan untuk usaha kecil, ditentukan lebih dari Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah) sampai dengan Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah). Sedangkan untuk hasil penjualan, Pasal 35 ayat (5) PP No.7 Tahun 2021 menentukan untuk usaha mikro paling banyak dua milyar, sedangkan untuk usaha kecil lebih dari dua milyar sampai dengan lima milyar rupiah.

Dengan ditentukannya kriteria tersebut, jika dibandingkan dengan pengaturan Perseroan Terbatas sebelum diubah dengan UU tentang Cipta Kerja yang mensyaratkan modal saat pendirian sebanyak lima puluh juta rupiah, menjadi pertanyaan apakah hal tersebut menjadi tidak memberatkan. M. Ikhsan Ingratubun, Ketua Umum Asosiasi UMKM Indonesia (Akumindo), mengatakan bahwa pemilihan badan usaha tergantung

³¹ Nindyo Pramono, *Perbandingan Hukum Perseroan Terbatas di Beberapa Negara*, Jakarta: Badan Pembina Hukum Nasional – Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2012, hal. 32.

pada skala bisnisnya. Bila skalanya masih usaha mikro kecil, disarankan bentuk badan usaha yang dipilih adalah badan usaha perseorangan, namun bila skala usahanya sudah menengah, lebih baik dalam bentuk Perseroan Terbatas. Pelaku usaha mikro kecil dikategorikan lebih tepat menggunakan perusahaan perseorangan karena kapasitas skalanya yang masih kecil, juga karena modal yang dimilikinya masih sangat sedikit, sementara untuk mendirikan Perseroan Terbatas membutuhkan modal yang besar.³²

Berkaitan dengan ketentuan yang mensyaratkan bahwa pendirian Perseroan Terbatas dilakukan berdasarkan perjanjian, dalam praktek perjanjian yang dimaksud diwujudkan dalam bentuk Akta Pendirian dan Anggaran Dasar yang dibuat secara notariil. Disini ada peran notaris dalam pendirian Perseroan Terbatas. Disini, notaris tidak hanya berperan sebagai pejabat publik yang membuat akta yang diperlukan saat pendirian suatu Perseroan Terbatas, tetapi notaris dapat berperan sebagai pihak yang juga mengawasi apakah suatu Perseroan Terbatas yang akan didirikan telah memenuhi legal formal sebagaimana ditentukan dalam undang-undang dan ketentuan yang berlaku. Hal tersebut berbeda dengan Perseroan Terbatas Perorangan yang diatur dalam UU tentang Cipta Kerja, yang tidak mensyaratkan adanya Akta Pendirian dan Anggaran Dasar yang dibuat secara notariil.

UU tentang Cipta Kerja yang mengubah UU tentang Perseroan Terbatas hanya mensyaratkan untuk pendirian suatu Perseroan Terbatas Perorangan dilakukan berdasarkan atas syarat pernyataan pendirian yang dibuat dalam Bahasa Indonesia yang memuat maksud dan tujuan, kegiatan usaha,

modal dasar dan keterangan lain berkaitan dengan pendirian perseroan dan didaftarkan secara elektronik kepada Menteri dengan mengisi format isian. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 153 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Perseroan Terbatas sebagaimana diubah dengan UU tentang Cipta Kerja. Sehingga dalam pendiriannya tidak diharuskan dengan suatu akta notaris dan tidak memerlukan pengesahan untuk pendiriannya dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, namun cukup berupa pemberitahuan (*stelsel registrasi*). Berdasarkan uraian tersebut, artinya pada pendirian Perseroan Terbatas tersebut tidak melibatkan notaris. Konsekuensinya adalah tanggung jawab atas kebenaran dan pemenuhan legal formal pendirian Perseroan Terbatas Perorangan sepenuhnya ada pada Kementerian Hukum dan HAM.

Dalam kaitannya dengan organ Perseroan Terbatas, ditentukan untuk Perseroan Terbatas persekutuan modal, organ Perseroan Terbatas terdiri dari RUPS, Direksi dan Dewan Komisaris. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan UU tentang Cipta Kerja. Ketentuan UU tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan UU tentang Cipta Kerja tidak mengatur secara spesifik mengenai organ Perseroan Terbatas pada Perseroan Terbatas Perorangan. Demikian halnya PP No.8 Tahun 2021, juga tidak mengatur secara rinci terkait organ Perseroan Terbatas Perorangan, terutama mengenai fungsi, kewenangan dan tanggung jawabnya. Tidak diaturnya secara tegas mengenai fungsi, kewenangan dan tanggung jawab organ Perseroan Terbatas Perorangan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Perubahan pengaturan pendirian Perseroan Terbatas, baik Perseroan Terbatas Perorangan maupun bagi Perseroan Terbatas nonperorangan, dalam UU tentang Perseroan Terbatas pasca diundangkannya UU

³² Elsa Catriana, *Pelaku UMKM Lebih Cocok Menjadi Badan Usaha Perseorangan atau PT?*, <https://money.kompas.com/read/2020/12/03/063000826/pelaku-umkm-lebih-cocok-menjadi-badan-usaha-perseorangan-atau-pt>, diakses tanggal 2 Juni 2022.

tentang Cipta Kerja ini menyimpan potensi permasalahan yuridis, setidaknya mengenai:

- a. ketidakjelasan hal-hal seperti UU tentang Perseroan Terbatas sebagai dasar hukum atas segala sesuatu terkait Perseroan Terbatas;
- b. Organ Perseroan Terbatas Perorangan;
- c. peran notaris dalam pendirian Perseroan Terbatas Perorangan; dan
- d. ketiadaan anggaran dasar bagi Perseroan Terbatas Perorangan; dan modal dasar.

Pada tahun 2020, MK telah mengeluarkan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan inkonstitusional dan memberikan kurun waktu 2 (dua) tahun untuk merevisi UU tentang Cipta Kerja. Dalam kurun waktu tersebut segala tindakan dan kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas harus ditanggihkan. Penangguhan tersebut mengakibatkan adanya kekosongan hukum yang berakibat pada adanya ketidakpastian pada perseroan terbatas perorangan.

III. Penutup

A. Simpulan

1. UU tentang Perseroan Terbatas mengalami perubahan dengan diundangkannya UU tentang Cipta Kerja dalam dua hal besar besar, yakni *pertama* adanya pengaturan pendirian bentuk Perseroan Terbatas khusus, yaitu Perseroan Terbatas Perorangan dan *kedua* adalah perubahan pengaturan pendirian Perseroan Terbatas secara umum, yakni terkait simplifikasi tahapan pendirian Perseroan Terbatas sebagai badan hukum dan relaksasi modal dasar Perseroan Terbatas.
2. Selain karakteristik pendirian Perseroan Terbatas Perorangan juga terdapat ketidakkonsistenan dalam pengaturan pendirian Perseroan Terbatas, ketentuan modal yang menjadi kriteria usaha mikro dan kecil dinilai cukup besar, peran notaris sebagai pihak yang turut mengawasi

pemenuhan legal formal pada saat pendirian Perseroan Terbatas Perorangan tidak ada dan terdapat ketidakjelasan mengenai pengaturan organ Perseroan Terbatas Perorangan. Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 mengakibatkan adanya kekosongan hukum yang berakibat pada adanya ketidakpastian pada perseroan terbatas perorangan

B. Saran

Penulis merekomendasikan agar pembentukan dan pengaturan badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas Perorangan usaha mikro dan kecil ini diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri khusus mengenai Perseroan Terbatas Perorangan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perseroan Yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro dan Kecil.

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan Perlindungan dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah

Buku

Asyhadie, Zaeni dan Budi Sutrisno. *Hukum Perusahaan dan Kepailitan*, Jakarta: Erlangga, 2012.

- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*, St. Paul Minnesota: West Publishing Company, Six Edition, 1990.
- H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Jakarta: Djambatan, Jilid 2, 1982, dalam Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas*, Yogyakarta: FH UII Press, Cetakan Pertama, 2014.
- Imbawani, Djoko. *Hukum Dagang Indonesia "Sejarah, Pengertian dan Prinsip-prinsip Hukum Dagang"*, Malang: Setara Press, 2011.
- Khairandy, Ridwan, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, Cetakan Ke-2, 2014.
- Kurniawan. *Hukum Perusahaan "Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum dan Tidak Berbadan Hukum"*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2014.
- Pramono, Nindyo, *Perbandingan Hukum Perseroan Terbatas di Beberapa Negara*, Jakarta: Badan Pembina Hukum Nasional - Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2012.
- Pramono, Nindyo & Sularto, *Hukum Kepailitan dan Keadilan Pancasila - Kajian Filsafat Hukum Atas Kepailitan dan Hukum Perseroan Terbatas di Indonesia*, Yogyakarta: Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Asosiasi Kurator dan Pengurus Indonesia (AKPI), Andi, Juli 2017.
- Pramono, Nindyo. *Hukum PT Go Public dan Pasar Modal*, Yogyakarta: Andi, 2013.
- Sardjono, Agus, dkk., *Pengantar Hukum Dagang*, Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2014.
- Sianipar, Anner Mangatur. *Perkembangan Hukum PT Perorangan (One -Person Company)*, Pasuruan Jawa Timur: CV. Penerbit Qiara Media, 2021.
- Suhardi, Arie Kusumastuti Maria, *Hukum Yayasan di Indonesia*, Jakarta: Indonesia Legal Center Publishing, 2002.
- Taryana Soenandar, dkk., *Kompilasi Hukum Perikatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2016.
- Tumbuan, Fred B.G., *Tugas dan Wewenang Organ Perseroan Terbatas*, Makalah pada Sosialisasi UUPT, Jakarta, 22 Agustus 2007.

Jurnal

- Anggono, Bayu Dwi. *Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia'*, Rechtsvinding 9 (April 2020), hal. 21-22. Bandingkan dengan Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Ninth Edition*, St. Paul: West Publishing, 2009.

Lama

- Elsa Catriana, *Pelaku UMKM Lebih Cocok Menjadi Badan Usaha Perseorangan atau PT?*, <https://money.kompas.com/read/2020/12/03/063000826/pelaku-umkm-lebih-cocok-menjadi-badan-usaha-perseorangan-atau-pt>, diakses tanggal 2 Juni 2022.

- investindonesia.go.id. *Ease of Doing Business di Indonesia Terus Membaik*, dimuat dalam <https://www.investindonesia.go.id/id/artikel-investasi/detail/ease-of-doing-business-di-indonesia-terus-membaik>, diakses tanggal 23 Desember 2021.

- Junior, Armando Alvares Garcia. *Economic Analysis of Law. Domestic and International Law (With a Focus on International Relations)*, dimuat dalam https://www.researchgate.net/profile/Armando_Alvares_Garcia_Junior/

publication/330288968_ECONOMIC_ANALYSIS_OF_LAW_DOMESTIC_AND_INTERNATIONAL_LAW_WITH_A_FOCUS_ON_INTERNATIONAL_RELATIONS/links/5c373d1fa6fdccd6b5a17bba/ECONOMIC-ANALYSIS-OF-LAW-DOMESTIC-AND-INTERNATIONAL-LAW-WITH-A-FOCUS-ON-INTERNATIONALRELATIONS.pdf, diakses tanggal 23 Desember 2021.

Sutrisno, Eri. *Menggenjot Peringkat Kemudahan Berusaha di Indonesia*, dimuat dalam <https://indonesia.go.id/kategori/indonesia-dalam-angka/2670/menggenjot-peringkat-kemudahan-berusaha-di-indonesia>, diakses tanggal 23 Desember 2021.

Wijaya, Callistasia. *Dampak Covid-19: 2,7 juta orang masuk kategori miskin selama pandemic, pemulihan ekonomi 'butuh waktu lama'*, dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-55992498>, diakses tanggal 23 Desember 2021.

Kagramanto, L. Budi, *et.al.*, *Naskah Akademik RUU Tentang Persekutuan Perdata, Persekutuan Firma dan Persekutuan Komanditer*, 2013, Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Persekutuan Perdata, Persekutuan Firma dan Persekutuan Komanditer 2013, Jakarta, November 2013, hal. 26., http://www.bphn.go.id/data/documents/naskah_akademik_ruu_tentang_persekutuan_perdata_persekutuan_komanditer.pdf, diakses tanggal 17 Maret 2020.

KELEMBAGAAN DALAM PENGAWASAN DAN PENEGAKAN HUKUM DI LANDAS KONTINEN

(INSTITUTIONS IN SUPERVISION AND LAW ENFORCEMENT ON THE CONTINENTAL SHELF)

Sutriyanti

Perancang Undang-Undang Pertama Bidang Ekkuinbang
Pusat Perancangan Undang-Undang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI
*Korespodensi: sutriyanti21@gmail.com

Abstrak

Letak landas kontinen yang jauh dari daratan menjadikan landas kontinen perlu pengawasan dan penegakan hukum berbeda dari pengawasan dan penegakan hukum di daratan. Dalam penjagaan wilayah laut, Indonesia memiliki banyak institusi yang terlibat. Masing-masing institusi memiliki kewenangan di laut dan bersifat sektoral. Landas kontinen diatur melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia. Namun, di dalam undang-undang tersebut tidak disebutkan institusi yang melakukan pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen. Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana peran masing-masing stakeholder dalam penegakan hukum di kawasan landas kontinen, bagaimana koordinasi antar stakeholder dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum di kawasan landas kontinen, dan apakah perlu pengaturan mengenai *lead integrator* dalam penegakan hukum di kawasan laut landas kontinen dalam RUU tentang Landas Kontinen. Tujuan tulisan ini adalah untuk mengetahui peran masing-masing stakeholder dan koordinasi dalam penegakan hukum di kawasan landas kontinen, serta perlu atau tidaknya pengaturan *lead integrator* dalam penegakan hukum di landas kontinen dalam RUU tentang Landas Kontinen. Tulisan ini disusun menggunakan pendekatan yuridis normatif. Indonesia memiliki tiga belas lembaga penegak hukum di laut. Dari jumlah tersebut terdiri dari enam lembaga yang mempunyai satuan tugas patroli di laut dan tujuh lembaga penegak hukum lainnya tidak memiliki satuan tugas patroli di laut. Masing-masing lembaga memiliki kewenangan dan sifatnya sektoral. Namun, untuk kegiatan pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen belum ada penegasan lembaga mana yang menjadi *lead integrator* atau penanganannya bersifat koordinatif. Oleh karena itu, ke depan perlu pengaturan Badan Keamanan Laut menjadi pemandu sekaligus berkoordinasi dengan institusi lainnya.

Kata kunci: landas kontinen, pengawasan, penegakan, hukum

Abstract

The location of the continental shelf which is away from the mainland makes the continental shelf need supervision and law enforcement. In fact it is different from monitoring and law enforcement on the mainland. In protecting marine areas, Indonesia has many institutions involved. Each institution has authority at sea and is sectoral. The continental shelf is regulated by Law Number 1 Year 1973 concerning the Indonesian Continental Shelf. However, the law does not mention which institutions that carry out supervision and law enforcement on the continental shelf. The problem of this paper is how the role of each stakeholder regarding law enforcement in the continental shelf area is, how is the coordination between stakeholders in conducting supervision and law enforcement in the continental shelf area, and whether it is necessary to regulate lead integrators in law enforcement in the continental shelf sea area. in the Bill on the Continental Shelf. The purpose of this paper is to determine the role of each stakeholder and coordination in law enforcement in the continental shelf area, as well as whether or not it is necessary to regulate lead integrators in law enforcement on the continental shelf in the Bill on the Continental Shelf. This paper was

prepared using a normative juridical approach. Indonesia has thirteen law enforcement agencies at sea. Of these, there are six institutions that have a patrol task force at sea and seven other law enforcement agencies that do not have a patrol task force at sea. Each institution has the authority and sectoral nature. However, for monitoring and law enforcement activities on the continental shelf, there is no confirmation which institution is the lead integrator or the handling coordination. Therefore, in the future, it is necessary to arrange Indonesian Coast Guard that are authorized to serve as guides as well as coordinate with other institutions.

Keywords: continental shelf, supervision, enforcement, law

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara kepulauan (*archipelagic state*) terbesar di dunia yang memiliki posisi geografis yang sangat strategis. Jumlah pulau di Indonesia yang resmi tercatat mencapai 16.056 pulau. Kepastian jumlah ini ditentukan dalam forum *United Nations Confrences on the Standardization of Geographical Names (UNCSGN)* dan *United Nations Group of Experts on Geographical Names (UNGEGN)* yang berlangsung pada 7-18 Agustus 2017 di New York, Amerika Serikat.¹ Selain itu, garis pantai Indonesia adalah sepanjang 99.039 km².

Sebagai negara maritim terbesar di dunia, Indonesia memiliki kekayaan alam sangat besar dan beragam.² Sumber daya ikan di laut Indonesia meliputi 37% dari spesies ikan di dunia, di mana beberapa jenis di antaranya mempunyai nilai ekonomi tinggi, seperti tuna, udang, lobster, ikan karang, berbagai jenis ikan hias, kerang, dan rumput laut. Secara keseluruhan, potensi lestari sumber daya ikan laut Indonesia diperkirakan sebesar 12,54 juta ton per tahun yang tersebar di seluruh perairan wilayah Indonesia.³

1 Akhyari Hananto, "Dikukuhkan Di New York Agustus Ini, Inilah Jumlah Resmi Pulau Di Indonesia," dimuat dalam <https://www.goodnewsfromindonesia.id/2017/08/19/dikukuhkan-di-new-york-agustus-ini-inilah-jumlah-resmi-pulau-di-indonesia>, diakses pada 15 Februari 2022.

2 Abdul Azis Nazili, Setyawanto R, Lazarus Tri, & Hardiwinoto Soekotjo, *Kewenangan Badan Keamanan Laut (Bakamla) dalam Pelaksanaan Pengamanan di Wilayah Perairan Indonesia*, *Diponegoro Law Journal*, Vol. 5 No. 4, 2017, hal. 7.

3 Kementerian Kelautan dan Perikanan,

Di seluruh Indonesia telah terindikasi 66 (enam puluh enam) cekungan migas, sebagian besar berada di darat dan laut dangkal perairan teritorial, dan beberapa cekungan tersebut berada di kawasan landas kontinen (cekungan busur muka). 16 cekungan sudah berproduksi, 8 cekungan berpotensi, dan 42 cekungan belum dieksplorasi.⁴ Laut yang menutupi lebih dari 70% permukaan bumi⁵, mengandung aneka ragam kekayaan alam. Kekayaan laut dapat dikelompokkan dalam beberapa bagian. Diantara para ahli terdapat perbedaan mengenai hal ini. Menurut Friedman, kekayaan laut dibagi menjadi 3 (tiga) kategori, yaitu:⁶

1. ikan-ikan dan organisme lain yang bergerak bebas;
2. organisme yang dapat dikatakan tidak bergerak atau hanya bergerak dalam jarak yang sangat terbatas, misalnya tiram (*oyster*);⁷ dan
3. mineral yang terletak di daerah lepas pantai, misalnya minyak dan gas.

Laporan Kinerja Kementerian Kelautan dan Perikanan 2020, Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2021, hal. 27.

4 Pusat Survei Geologi, *Sumber Daya Minyak dan Gas Bumi*, dimuat dalam <https://psg.bgl.esdm.go.id/survei/sumber-daya-minyak-dan-gas-bumi>, diakses pada tanggal 13 Januari 2022.

5 Douglas M. Johnston, *Marine Policy and The Coastal Community*, New York: St. Martin's Press, 1976, hal. 13.

6 Wolfgang Friedman, *The Future of The Ocean*, New York: George Braziller, Inc., 1971, hal.18.

7 Pasal 77 ayat (4) Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut 1982 dan Pasal 2 ayat (4) Konvensi Jenewa Tahun 1958 tentang Landas Kontinen, disebut *sedentary species*.

Posisi Indonesia yang strategis berikut potensi kekayaan laut yang ada di dalamnya juga menjadi tantangan dengan tingkat kerawanan yang tinggi, yang dapat mengganggu stabilitas keamanan laut nasional dan menjadi sumber konflik regional.⁸ Dilihat dari posisinya, Indonesia berada di lintasan pelayaran yang menghubungkan 2 (dua) samudra yaitu Samudra Pasifik dengan Samudra Hindia dan menghubungkan 2 (dua) benua yaitu Benua Asia dan Benua Australia.⁹ Letak geografis Indonesia mengundang risiko terbukanya akses bagi negara lain untuk memasuki dan beraktivitas di wilayah laut Indonesia dan memunculkan alasan konflik teritorial dengan negara tetangga.¹⁰ Selain itu, berbagai pelanggaran sering terjadi di laut Indonesia, antara lain pelanggaran wilayah (*illegal entry*), kegiatan perikanan yang tidak sah (*illegal unregulated unreported fishing*), kejahatan lintas negara (*transnational crime*), serta separatisme dan sengketa wilayah.¹¹ Masalah-masalah di atas tentunya menciptakan ancaman serius terhadap lingkungan hidup (*environmental security*), keamanan pangan (*food security*), keamanan ekonomi (*economic security*), keamanan energi (*energy security*), hingga keamanan manusia (*human security*).¹²

Panjangnya garis perbatasan dengan

8 Asiyah Jamilah & Hari Sutra Disemadi, *Penegakan Hukum Illegal Fishing dalam Perspektif UNCLOS 1982*, *Mulawarman Law Review*, Vol. 5 No.1, 2020, hal. 30.

9 Benhard Limbong, *Poros Maritim*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2015, hal. ii.

10 Kurniasanti & Joko Setiyono, *Penanggulangan Kejahatan Perompakan Laut di Indonesia Berdasarkan Perspektif Hukum Pidana Internasional*, *Jurnal Cendekia Hukum*, Vol. 6 No.1, 2020, hal. 37.

11 Yudi Listiyono, Lukman Yudho Prakoso, & Doha Sianturi, *Membangun Kekuatan Laut Indonesia Dipandang Dari Pengawal Laut Dan Deterrence Effect Indonesia*, *Jurnal Strategi Pertahanan Laut*, Vol. 5 No. 1, 2021, hal. 74.

12 Kurniasanti & Joko Setiyono, *Penanggulangan Kejahatan Perompakan Laut di Indonesia Berdasarkan Perspektif Hukum Pidana Internasional*, hal. 40.

10 negara tetangga juga di satu sisi dapat menjadi potensi bagi kerja sama antarnegara, tetapi di sisi lain dapat menjadi ancaman kedaulatan dan keamanan negara.¹³ Salah satu bentuk potensi yang dapat berubah menjadi *existential threat* adalah masih terdapatnya sejumlah segmen perbatasan yang belum selesai dibahas dan disepakati dengan negara tetangga. Ancaman tersebut dapat berupa agresi, pelanggaran wilayah, pemberontakan bersenjata, sabotase, spionase, aksi teror bersenjata, ancaman keamanan laut dan udara, serta konflik komunal.¹⁴ Laut dapat digunakan oleh umat manusia sebagai sumber daya alam bagi penghidupannya, jalur pelayaran, kepentingan pertahanan dan kemanan, serta berbagai kepentingan lainnya. Fungsi laut yang telah dirasakan oleh umat manusia dan telah memberikan dorongan terhadap penguasaan dan pemanfaatan laut oleh masing-masing negara yang didasarkan atas suatu konsepsi hukum.¹⁵

Indonesia telah memiliki Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia (UU tentang LKI), meskipun sudah cukup lama, kurang lebih telah berusia lebih dari empat dasawarsa. Dasar hukum penyusunan UU tentang LKI menggunakan ketentuan Konvensi Jenewa Tahun 1958 (Konvensi 1958). Namun, dalam konvensi tersebut pada sejarah penyusunannya tidak menetapkan ketentuan khusus tentang wewenang atas dasar laut, karena ketika itu kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak dibutuhkan dan teknologi yang diperlukan bagi eksploitasinya belum ditemukan. Namun demikian Konvensi 1958

13 Tjondro Tirtamulia, *Zona-Zona laut UNCLOS*, Bandung: PT. Brilian Internasional, 2011, hal.17- 23.

14 Etty R. Agoes, *Konsepsi Economic Zone Di Dalam Hukum Laut Internasional*, *Padjadjaran No. 4/1976 dan No. 1/1977*, hal. 89-100.

15 Dikdik Mohamad Sodik, *Hukum Laut Internasional dan Pengaturannya di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2014, hal. 1.

telah mengakui kedaulatan negara pantai atas landas kontinen sampai di kedalaman 200 meter atau di luar batas itu sampai di kedalaman air yang memungkinkan eksploitasi kekayaan alam dari daerah tersebut.

Landas kontinen ditetapkan dengan mengukur lebar laut sejauh 200 mil laut dari pangkal kepulauan, namun secara definisi landas kontinen merupakan wilayah yurisdiksi di luar laut teritorial suatu negara termasuk Indonesia. Pengaturan mengenai landas kontinen dirumuskan secara jelas dalam *United Nation Convention of Law of the Sea* (UNCLOS 1982). Konvensi memuat ketentuan baru yang dapat dianggap sebagai perkembangan progresif dari hukum laut internasional, serta memuat ketentuan lama yang telah mendapat perumusan dalam Konvensi 1958 di antaranya ketentuan mengenai landas kontinen.

Landas kontinen biasanya bersinggungan dengan wilayah negara lain, hal ini tentu akan menimbulkan berbagai permasalahan dan konflik dengan negara lain. Untuk itu, perlu adanya pengawasan terhadap aktivitas di wilayah landas kontinen khususnya landas kontinen Indonesia. Demikian juga, ketika ada pelanggaran perlu adanya penegakan hukum wilayah landas kontinen tersebut. Namun demikian, mengingat wilayahnya yang luas, jauh, dan berada di kedalaman laut, tentu pengawasan dan penegakan hukum ini memerlukan teknologi dan lembaga yang berwenang di wilayah landas kontinen.

Instansi yang mempunyai kewenangan atas penjagaan keamanan di laut di antaranya adalah Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL), Polisi Air (Polair), Badan Cukai (BC), Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSDKP), Badan Keamanan Laut (Bakamla) serta Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai (KPLP).¹⁶ Masing-masing instansi

memiliki kewenangan tersendiri di laut dan masih bersifat sektoral. Untuk wilayah landas kontinen Indonesia, UU tentang LKI belum menyebutkan secara jelas institusi mana yang akan melakukan pengawasan dan penegakan hukum jika ada aktivitas dan pelanggaran di wilayah landas kontinen Indonesia. Mengingat letak landas kontinen yang luas dan jauh, perlu dipikirkan juga sistem pengawasan dan penegakan hukum di wilayah landas kontinen Indonesia apakah bersifat koordinatif atau perlu suatu lembaga/badan tunggal.

B. Permasalahan

Dalam tulisan ini, permasalahan yang menjadi pokok bahasan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran masing-masing stakeholder dalam penegakan hukum di kawasan landas kontinen?
2. Bagaimana koordinasi antar stakeholder dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum di kawasan landas kontinen?
3. Apakah diperlukan pengaturan mengenai *lead integrator* dalam penegakan hukum di kawasan landas kontinen dalam RUU tentang Landas Kontinen?

C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Untuk mengetahui peran masing-masing stakeholder dalam penegakan hukum di kawasan landas kontinen.
2. Untuk mengetahui koordinasi antar stakeholder dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum di kawasan landas kontinen.
3. Untuk mengetahui perlu atau tidak pengaturan mengenai *lead integrator* dalam penegakan hukum di kawasan laut landas kontinen dalam RUU tentang Landas Kontinen.

¹⁶ Andi Widjajanto dkk, *Penataan Kebijakan Keamanan Nasional*, Bandung: Dian Cipta, 2013, hal. 45

D. Metode Penulisan

Metode merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil konkrit dan juga metode tersebut merupakan cara utama untuk mencapai tujuan. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁷

Penyusunan tulisan ini dilakukan melalui pendekatan yuridis normatif, yakni dengan melakukan pengkajian sumber-sumber kepustakaan atau data sekunder. Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier.¹⁸ Kajian bahan hukum primer dalam penulisan ini terdiri dari peraturan perundang-undangan dan buku yang terkait dengan pengawasan dan penegakan hukum di laut, landas kontinen, dan kelembagaan pengelolaan laut. Kajian bahan hukum sekunder dalam penulisan ini terdiri dari pendapat hukum dan teori-teori pengawasan dan penegakan hukum di laut, landas kontinen, dan kelembagaan pengelolaan laut yang didapat dari artikel ilmiah dan maupun *website* yang memuat hasil penelitian. Lebih lanjut, kajian bahan hukum tersier terdiri dari bahan-bahan yang memberikan informasi terkait bahan hukum primer dan sekunder, misalnya jurnal dan laman yang memuat artikel terkait pengawasan dan penegakan hukum di laut, landas kontinen, dan kelembagaan pengelolaan laut. Selanjutnya, penulis melakukan analisis deskriptif terhadap bahan tersebut guna menjawab permasalahan yang ada.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016, hal. 35.

¹⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-3, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hal. 23-24.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Konsep Landas Kontinen Bagi Negara Pantai

Menurut UNCLOS 1982, laut dibagi secara horizontal dan vertikal. Secara horizontal laut dapat dibagi menjadi: a. perairan pedalaman, yakni perairan yang berada di sisi dalam garis pangkal; b. Laut teritorial yakni jalur laut yang ada di sisi luar atau di sisi laut garis pangkal selebar tidak lebih dari 12 mil laut; c. zona tambahan yaitu jalur laut yang merupakan kelanjutan dari laut teritorial yang lebarnya tidak melebihi jarak 24 mil laut dari garis pangkal yang bersangkutan; d. zona ekonomi eksklusif (ZEE) yaitu jalur laut yang terletak di luar dan berdekatan dengan laut teritorial selebar 200 mil laut dari garis pangkal laut teritorial; e. laut lepas yaitu bagian laut yang tidak termasuk dalam ZEE, laut teritorial atau perairan pedalaman. Sedangkan laut secara vertikal dibagi menjadi; a. ruang udara yang ada di atas laut; b. kolom air laut (*water column*); c. dasar laut (*sea bed*), tanah di bawah dasar laut (*subsoil*). Dasar laut dan tanah dibawahnya dibagi lagi secara horizontal menjadi: 1. dasar laut dan tanah dibawahnya dari bagian laut secara horizontal; 2. landas kontinen, yakni dasar laut dan tanah di bawahnya sampai kejauhan batas landas kontinennya (*continental margin*) atau sejauh 200 mil laut atau 350 mil laut dari garis pangkal laut teritorial; 3. area kawasan yakni laut dan dasar samudra dalam tanah di bawahnya yang ada di luar batas yuridiksi nasional.¹⁹

Sumber daya alam dari landas kontinen dapat dimanfaatkan dengan teknologi yang ada. Dasar laut di banyak tempat dipisahkan dari tanah di pantai oleh lereng kontinen yang menurut istilah geologis merupakan bagian

¹⁹ Popi Tuhulele, *Upaya Hukum Indonesia Mengajukan Landas Kontinen Ekstensi (Antara Peluang Dan Tantangan)*, Jurnal Perspektif, Volume XVI No. 3 Edisi Mei, 2011, hal.185.

dari kontinen itu sendiri. Lereng kontinen luasnya berkisar beberapa ratus kilometer persegi dan mempunyai kedalaman sekitar 50 hingga 550 meter. Lereng kontinen di beberapa tempat menyimpan deposit minyak dan gas bumi serta sebagai sumber daya alam hayati.²⁰

Istilah landas kontinen berasal dari istilah geologi kelautan, untuk menyebutkan kawasan dasar laut dan tanah di bawahnya yang bersambungan dengan pantai yang berada di bawah permukaan laut. Secara lebih lengkap, landas kontinen dalam pengertian geologi ini ditegaskan dalam *Encyclopedia America*, yakni: “Bagian dari dasar samudra atau kelautan yang bersambungan dengan pantai dari suatu benua dan ditutupi oleh perairan dangkal, yaitu kurang dari 80-100 *fathoms* (490-600 kaki, atau 145-100 meter)”.²¹

Dalam perkembangannya istilah landas kontinen diadopsi menjadi istilah bidang hukum yaitu “landas kontinen”, dalam pengertian yuridis pertama kali diperkenalkan oleh Presiden Amerika Serikat, Harry S Truman (1945-1953) dalam suatu proklamasi, yang disebut sebagai Proklamasi Truman pada tanggal 28 September 1945, diktum proklamasi tersebut menegaskan sebagai berikut:

“Having concern for the urgency of conserving and prudently utilizing its natural resources, the government of the United State regard the natural resources of the seabed and the subsoil of the continental shelf beneat the high seas but contiguous to the coasts ot the United States as appertaining to the United States, subject to its jurisdiction and control. In cases where the continental shelf extend to the shores of another state, or is shared with an adjacent State, the boundary shall be determined by the United State and the State concerned in accordance with equitable principles. The character as

20 Ibid.

21 I Wayan Parthiana, *Pengantar Hukum Internasional*, Cetakan Ketiga, Bandung: Mandar Maju, 2013, hal.6-9.

high seas of the waters above the continental shelf and the right to their free and unimpeded navigation are in no way thus affected”.

(Dengan mempertimbangkan urgensi dari pencadangan dan pemanfaatan yang layak atas sumber-sumber daya alamnya, Pemerintah Amerika Serikat memandang sumber-sumber daya alam yang terkandung di dalam dasar laut dan tanah di bawahnya dari landas kontinen yang berada dibawah laut lepas tetapi yang merupakan kelanjutan dari pantai Amerika Serikat, sebagai kepunyaan Amerika Serikat, dan dengan demikian tunduk pada yurisdiksi dan pengawasan Amerika Serikat. Dalam hal landas kontinen itu meluas hingga sampai pada pantai negara-negara lain, atau harus dibagi bersama dengan negara yang dihadapannya maka garis batasnya akan ditentukan oleh Amerika Serikat dan negara yang bersangkutan, sesuai dengan prinsip jarak sama. Hakikat dari perairan di atas landas kontinen itu sebagai perairan laut lepas disertai dengan hak atas kebebasan pelayaran yang tidak boleh dihalang-halangi, tidak akan dipengaruhi).²²

Dari pengertian tersebut istilah *continental shelf*, *continental shelf continental slope*, dan *continental rise*, menurut R.R. Churchil, dapat diartikan sebagai berikut: 1. *continental shelf* (dataran kontinen), yaitu wilayah dasar *continental shelf* (dataran kontinen), laut yang berbatasan dengan benua atau pulau-pulau yang turun ke bawah secara bertahap yang diukur dari garis air rendah sampai kedalaman mencapai 130 meter; 2. *continental slope*, yaitu wilayah dasar laut yang berbatasan dengan *continental shelf* yang mempunyai kemiringan yang lebih curam, yang menurun sampai sekitar kedalaman 1500-3500 meter; 3. *continental rise*, yaitu bagian dasar laut yang berbatasan dengan *continental slope* menurun dari kedalaman 3500 meter sampai 5500 meter.²³

22 Ibid.

23 R.R. Churchil and Lowe A.V., *The Law of the*

Batasan ini mempunyai persamaan dengan batasan yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja dalam mengartikan *continental margin*, yaitu bagian benua di bawah laut yang berbatasan dengan dasar samudera dalam. Tetapi dalam memberikan batasan *continental shelf* (dataran kontinen) dalam arti geologis *continental shelf* (dataran kontinen) adalah dasar laut (*seabed*) dan tanah di bawahnya (*subsoil*), dari daerah di bawah laut yang berdekatan dengan suatu negara hingga kedalaman 200 meter. Demikian juga dengan *continental slope* dan *continental rise*, meskipun tidak menyebutkan batas kedalamannya, tetapi dinyatakan bahwa *continental margin* (*continental shelf*, *continental slope*, dan *continental rise*) merupakan bagian-bagian dunia di bawah air (laut) yang berbatasan dengan dasar samudra dalam.²⁴

Status yuridis landas kontinen, pada dasarnya tergantung pada letak dan keberadaan landas kontinen. Jika berada di luar laut teritorial atau tepatnya di bawah ZEE atau laut lepas, maka landas kontinen bukanlah bagian wilayah negara pantai. Rezim landas kontinen adalah mulai dari batas luar laut wilayah sampai batas luar tepian kontinen, berlaku hak berdaulat yang bersifat khusus (eksklusif) untuk dasar laut dan tanah di bawahnya, tidak termasuk kolom air dan ruang udara di atasnya.

Landas kontinen dipandang sebagai perpanjangan secara alamiah (*natural prolongation*) dan daratan atau keanjutan (*continuity*) dari daratan bukan karena landas kontinen itu berdekatan dengan daratan, sehingga sebagai area yang bukan wilayah negara pantai maka landas kontinen tidak tunduk pada kedaulatan negara pantai, atau dengan kata lain negara pantai tidak memiliki kedaulatan atas landas kontinen, melainkan

Sea, Manchester: Manchester University Press, 1983, hal.14-15.

24 Mochtar Kusumaatmadja, *Bunga Rampai Hukum Laut*, Bandung: Binacipta, 1978, hal.18.

hanya memiliki hak-hak tertentu yang sifatnya terbatas. Rezim landas kontinen dengan kesepakatan negara-negara peserta konferensi hukum laut 1982 menetapkan aturan tentang landas kontinen, dimuat dalam BAB VI, Pasal 76-85. Pengertian landas kontinen perumusannya dimuat secara lengkap dalam Pasal 76 yang menyatakan sebagai berikut: "Landas Kontinen suatu negara pantai meliputi dasar laut dan tanah di bawahnya dari daerah di bawah permukaan laut yang terletak di luar laut teritorialnya sepanjang kelanjutan alamiah wilayah daratannya hingga pinggir luar tepian kontinen, atau hingga suatu jarak 200 mil laut dari garis pangkal dari lebar laut teritorial diukur, dalam hal pinggir tepian kontinen tidak mencapai jarak tersebut".

Konvensi Hukum Laut 1982 atau yang juga dikenal UNCLOS 1982 telah menetapkan berbagai kriteria untuk menentukan batas terluar landas kontinen yang dapat diklaim oleh negara pantai. Berdasarkan ketentuan Pasal 76 UNCLOS 1982, setiap negara pantai dapat memilih alternatif yang paling menguntungkan: apakah akan menggunakan kriteria horizontal atau kriteria jarak dari garis pangkal laut wilayah; atau akan menggunakan kriteria vertikal yang mendasarkan pada kedalaman laut; atau akan menggunakan kriteria ketebalan sedimen dasar laut sebagai bukti adanya kelanjutan alamiah dari daratan (*natural prolongation*).

Berdasarkan pemaparan di atas, ada banyak kriteria yang dapat dipilih. Namun demikian, negara pantai tidak diperbolehkan untuk mengklaim landas kontinen lebih dari 350 mil laut diukur dari garis pangkal yang digunakan untuk mengukur lebar laut wilayahnya. Ketentuan ini dapat digunakan untuk membuka peluang bagi setiap negara pantai, termasuk Indonesia, untuk menetapkan lebar landas kontinen lebih dari 200 mil laut. Peluang untuk penetapan landas kontinen

lebih dari 200 mil laut akan sangat terbuka apabila Indonesia mampu mengajukan argumen yang didasari oleh bukti-bukti ilmiah yang tidak disanggah oleh negara lain. Selain dari itu, pemerintah Indonesia harus dapat meyakinkan Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa, bahwa Indonesia memang berpeluang untuk mengajukan usulan (*submission*) atas landas kontinen lebih dari 200 mil laut/landas kontinen ekstensi.

Menurut I Made Andi Arsana, penelitian dan kajian awal yang dilakukan beberapa pakar Indonesia menunjukkan bahwa ada peluang mengajukan landas kontinen lebih dari 200 mil laut untuk tiga daerah berbeda yaitu di sebelah barat Sumatera, di sebelah selatan Pulau Sumba dan di sebelah utara Papua. Di mana secara institusi, Badan Informasi Geospasial (BIG) telah melakukan delineasi dan persiapan pengajuan landas kontinen ekstensi bekerjasama dengan BPPT, LIPI, DKP, P3GL, Jawatan Hidro-Oseanografi TNI AL dan Kementerian Luar Negeri. BIG menekankan bahwa Indonesia berpeluang mengajukan landas kontinen ekstensi di sebelah barat Aceh, sebelah selatan Jawa dan Nusa Tenggara serta sebelah utara Papua.²⁵

Hak-hak negara pantai atas landas kontinen diatur dalam Pasal 77 UNCLOS 1982. Negara pantai mempunyai hak-hak kedaulatan atas landas kontinen untuk tujuan eksplorasi dan eksploitasi sumber-sumber daya alamnya. Hak ini bersifat eksklusif dan tidak tergantung pada pendudukan/*occupation* baik yang efektif maupun yang tidak tetap, atau pada proklamasi yang tegas apapun.²⁶

25 I Made Andi Arsana, *Delineasi Batas Terluar Landas Kontinen Ekstensi Indonesia: Status dan Permasalahannya*, dimuat dalam <https://docplayer.info/34172769-Delineasi-batas-terluar-landas-kontinen-ekstensi-indonesia-status-dan-permasalahannya-i-made-andi-arsana.html> diakses pada 10 Maret 2022.

26 Hal ini sesuai dengan sifat dari landas kontinen yang *ipso facto* dan *ab initio*, hak berdaulat sudah ada dengan sendirinya dan sudah ada sejak berdirinya

2. Konsep Pengawasan dan Penegakan Hukum

Pengawasan dan penegakan hukum merupakan dua masalah yang berbeda. Di satu sisi, pengawasan diarahkan guna memelihara ketaatan terhadap peraturan yang berlaku. Sedangkan di sisi lain, penegakan hukum diterapkan apabila pelanggaran sudah terjadi.

Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.²⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian penegakan hukum sebagai berikut: "Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara."²⁸

Penegakan hukum dapat ditinjau dari dua sudut, yaitu sudut subjek dan sudut objek.²⁹ Dari sudut subjek dapat dibedakan lagi menjadi dua: dalam arti luas, proses penegakan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Sedangkan dalam arti sempit, penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparat penegak hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum itu berjalan sebagaimana mestinya. Dari sudut objeknya, penegakan hukum ditinjau dari segi hukumnya. Pengertiannya juga dapat dibedakan menjadi dua: dalam arti

negara yang bersangkutan, tanpa perlu lagi melakukan tindakan-tindakan tertentu yang mendahuluinya.

27 Sirajun dkk, *Hukum Pelayanan Publik*, Malang: Setara Press, 2012, hal. 126.

28 Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, dimuat dalam http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf, diakses pada 11 Maret 2022.

29 *Ibid.*

luas, penegakan hukum mencakup nilai-nilai keadilan dalam aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Sedangkan dalam arti sempit, penegakan hukum hanya menyangkut penegakan yang formal dan tertulis saja.

Penegakan hukum secara objektif, norma hukum yang hendak ditegakkan terbagi dua yaitu: hukum formal dan hukum materiil. Hukum formal merupakan peraturan perundang-undangan yang tertulis, sedangkan hukum materiil mencakup pengertian nilai-nilai keadilan yang hidup di dalam masyarakat. Penegakan hukum dapat dikaitkan dengan pengertian *law enforcement* dalam arti sempit, sedangkan penegakan hukum dalam arti hukum materiil, diistilahkan penegakan keadilan.³⁰

Dalam upaya mewujudkan penegakan hukum, maka paling tidak ada beberapa komponen yang harus terlibat secara integral. Bila salah satu komponen tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka dapat dipastikan tujuan hukum akan melenceng. Komponen pertama adalah aspek peraturan perundang-undangan dalam arti luas (mulai dari tingkat kelurahan hingga pemerintahan pusat). Pada komponen ini di dalamnya juga terdapat beberapa sub komponen yaitu: proses pembuatannya, muatannya dan kondisi sosial masyarakat yang diaturnya (budaya hukum). Komponen kedua adalah komponen muatan (materi), maka di dalamnya juga terdiri dari sub-sub komponen seperti: nilai-nilai keadilan dan kepastian hukum. Hukum yang baik adalah hukum yang mampu mewujudkan kesadaran hukum masyarakat.³¹

Sebagai negara yang memiliki hak berdaulat atas landas kontinen, Indonesia memiliki

kewajiban untuk mengawasi pelaksanaan kegiatan di landas kontinen. Pengawasan dan penegakan hukum dilakukan terhadap implementasi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai landas kontinen untuk menjamin terpenuhinya kewajiban Indonesia sebagai negara yang memiliki hak berdaulat untuk melindungi landas kontinennya.

B. Analisis

1. Peran Masing-Masing *Stakeholder* dalam Penegakan Hukum di Kawasan Landas Kontinen

Dalam upaya penegakan hukum dan keamanan di laut, jika ditinjau dari peraturan perundang-undangan, telah diatur dalam 17 (tujuh belas) peraturan perundang-undangan nasional antara lain:³²

- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landasan Kontinen Indonesia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1973 Nomor 1, Tambahan Lembaga Negara Nomor 2994);
- c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 44, Tambahan Lembaga Negara Nomor 3260);
- d. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3319) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990

32 Eka Martiana Wulansari, *Penegakan Hukum Di Laut Dengan Sistem Single Agency Multy Tasks*, Jurnal Rechtsvinding Online, dimuat dalam https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/PENEGAKAN%20HUKUM%20DI%20LAUT%20DENGAN%20SISTEM%20SINGLE%20AGENCY%20MULTY%20TASKS.pdf, diakses pada 12 Maret 2022.

30 Yudhi Setiawan, *Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktik (Dilengkapi dengan Beberapa Kasus Pertahanan)*, Depok: Rajawali Pers, 2017, hal. 188.

31 Ahkam Jayadi, *Memahami Tujuan Penegakan Hukum*, Yogyakarta: Genta Press, 2015, hal. 63.

- tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 49, Tambahan Lembaga Negara Nomor 3419);
- e. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52, Tambahan Lembaga Negara Nomor 5216);
- f. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan Ikan dan Tumbuhan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 56, Tambahan Lembaga Negara Nomor 3482);
- g. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 73, Tambahan Lembaga Negara Nomor 3647);
- h. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 93, Tambahan Lembaga Negara Nomor 4661);
- i. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaga Negara Nomor 5059);
- j. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaga Negara Nomor 4152);
- k. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaga Negara Nomor 4168);
- l. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5073);
- m. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
- n. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4439);
- o. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
- p. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490);
- q. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4849);
- Demikian pula jika ditinjau dari kelembagaan, jumlah institusi atau instansi maritim di Indonesia tergolong tinggi dibandingkan dengan banyak negara di dunia. Indonesia memiliki 13 (tiga belas) lembaga penegak hukum di laut. Dari jumlah

tersebut terdiri dari 6 (enam) lembaga yang mempunyai satuan tugas patroli di laut dan 7 (tujuh) lembaga penegak hukum lainnya tidak memiliki satuan tugas patroli di laut. Lembaga penegak hukum yang memiliki satuan tugas patroli di laut adalah: TNI-AL; POLRI/Direktorat Kepolisian Perairan; Kementerian Perhubungan (Dirjen Hubla); Kementerian Kelautan dan Perikanan (Dirjen PSDKP); Kementerian Keuangan (Dirjen Bea Cukai); dan Bakorkamla.³³ Sedangkan, 7 (tujuh) lembaga penegak hukum lainnya tidak memiliki satuan tugas patroli di laut adalah Kementerian Pariwisata, Kementerian Kesehatan, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kehutanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Badan Narkotika Nasional, dan Pemerintah Daerah.³⁴

UU tentang LKI tidak mengatur secara komprehensif terkait dengan pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen. Untuk mengelola kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara di landas kontinen, perlu diatur penyelenggaraan pengawasan dan penegakan hukum secara komprehensif. Penegakan kedaulatan dan hukum di landas kontinen, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta sanksi atas pelanggaran dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara hanya

³³ *Ibid.*

³⁴ Gentur Wasisto, *Kewenangan Bakamla Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Tertentu Dilaut Berdasarkan UU No.32 Tahun 2014 tentang Kelautan*, dimuat di dalam <https://media.neliti.com/media/publications/35669-ID-kewenangan-bakamla-dalam-penegakan-hukum-tindak-pidana-tertentu-dilaut-berdasark.pdf>, diakses pada 2 Juni 2022.

mengatur mengenai kewenangan pemerintah dalam melakukan pengawasan di wilayah laut adalah di zona tambahan. Pelaksanaan pengawasan ini diperlukan untuk mencegah pelanggaran dan memberikan sanksi terhadap pelaku pelanggaran peraturan perundang-undangan di bidang bea cukai, fiskal, imigrasi, atau saniter di dalam wilayah negara atau laut teritorial. Hal ini disebabkan landas kontinen bukan merupakan wilayah negara melainkan wilayah yurisdiksi negara sehingga pengaturan mengenai kewenangan pengawasan atas landas kontinen tidak diatur dalam undang-undang tersebut. Untuk itu diperlukan pengaturan tersendiri dalam peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan hukum laut internasional.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, Ditjen Bea, dan Cukai memiliki kewenangan polisionil dan administratif. Di lingkungan Ditjen Bea dan Cukai kewenangannya yaitu melakukan patroli dalam rangka penindakan dibidang kepabeanan dan cukai, serta pencegahan pelanggaran peraturan perundang-undangan kepabeanan dan cukai. Selain itu juga mempunyai kewenangan penyidikan tindak pidana di bidang kepabeanan dan cukai. Di lingkungan Ditjen Imigrasi kewenangannya adalah melakukan tindakan keimigrasian kepada setiap orang yang melakukan pelanggaran keimigrasian di wilayah kerja masing-masing kantor imigrasi.

Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif (UU tentang ZEE) memberikan kewenangan penyidikan di ZEE Indonesia kepada Perwira TNI AL yang ditunjuk oleh Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dan pengadilan yang berwenang mengadili pelanggaran tersebut adalah pengadilan negeri yang daerah hukumnya meliputi pelabuhan tempat dilakukan penahanan terhadap kapal

dan/atau orang-orang yang diduga melakukan pelanggaran di ZEE Indonesia.³⁵

Sejalan dengan pengaturan dalam UU tentang ZEE, Pasal 9 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU tentang TNI) juga mengatur bahwa tugas TNI AL salah satunya adalah menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi. Menegakkan hukum yang dilaksanakan oleh TNI AL di laut, terbatas dalam lingkup pengejaran, penangkapan, penyelidikan, dan penyidikan perkara yang selanjutnya diserahkan kepada kejaksaan, TNI AL tidak beracara di pengadilan.³⁶

Namun demikian penegakan hukum di laut bukan saja menjadi kewenangan TNI AL. Dalam rangka penegakan hukum di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi, khususnya dalam melaksanakan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi Indonesia, pemerintah membentuk Badan Keamanan Laut yang merupakan lembaga pemerintah non kementerian yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden.³⁷ Dalam Undang-Undang Nomor 32

35 Dalam Penjelasan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif yang dimaksud dengan Perwira Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut yang dapat ditunjuk sebagai penyidik adalah misalnya Komandan kapal, Panglima Daerah Angkatan Laut, Komandan Pangkalan, dan Komandan Stasiun Angkatan Laut.

36 Penjelasan Pasal 9 huruf b UU tentang ZEE, yang dimaksud dengan menegakkan hukum dan menjaga keamanan adalah segala bentuk kegiatan yang berhubungan dengan penegakan hukum di laut sesuai dengan kewenangan TNI AL (*constabulary function*) yang berlaku secara universal dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku untuk mengatasi ancaman tindakan, kekerasan, ancaman navigasi, serta pelanggaran hukum di wilayah laut yurisdiksi nasional.

37 Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Kelautan.

Tahun 2014 Tentang Kelautan (UU tentang Kelautan) dan Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014 Tentang Bakamla menyebutkan secara jelas mengenai kewenangan dari Bakamla. Kewenangan dari Bakamla tertuang dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014 Tentang Bakamla menyebutkan bahwa kewenangan dari Bakamla diantaranya adalah melakukan pengejaran seketika (*hot pursuit*); memberhentikan, memeriksa, menangkap, membawa, dan menyerahkan kapal ke instansi terkait yang berwenang untuk pelaksanaan proses hukum lebih lanjut; dan mengintegrasikan sistem informasi keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia. Kewenangan tersebut dijalankan secara komando oleh Bakamla.

Selain itu, terdapat juga lembaga yang khusus menangani keselamatan di bidang pelayaran yaitu Direktorat Keselamatan Penjagaan Laut Pantai atau biasa disingkat KPLP Direktorat Jenderal Perhubungan Laut. Tugas pokok dari Direktorat KPLP Ditjen Perhubungan Laut sesuai dengan Keputusan Menteri No.KM.24 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perhubungan antara lain: 1. melaksanakan perumusan kebijakan 2. bimbingan teknis dan evaluasi di bidang pengamanan 3. patroli, penanggulangan musibah dan pencemaran 4. tertib perairan dan pelabuhan 5. *salvage* dan pekerjaan bawah air serta sarana penjagaan dan penyelamatan.

Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan menyebutkan bahwa pengawasan perikanan dilakukan oleh pengawas perikanan yang terdiri atas penyidik pegawai negeri sipil perikanan dan nonpenyidik pegawai negeri sipil perikanan.³⁸ Sedangkan

38 Pasal 66 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, lihat juga penjelasan Pasal 66 yang dimaksud dengan "non penyidik pegawai negeri sipil perikanan" adalah pegawai negeri sipil lainnya di bidang perikanan yang bukan sebagai penyidik, tetapi

untuk penyidikan tindak pidana di bidang perikanan dilakukan oleh penyidik pegawai negeri sipil perikanan, perwira TNI AL, dan pejabat polisi negara Republik Indonesia,³⁹ yang dalam pelaksanaan kewenangannya dapat berkoordinasi melalui forum koordinasi yang dapat dibentuk oleh menteri yang bertanggung jawab di bidang perikanan. Namun ruang lingkupnya tidak termasuk rezim landas kontinen.⁴⁰ Mempertimbangkan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Kelautan yang memberikan tanggung jawab kepada pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap aktivitas pembongkaran bangunan dan instalasi di Laut yang sudah tidak berfungsi. Tanggung jawab ini tidak disertai dengan penunjukan organ yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan sehingga dapat diartikan bahwa pelaksanaan pengawasan terhadap aktivitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 tersebut dapat dilakukan secara bersama dengan sistem multi stakeholder.

Dalam Pasal 282 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (UU tentang Pelayaran) mengatur bahwa selain penyidik pejabat polisi Negara Republik Indonesia dan penyidik lainnya, pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang pelayaran diberi wewenang khusus sebagai penyidik berdasarkan undang-undang ini. Penyidik pegawai negeri sipil tertentu dalam melaksanakan tugas penyidikan berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik

diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan.

³⁹ Pasal 73 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

⁴⁰ Penjelasan Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan “Koordinasi diperlukan selain untuk kelancaran pelaksanaan tugas penyidik, juga dimaksudkan untuk memperlancar komunikasi dan tukar-menukar data, informasi, serta hal lain yang diperlukan dalam rangka efektivitas dan efisiensi penanganan dan/atau penyelesaian tindak pidana perikanan”.

polisi Negara Republik Indonesia. Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 282 ayat (1) yang dimaksudkan dengan penyidik lainnya adalah penyidik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan antara lain Perwira TNI AL. Terkait dengan kewenangan penegakan hukum pada perairan ZEE dilaksanakan oleh TNI AL sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 340.

Dari berbagai pengaturan di dalam peraturan perundang-perundangan di atas telah menyebutkan masing-masing kewenangan lembaga. Pada dasarnya sifat pengawasan dan penegakan di laut masih bersifat sektoral. Untuk pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen siapa yang berwenang belum diatur secara tegas. Walaupun dalam UU tentang TNI mengatur salah satu tugas TNI yaitu menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional namun terkait pengawasan dan penegakan di landas kontinen masih multi interpretatif.

2. Koordinasi antar *Stakeholder* dalam Melakukan Pengawasan dan Penegakan Hukum di Kawasan Landas Kontinen

Prosedur dan tata cara pemeriksaan tindak pidana di laut sebagai bagian dari penegakan hukum di laut mempunyai ciri-ciri atau cara-cara yang khas dan mengandung beberapa perbedaan dengan pemeriksaan tindak pidana di daratan. Hal ini disebabkan karena di laut terdapat bukan saja kepentingan nasional, akan tetapi terdapat pula kepentingan-kepentingan internasional yang harus dihormati, seperti hak lintas damai, hak lintas alur laut kepulauan, hak lintas transit, pemasangan kabel laut serta perikanan tradisional negara tetangga khususnya di wilayah landas kontinen.

Pada dasarnya, pengaturan kewenangan masing-masing instansi terkait penyelenggaraan pengawasan dan penegakan hukum di wilayah perairan laut dan zona tambahan telah ada

di beberapa peraturan perundang-undangan. Namun demikian dalam pengimplementasian di lapangan masih ada masalah, antara lain masih bekerja secara sektoral, kinerja kelembagaan di sektor kelautan belum efektif, tujuan program bersifat ego sektoral, dan lemahnya koordinasi antar kelembagaan.

Dalam peraturan perundang-undangan, penanganan pelanggaran hukum di laut dibedakan dalam dua proses, yaitu (i) proses penghentian, pemeriksaan hingga tahap penangkapan untuk dibawa ke pelabuhan terdekat dan diserahkan kepada instansi yang berwenang guna proses hukum selanjutnya, dan (ii) proses penghentian, pemeriksaan hingga tahap penangkapan untuk dibawa ke Pangkalan TNI AL terdekat karena tindak pidana/pelanggaran hukumnya menjadi kewenangan Perwira TNI AL. Adapun tingkatan koordinasi dalam penyelenggaraan penegakan hukum di perairan Indonesia dan zona tambahan, yaitu (i) koordinasi pada tingkat pengambilan kebijaksanaan dan (ii) koordinasi dalam pelaksanaannya yang mencakup koordinasi dalam kewenangan hukum dan koordinasi pada tingkat operasional di lapangan. Koordinasi dalam kewenangan hukum adalah koordinasi antara instansi penyidik, penuntut dan badan peradilan. Baik proses dan mekanismenya sudah cukup jelas pengaturannya.

Dalam kenyataannya masih menimbulkan kerancuan terkait koordinasi yang sifatnya operasional. Koordinasi antara aparat penegak hukum dipandang masih perlu ditingkatkan dan perlu ada suatu wadah koordinasi yang jelas. Pemerintahan Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo melalui Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014, mendirikan Bakamla yang sebelumnya bernama Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla). Bakorkamla, yang awalnya hanya menjalankan fungsi sebagai pengawas ditata ulang pada tanggal 8 Desember 2014

menjadi Bakamla dengan wewenang yang lebih luas sampai dengan kewenangan untuk menindak segala bentuk kejahatan di laut.⁴¹

Dalam Pasal 73 ayat (1) UU Nomor 45 tahun 2009, disebutkan bahwa ada tiga instansi yang diberi wewenang sebagai penyidik (Perwira TNI AL, Penyidik Kepolisian Negara, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan) yang berkaitan dengan proses perkara tindak pidana perikanan sampai dengan perkara dapat dilimpahkan ke Kejaksaan. Hal ini tentunya dapat menimbulkan kerawanan adanya perbedaan penafsiran peraturan perundang-undangan dan perbedaan pola penegakan hukum di antara sesama aparat, bahkan timbul kekhawatiran akan adanya ketidak harmonisan atau gesekan antar aparat dalam pelaksanaan operasi penegakan hukum di laut.⁴²

Sedangkan Bakamla menjadi *single agency* yang mengkoordinasikan lembaga sipil baik KKP, Kemenhub, Bea Cukai, dan POLRI. Reposisi kewenangan ini memberikan atribusi berupa kewenangan kelembagaan untuk menegakan pertahanan keamanan maritim nasional sesuai dengan materi muatan yang diatur dalam undang-undang. Sesuai dengan teori kewenangan yang disampaikan oleh Philipus M. Hadjon bahwa atribusi dapat dinyatakan juga sebagai suatu mekanisme untuk mendapatkan wewenang dalam pemerintahan. Dengan demikian jelas bahwa kewenangan yang diperoleh melalui atribusi yang dilakukan oleh lembaga pemerintah merupakan kewenangan asli, disebabkan kewenangan tersebut didapatkan langsung dari konstitusi atau peraturan perundang-undangan.

41 Rujito Dibyso Asmoro, *Peran Indonesia dalam Menjaga Stabilitas guna Mewujudkan Indonesia sebagai Negara Poros Maritim Dunia*, Jurnal Kajian Lemhannas RI, Edisi 36, Jakarta, 2018, hal 87-103.

42 M. Dandha, *Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan*, Forum Hukum, Volume 4, Nomor 2, 2007, hal. 26.

Penataan kewenangan di laut, perlu dilakukan pengkategorian peraturan perundang-undangan mengenai kemaritiman menjadi dua, yaitu pertama, undang-undang yang bersifat umum, seperti UU Pertahanan; dan kedua, undang-undang yang seluruhnya mengatur laut, seperti UU Kelautan, UU Perairan, UU ZEE Indonesia; UU Perikanan, dan UU tentang Pelayaran. Sehingga pengkategorian tersebut menjadi dasar reposisi kewenangan dari lembaga-lembaga terkait pertahanan keamanan maritim.

Reposisi kewenangan lembaga terkait pertahanan dan keamanan maritim nasional berdasarkan: 1) pengaturan tata ruang laut yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Ratifikasi UNCLOS 1982, di mana reposisi kewenangan dibedakan berdasarkan tata ruang laut mulai dari perairan pedalaman, perairan kepulauan, laut teritorial, zona tambahan, ZEE dan landas kontinen (2) Berdasarkan lembaga militer dan lembaga sipil, di mana lembaga militer menjadi kewenangan TNI AL dan lembaga sipil dibawah Bakamla selaku *Single Agency Multi Task /SAMT/Koordinator Tunggal*. (3) Pembentukan perundangan baru untuk menegaskan wewenang, fungsi, dan peran Bakamla selaku koordinator tunggal dalam lembaga sipil dalam kaitan pertahanan keamanan maritim nasional. Sekaligus sebagai harmonisasi UU tentang Kelautan dan UU tentang Pelayaran.

Dalam pengaturan ke depan terkait dengan pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen Indonesia perlu mengatur tentang organ pengawas yang melakukan tugas pengawasan dan penegakan hukum pada instansi yang tugas dan kewenangannya berkenaan dengan pengelolaan landas kontinen yakni PPNS tertentu berdasarkan substansi pelanggaran yang dilakukan dan Penyidik Perwira TNI AL. Penyidik Polisi dari Kepolisian Negara Indonesia tidak

dilibatkan dalam kegiatan pengawasan dan penegakan hukum dalam penyelenggaraan eksplorasi dan eksploitasi di landas kontinen Indonesia mengingat kewenangan Kepolisian Negara Indonesia hanya berada di wilayah perairan Indonesia.⁴³ Hal ini didasarkan pada penguasaan substansi oleh PPNS, sementara Penyidik Perwira TNI AL memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum di dalam maupun di luar wilayah perairan.⁴⁴

3. Pengaturan mengenai *Lead Integrator* dalam Penegakan Hukum di Kawasan Laut Landas Kontinen dalam RUU tentang Landas Kontinen

Wilayah landas kontinen merupakan wilayah laut yang jauh, luas, dan dalam. Dengan kemajuan teknologi banyak bukti ilmiah bahwa di daerah landas kontinen memiliki sumber daya alam yang dapat menjadi sumber penghidupan. Pertambahan luas ruang hidup dapat menghasilkan sumber daya alam yang cukup besar bagi kesejahteraan bangsa, mengingat bahwa minyak, gas bumi, dan mineral lainnya banyak yang berada di dasar laut, baik di lepas pantai (*off shore*) maupun di laut dalam di wilayah landas kontinen.

Landas kontinen tidak hanya diperuntukan sumber daya alam. Berdasarkan *use of sea concept*, landas kontinen juga digunakan untuk kepentingan militer terkait *surveillance* dan penggunaan *Missile Site (MSR)* di laut. Selain itu, terdapat juga aktivitas *underwater devices* di

43 Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara memberikan definisi/batasan pengertian bahwa "Wilayah Perairan adalah perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorial".

44 Pasal 9 huruf b Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia mengatur bahwa "angkatan laut bertugas menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi"

landas kontinen yang dilakukan oleh *military* dan *non military*.⁴⁵ Berdasarkan Pasal 10 UU tentang LKI, kepentingan-kepentingan lain yang ada di landas kontinen Indonesia, antara lain, yaitu pertahanan dan keamanan nasional; perhubungan; telekomunikasi dan transmisi listrik dibawah laut; perikanan; penyelidikan oceanografi dan penyelidikan ilmiah lainnya; dan cagar alam.

Mengingat kondisi wilayah landas kontinen tersebut dan banyaknya aktifitas yang dapat dilakukan di wilayah landas kontinen, sehingga untuk mengawasi dan melakukan penegakan hukum diperlukan teknologi yang tinggi dan personil yang terlatih. Dengan melihat pengaturan yang ada terkait banyaknya institusi yang berwenang di laut Indonesia dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum, maka ke depan perlu dipikirkan sistem koordinasi antar lembaga atau institusi pemandu utama (*lead integrator*) agar tercapai efektifitas yang maksimal dalam pengawasan dan penegakan hukum di wilayah landas kontinen.

Telah disebutkan sebelumnya, Indonesia memiliki 13 (tiga belas) lembaga penegak hukum di laut. Dari jumlah tersebut terdiri dari 6 (enam) lembaga yang mempunyai satuan tugas patroli dilaut dan 7 (tujuh) lembaga penegak hukum lainnya tidak memiliki satuan tugas patroli di laut. Beberapa lembaga tersebut memiliki armada teknologi yang tinggi yang dapat menjangkau landas kontinen, selain itu juga memiliki personil yang cukup terlatih dalam pengawasan dan penegakan hukum di laut.

Misalnya, TNI AL sebagai komponen utama dalam melaksanakan penegakan wilayah dan hukum di laut melaksanakan perananan diplomasi, polisionil, dan pertahanan. Sebagai komponen utama pertahanan di

laut, TNI AL wajib untuk menjaga integritas wilayah NKRI dan mempertahankan stabilitas keamanan di laut serta melindungi sumber daya alam di laut dari gangguan keamanan dan pelanggaran hukum di wilayah yurisdiksi nasional Indonesia, baik dari dalam maupun luar negeri seperti; *illegal logging*, *trafficking*, *illegal mining*, *illegal entry* dan lain sebagainya. Dalam menjalankan tugas menjaga keamanan di laut, TNI AL akan sangat bergantung pada kesiapan armada kapal-kapal perang (Kapal Republik Indonesia/KRI) yang dimiliki.

Selain itu, ada Bakamla yang menerapkan sistem *Single Agency Multy Tasks* dalam menjalankan kewenangannya. Sistem tersebut yang menjadikan Bakamla sebagai pemegang komando/kendali terhadap kedua belas instansi pemangku kepentingan secara terintegrasi berwenang untuk melakukan pengejaran seketika (*hot pursuit*); memberhentikan, memeriksa, menangkap, membawa, dan menyerahkan kapal ke instansi terkait yang berwenang untuk pelaksanaan proses hukum lebih lanjut; dan mengintegrasikan sistem informasi keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia.

Berdasarkan UU tentang Pelayaran, Indonesia juga memiliki KPLP yang berfungsi untuk menjamin terselenggaranya keselamatan dan keamanan di laut dilaksanakan fungsi penjagaan dan penegakan peraturan perundang-undangan di laut dan pantai. KPLP bertugas untuk penanganan pencemaran laut, eksplorasi serta eksploitasi bawah laut, melakukan sarana bantuan navigasi-pelayaran, hingga mendukung kegiatan pencarian dan pertolongan jiwa di laut. Selain itu, KPLP juga memiliki empat kewenangan⁴⁶ yang dijalankan dengan disertai dengan kewenangan melakukan penyidikan. Hal inilah yang dapat memaksimalkan dalam

⁴⁵ Kresno Buntoro, *Draft RUU Landas Kontinen: Aspek Penegakan Hukum dan Pertahanan Negara*, Rapat Dengar Pendapat Umum Pansus RUU tentang Landas Kontinen DPR RI, Jakarta, 15 September 2021.

⁴⁶ Pasal 277 Undang-Undang nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran.

menertibkan keamanan dan keselamatan dilaut. Oleh karena itu, sebagai lembaga penyidik, KPLP lebih diuntungkan dalam hal menindak pelaku tindak pidana tanpa takut terjadinya pengguguran oleh hakim apabila dilakukannya praperadilan.

Mengingat letak wilayah landas kontinen tersebut, banyaknya institusi yang memiliki kewenangan di laut, ke depan Indonesia harus membenahi sistem pengawasan dan penegakan hukum di laut khususnya di wilayah landas kontinen. Ada banyak pertimbangan yang harus dilakukan sebelum memilih sistem apa yang tepat untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen. Menurut Kresno Buntoro, Indonesia dapat menentukan sistem pengawasan dan penegakan di laut di Indonesia apakah berdasarkan pendekatan fungsional atau kelembagaan. Pendekatan fungsional ini merupakan metode untuk melihat sistem pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen dengan mengklasifikasikan proses kegiatan pengawasan dan penegakan hukum berdasarkan fungsinya. Pendekatan fungsional ini berupaya menjawab pertanyaan *what* dan *who does what*. Sedangkan pendekatan kelembagaan yaitu melihat berbagai lembaga dan struktur kelembagaan yang terlibat dalam pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen. Pendekatan kelembagaan bertujuan menjawab pertanyaan "*who?*" atau siapa yang berperan dalam kegiatan pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen. Kedua pendekatan tersebut memang memiliki kelemahan. Namun demikian, menurut Kresno Buntoro pendekatan kelembagaan lebih baik diterapkan dalam pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen. Artinya lembaga yang mempunyai kemampuan baik secara peralatan yang berteknologi tinggi dan canggih, juga memiliki personil yang memadai.⁴⁷

⁴⁷ Kresno Buntoro, *Draft RUU Landas Kontinen*:

Wilayah landas kontinen, memiliki banyak kepentingan nasional antara lain:⁴⁸

- a. sumber daya mineral (minyak dan gas bumi);
- b. perlindungan lingkungan hayati dan non-hayati;
- c. pipa dan kabel bawah laut;
- d. instalasi lepas pantai, turbin angin (*wind turbine*);
- e. pengawasan (*surveillance*) pertahanan wilayah Negara; dan
- f. diplomasi dan perkembangan hukum internasional (submisi landas kontinen dan tambahan).

Dengan banyaknya kepentingan di wilayah landas kontinen maka banyak hal yang harus dikoordinasikan. Kondisi kelembagaan di laut Indonesia saat inipun masih sifatnya sektoral. Dengan jumlah institusi yang banyak dan masing-masing memiliki kewenangan tertentu di laut, ke depan pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen harus dilakukan secara integratif dan koordinatif. *Lead integrator* memang diperlukan untuk ke depan agar pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen lebih terarah. Namun, dengan kondisi kelembagaan di laut Indonesia saat ini, untuk pengawasan wilayah landas kontinen dilakukan secara koordinatif dan dipandu oleh satu lembaga agar lebih efektif dan efisien. Bakamla sebagai badan yang bertugas melaksanakan patroli keamanan, keselamatan, dan penegakan hukum di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia harus dapat menjadi *lead integrator* dalam pengawasan dan penegakan hukum di wilayah landas kontinen serta terkait *lead integrator* ini harus ditegaskan di dalam RUU tentang LKI.

Aspek Penegakan Hukum dan Pertahanan Negara.

⁴⁸ Arie Afriansyah, *Aspek Hukum Laut dalam Rancangan Undang-Undang tentang Landas Kontinen*, Rapat Dengar Pendapat Umum Pansus RUU tentang Landas Kontinen DPR RI, Jakarta, 15 September 2021.

III. Penutup

A. Simpulan

Dari beberapa penjabaran di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Indonesia memiliki 13 (tiga belas) lembaga penegak hukum di laut. Dari jumlah tersebut terdiri dari 6 (enam) lembaga yang mempunyai satuan tugas patroli dilaut dan 7 (tujuh) lembaga penegak hukum lainnya tidak memiliki satuan tugas patroli di laut. Masing-masing lembaga tersebut memiliki kewenangan dan peranan di laut Indonesia.
2. Kewenangan masing-masing instansi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pengawasan dan penegakan hukum di wilayah laut Indonesia telah diatur di beberapa peraturan perundang-undangan. Namun demikian dalam pengimplementasiannya masih ada masalah, antara lain masih bekerja secara sektoral, kinerja kelembagaan disektor kelautan belum efektif, tujuan program bersifat ego sektoral, dan lemahnya koordinasi antar kelembagaan.
3. Wilayah landas kontinen jauh dan dalam serta banyaknya kepentingan di wilayah landas kontinen tersebut. Selain itu, saat ini jumlah institusi memiliki kewenangan tertentu di laut cukup banyak di Indonesia, ke depan pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen harus dilakukan secara integratif dan koordinatif. *Lead integrator* juga diperlukan ke depan dalam hal pengawasan dan penegakan hukum di landas kontinen agar lebih terarah. Selain itu, untuk pengawasan dan penegakan hukum di wilayah landas kontinen dilakukan secara koordinatif antar institusi yang memiliki kewenangan di laut yang dipandu oleh Bakamla.

B. Saran

Adapun saran yang dapat disampaikan dalam hasil tulisan adalah sebagai berikut:

1. Untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum di wilayah landas kontinen, diperlukan pembaharuan sarana dan prasarana yang berteknologi untuk menunjang kegiatan tersebut. Selain itu perlu koordinasi antar instansi yang berwenang. Ke depan agar koordinasi tersebut efektif, diperlukan juga *lead integrator* yaitu Bakamla untuk memandu pengawasan dan penegakan hukum di wilayah landas kontinen agar lebih terarah.
2. Di dalam UU tentang LKI tidak diatur mengenai lembaga yang melakukan pengawasan dan penegakan hukum di wilayah landas kontinen. Oleh karena itu, untuk menjaga kedaulatan di wilayah landas kontinen perlu diatur tentang penyelenggaraan pengawasan dan penegakan hukum secara komprehensif, antara lain pihak yang berwenang, objek pengawasan, bentuk pelanggaran, batasan kewenangan, dan koordinasi antar instansi di dalam revisi UU tentang LKI.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

- Konvensi Jenewa Tahun 1958 tentang Landas Kontinen.
- Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1982 tentang Hukum Laut.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran.

- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Kelautan.
- Buku**
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Ke-3, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Churchil, R.R., and Lowe A.V. *The Law of the Sea*. Manchester: Manchester University Press, 1983.
- Friedman, Wolfgang. *The Future of The Ocean*. New York: George Braziller, Inc., 1971.
- Jayadi, Ahkam. *Memahami Tujuan Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Genta Press, 2015.
- Johnston, Douglas M. *Marine Policy and The Coastal Community*. New York: St. Martin's Press, 1976.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. *Laporan Kinerja Kementerian Kelautan dan Perikanan 2020*. Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2021.
- Kusumaatmadja, Moctar. *Bunga Rampai Hukum Laut*. Bandung: Binacipta, 1978.
- Limbong, Benhard. *Poros Maritim*. Jakarta: Margaretha Pustaka, 2015.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016.
- Parthiana, I Wayan. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Mandar Maju, 2013.
- Setiawan, Yudhi. *Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktik (Dilengkapi dengan Beberapa Kasus Pertahanan)*. Depok: Rajawali Pers, 2017.
- Sirajun dkk. *Hukum Pelayanan Publik*. Malang: Setara Press, 2012.
- Sodik, Dikdik Mohamad. *Hukum Laut Internasional dan Pengaturannya di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2014.
- Tirtamulia, Tjondro. *Zona-Zona laut UNCLOS*. Bandung: PT. Brilian Internasional, 2011.
- Widjajanto, Andi, dkk. *Penataan Kebijakan Keamanan Nasional*. Bandung: Dian Cipta, 2013.
- Jurnal**
- Agoes, Ety R. *Konsepsi Economic Zone Di Dalam Hukum Laut Internasional*. Padjadjaran No. 4/1976 dan NO. 1/1977.
- Asiyah, Jamilah, & Hari Sutra Disemadi. *Penegakan Hukum Illegal Fishing dalam Perspektif UNCLOS 1982*. *Mulawarman Law Review*, Vol.5 No.1, 2020.
- Asmoro, Rujito Dibyo. *Peran Indonesia dalam Menjaga Stabilitas guna Mewujudkan Indonesia sebagai Negara Poros Maritim Dunia*. *Jurnal Kajian Lemhannas RI*, Edisi 36, Jakarta, 2018.
- Azis, Abdul Nazili, Setyawanto R, Lazarus Tri, & Hardiwinoto Soekotjo. *Kewenangan Badan Keamanan Laut (Bakamla) dalam Pelaksanaan Pengamanan di Wilayah Perairan Indonesia*. *Diponegoro Law Journal*, Vol.5 No.4, 2017, hal.7.
- Dandha, M. *Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan*. *Forum Hukum*, Volume 4, Nomor 2, 2007.
- Kurniasanti, & Joko Setiyono. *Penanggulangan Kejahatan Perompakan Laut di Indonesia Berdasarkan Perspektif Hukum Pidana Internasional*. *Jurnal Cendekia Hukum*, Vol.6 No.1, 2020.
- Listiyono, Yudi, Lukman Yudho Prakoso, & Doha Sianturi. *Membangun Kekuatan*

Laut Indonesia Dipandang Dari Pengawal Laut Dan Deterrence Effect Indonesia. Jurnal Strategi Pertahanan Laut, Vol.5 No.1, 2021.

Tuhulele, Popi. *Upaya Hukum Indonesia Mengajukan Landas Kontinen Ekstensi (Antara Peluang Dan Tantangan).* Jurnal Perspektif, Volume XVI No. 3 Edisi Mei, 2011.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

Afriansyah, Arie. *Aspek Hukum Laut dalam Rancangan Undang-Undang tentang Landas Kontinen.* Rapat Dengar Pendapat Umum Pansus RUU tentang Landas Kontinen DPR RI. Jakarta. 15 September 2021.

Buntoro, Kresno. *Draft RUU Landas Kontinen: Aspek Penegakan Hukum dan Pertahanan Negara.* Rapat Dengar Pendapat Umum Pansus RUU tentang Landas Kontinen DPR RI. Jakarta. 15 September 2021.

Laman

Arsana, I Made Andi. *Delineasi Batas Terluar Landas Kontinen Ekstensi Indonesia: Status dan Permasalahannya,* dimuat dalam <https://docplayer.info/34172769-Delineasi-batas-terluar-landas-kontinen-ekstensi-indonesia-status-dan-permasalahannya-i-made-andi-arsana.html> diakses pada 10 Maret 2022.

Asshiddiqie, Jimly. *Penegakan Hukum,* dimuat dalam http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf, diakses 11 Maret 2022.

Hananto, Akhyari. "Dikukuhkan Di New York Agustus Ini, Inilah Jumlah Resmi Pulau Di Indonesia," dimuat dalam www.goodnewsfromindonesia.id, 2017, <https://www.goodnewsfromindonesia.id/2017/08/19/dikukuhkan-di-new-york-agustus-ini-inilah-jumlah-resmi-pulau-di-indonesia>, diakses pada 15 Februari 2022.

Pusat Survei Geologi. *Sumber Daya Minyak dan Gas Bumi,* dimuat dalam <https://psg.bgl.esdm.go.id/survei/sumber-daya-minyak-dan-gas-bumi>, diakses pada tanggal 13 Januari 2022.

Wasisto, Gentur. *Kewenangan Bakamla Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Tertentu Dilaut Berdasarkan UU No.32 Tahun 2014 tentang Kelautan,* dimuat di dalam <https://media.neliti.com/media/publications/35669-ID-kewenangan-bakamla-dalam-penegakan-hukum-tindak-pidana-tertentu-dilaut-berdasark.pdf>, diakses pada 2 Juni 2022.

Wulansari, Eka Martiana. *Penegakan Hukum Di Laut Dengan Sistem Single Agency Multy Tasks,* Jurnal Rechtsvinding Online, dimuat dalam https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/PENEGAKAN%20HUKUM%20DI%20LAUT%20DENGAN%20SISTEM%20SINGLE%20AGENCY%20MULTY%20TASKS.pdf, diakses pada 12 Maret 2022

ANALISIS IMPLEMENTASI FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

(ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE SUPERVISION FUNCTION OF THE REGIONAL PEOPLE'S REPRESENTATIVE COUNCIL ON THE IMPLEMENTATION OF REGIONAL GOVERNMENT ACCORDING TO LAW NUMBER 23 OF 2014 CONCERNING REGIONAL GOVERNMENT)

Maryam Sari

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pancasila

*Korespondensi: naazqiasiti20@protonmail.com

Abstrak

Penelitian ini membahas tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian dari Pemerintah Daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Tugas DPRD secara normatif merupakan cerminan kehidupan demokrasi dalam pemerintahan daerah sebagai sarana *check and balance*. Dalam tulisan ini terdapat permasalahan yakni bagaimana pola hubungan antara DPRD dengan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan bagaimana implementasi fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuan penulisan ini untuk mengetahui pola hubungan antara DPRD dengan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan untuk mengetahui implementasi fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk menjawab permasalahan tersebut penulis menggunakan metode penulisan yuridis normatif yang menggunakan sumber data berupa peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan pendapat para sarjana terkemuka, kemudian menganalisisnya agar mendapat jawaban secara ilmiah. Pada pokoknya tulisan ini mendapatkan simpulan bahwa secara normatif fungsi pengawasan DPRD sebagai pencerminan kehidupan demokrasi di daerah, yang harapannya adalah sebagai sarana *check and balance* dalam pemerintahan di daerah. Namun sejauh ini pengawasan DPRD belum dijalankan secara efektif, mengingat bahwa DPRD juga merupakan bagian dari pemerintah daerah. Terkait hubungan antara DPRD dengan kepala daerah adalah pola hubungan kemitraan, yang sama-sama sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah, sehingga tidak ada yang lebih tinggi diantara keduanya.

Kata kunci: pengawasan DPRD, pemerintah daerah, fungsi pengawasan

Abstract

This study discusses the Regional People's Representative Council (DPRD) which is part of the Regional Government which has legislative, budgetary, and supervisory functions. The duties of the DPRD are normatively a reflection of democratic life in local government as a means of *check and balance*. In this paper there are problems, namely how the pattern of the relationship between the DPRD and the Regional Head according to Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and how the implementation of the supervisory function by the DPRD on the implementation of regional government. The purpose of this paper is to determine the pattern of the relationship between the DPRD and the Regional Head according to Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and to determine the implementation of the supervisory function by the DPRD on the implementation of regional government. To answer this problem, the writer uses a normative juridical writing method that uses data sources in the form of legislation, legal theory, and the opinions of leading scholars, then analyzes them in order to get a scientific answer. In essence, this paper concludes that normatively the supervisory

function of the DPRD is a reflection of democratic life in the region, which is expected to be a means of check and balance in regional government. However, so far the supervision of the DPRD has not been carried out effectively, considering that the DPRD is also part of the Regional Government. Related to the relationship between the DPRD and the Regional Head is the pattern of partnership relationships, both of which are elements of regional government administrators, so that there is no higher level between the two.

Keywords: DPRD supervision, local government, supervision function

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara kesatuan, hal itu lebih tegas tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang menyatakan bahwa *Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik*. Dalam Pancasila termuat secara jelas pada sila ketiga yang berbunyi *Persatuan Indonesia*. Artinya bahwa bentuk Negara Kesatuan Indonesia telah dinyatakan secara bulat dan konstitusional tertuang dalam dasar negara Republik Indonesia, yaitu UUD NRI Tahun 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan dan Pancasila, sehingga diharapkan dapat menyatukan seluruh rakyat yang berada di wilayah nusantara yang begitu luas serta terbagi dalam bentuk pulau dan kepulauan dengan penduduknya terdiri dari berbagai suku bangsa.

Adapun wilayah Indonesia begitu luas, untuk itu maka dalam menjalankan pemerintahan tidak mungkin diatur dan diurus sendiri oleh pemerintah pusat, oleh karena itu harus ada pelimpahan wewenang dalam menjalankan pemerintahan, seperti yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam Undang-Undang.

Selanjutnya, dalam undang-undang yang mengatur tentang pemerintah daerah adalah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (UU tentang Pemda) di dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa:

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyelenggara pemerintahan di daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD, hal ini dikarenakan DPRD bukanlah merupakan legislatif daerah. Dalam negara kesatuan atau sering juga disebut sebagai negara *Unitaris*. *Unitary* adalah negara tunggal (satu negara) yang *monosentris* (berpusat satu) terdiri hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh wilayah negara bersangkutan. Dalam melakukan aktifitas keluar maupun ke dalam, diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah kesatuan, baik pemerintah pusat maupun daerah.¹ Negara kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang² sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat, dengan demikian daerah-daerah di negara kesatuan itu sebenarnya tidak mempunyai

1 Budi Sudjijono, *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Jakarta: Citra Mandala Pratama, 2013, hal. 2.

2 Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Editor, Jakarta: Rajawali Press, 2017, hal. 54.

suatu kewenangan, oleh karena itu untuk mempermudah urusan pemerintahan harus ada pelimpahan wewenang. Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonomi bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu merupakan hakekat negara kesatuan.³ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian dari pemerintah daerah, karena di dalam negara kesatuan tidak ada legislatif daerah, oleh karena itu DPRD dimasukkan ke dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Namun demikian, kewenangan DPRD tidak seperti kepala daerah yang mempunyai kewenangan penuh dalam menjalankan pemerintahan. Kewenangan DPRD dibatasi hanya menjalankan fungsinya sesuai dengan undang-undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 41 UU tentang Pemda maka DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Mengenai fungsi pengawasan tentu akan terjadi kontroversi dalam menjalankan fungsinya karena di satu sisi DPRD adalah bagian dari pemerintah daerah tetapi di sisi lain DPRD harus mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Dalam menjalankan pemerintahan, kewenangan DPRD tidak seperti kewenangan kepala daerah yang memiliki kewenangan begitu besar, sehingga dominasi kewenangan dalam menjalankan pemerintahan daerah berada pada kepala daerah. Adapun mengenai hal ini bisa dikaji dari segi filosofi dan politisnya. DPRD dari segi filosofisnya merupakan merupakan pemegang kontrol penyelenggaraan pemerintahan di daerah.⁴ Selaku pengawas

maka kewenangannya dalam penyelenggaraan memang kurang terasa dibandingkan kepala daerah. Dari sisi politisnya memang terlihat bahwa peranan DPRD hanyalah sebagai pelengkap saja dalam menjalankan pemerintahan di daerah. Walaupun DPRD mempunyai fungsi pengawasan tetapi pada implementasinya apakah sudah dijalankan secara efektif, mengingat bahwa DPRD juga merupakan bagian dari pemerintah daerah, tentu saja akan sulit menjalankan tugas ini, karena DPRD tidak bisa berlaku independen seperti DPR.⁵

Keberadaan DPRD seperti ini sejatinya sudah berjalan cukup lama di Indonesia, tetapi ada hal yang menarik ketika dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD ditempatkan sebagai lembaga legislatif daerah yang kedudukannya di atas kepala daerah, dan bahkan DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden apabila pertanggungjawabannya ditolak untuk yang kedua kalinya. DPRD mempunyai kewenangan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁶ Tentu saja kewenangan yang berlebihan itu bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan, dan bahkan akan mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak berjalan lama, hanya kurang lebih 5 (lima) tahun, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.⁷

UU tentang Pemda seperti kembali kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, namun

3 Sri Soemantri Martokusumo, *Pengantar Perbandingan Antar-Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 1981, hal. 17.

4 Marzuki Lubis, *Pergeseran Garis Peraturan Perundang-Undangan Tentang DPRD dan Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2013, hal. 16.

5 Rudini, *Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan*, Jakarta: Penerbit Pustaka Sinar Harapan, 2012, hal. 45.

6 Mirza Nasution, *Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Jakarta: Sofmedia, 2014, hal. 262.

7 Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Persatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika 2017, hal. 141.

nuansanya lebih kedaerahan lagi, yaitu sudah menempatkan otonomi seluas-luasnya, berarti mengikuti ketentuan yang termuat UUD NRI Tahun 1945. Nuansa demokratis sudah mulai nampak yaitu memberikan kewenangan kepada daerah yang cukup besar dalam hal pembagian kewenangan dan pertimbangan keuangan, walaupun kewenangan DPRD nya juga tidak begitu besar karena merupakan bagian dari pemerintah daerah, begitulah sistem otonomi di negara kesatuan, sehingga akan sulit dikatakan bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bisa berjalan secara efektif.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah,⁸ Tugas itu secara normatif sebagai cerminan kehidupan demokrasi dalam pemerintah daerah, yang harapannya adalah sebagai pelaksanaan *check and balance* lembaga di luar kekuasaan pemerintah daerah agar terdapat keseimbangan, kemudian kepala daerah tidak semata-mata sendiri dalam menjalankan tugasnya, maka keberadaan DPRD sangat diperlukan dalam pembangunan daerah, namun di satu sisi DPRD juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan pemerintah daerah, dan akan menimbulkan kesulitan dalam menjalankan tugas pengawasan tersebut, sehingga belum bisa dijalankan secara efektif.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas maka pokok permasalahan dalam tulisan ini yakni:

⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hal. 67.

1. Bagaimana pola hubungan antara DPRD dengan kepala daerah menurut UU tentang Pemda?
2. Bagaimana implementasi fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah?

C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk memperoleh masukan yakni sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pola hubungan antara DPRD dengan kepala daerah menurut UU tentang Pemda.
2. Untuk mengetahui implementasi fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

D. Metode Penulisan

Dalam penulisan ini sentral kajiannya adalah hukum pemerintah daerah, merupakan bagian dari ilmu hukum, oleh karena itu penulisannya adalah termasuk penulisan hukum, yaitu sebagai penulisan untuk menemukan hukum *in concreto* yang meliputi berbagai kegiatan untuk menemukan apakah yang merupakan hukum yang layak untuk diterapkan secara *in concreto* untuk menyelesaikan suatu yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisisnya.⁹

Jenis penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penulisan hukum normatif, yang menggunakan metode doktrinal monologi, yang bertolak dari kaidah sebagai ajaran yang berisi kaidah akan perilaku¹⁰, kemudian penulisan hukum normatif ini mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat yang menjadi acuan perilaku setiap orang, sedangkan norma hukum yang berlaku itu berupa norma hukum positif tertulis bentukan lembaga pembuat perundang-undangan (Undang-Undang Dasar),

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1986, hal. 43.

¹⁰ Bernart Arif Sidarta, *Refleksi Tentang Fundasi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional*, Bandung: Pasca Sarjana UNPAD, 2016, hal. 190.

kodifikasi, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan hukum tertulis yang merupakan tindak lanjut dari lembaga peradilan (*judge made law*), serta norma hukum tertulis buatan pihak-pihak yang berkompeten (kontrak, dokumen hukum, laporan hukum, catatan hukum, dan Rancangan Undang-Undang), oleh karena itu, penulisan hukum normatif ini disebut juga penelitian hukum teoritis/dogmatik, karena tidak mengkaji pelaksanaan atau implementasi hukum, fokus kajiannya adalah inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum.¹¹

Analisis data yang dipergunakan adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh berdasarkan kualitas data, dengan membandingkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan UU tentang Pemda, tentang Pemerintahan Daerah khususnya mengenai fungsi pengawasan DPRD, serta peraturan lainnya termasuk doktrin-doktrin yang berkaitan dengan permasalahan di atas.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Konsep Lembaga Negara

Negara dalam menjalankan perannya memiliki organ-organ atau yang disebut sebagai lembaga negara. Pakar Hukum Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa sebutan organ negara atau lembaga negara memiliki perbedaan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut dengan Ornop atau Organisasi Non-pemerintahan yang dalam Bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization* (NGO's). Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, atau juga bersifat campuran.¹²

¹¹ *Ibid.*, hal. 191.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta:

Prinsip *Trias Politica* yang dicetuskan oleh Montesquieu dewasa ini sebenarnya sudah tidak begitu relevan, hal ini dikarenakan tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa semua organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Faktanya dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar-cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling berhubungan dan bahkan ketiganya mempunyai sifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.¹³

Pada saat ini harus diakui bahwa masih berkembang pemahaman yang luas tentang pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara diidentikkan dengan pengertian lembaga yang berkedudukan di ranah kekuasaan legislatif, yang berada di ranah kekuasaan eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah yudikatif disebut dengan lembaga pengadilan.¹⁴

Selanjutnya, Jimly juga menjelaskan bahwa lembaga negara yang diatur dan dibuat melalui UUD NRI Tahun 1945 merupakan organ konstitusi, sedangkan lembaga negara yang diatur berdasarkan undang-undang merupakan organ undang-undang, sementara lembaga negara yang hanya dibentuk dengan keputusan presiden tentu saja memiliki tingkatan dan derajat lebih rendah lagi terkait perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian halnya jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Perbedaan tingkatan kedudukan lembaga inilah yang ikut memberi pengaruh kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh setiap lembaga tersebut.¹⁵

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hal. 31.

¹³ *Ibid.*, hal. 32.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 23.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 25.

2. Konsep Fungsi Pengaturan Dalam Menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU tentang Administrasi Pemerintahan) telah memperluas lingkup administrasi pemerintahan selain keputusan juga melingkupi tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan yang dilaksanakan oleh lingkup lembaga eksekutif, lingkup lembaga yudikatif, lingkup lembaga legislatif dan fungsi pemerintahan yang disebutkan UUD NRI Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Apabila ingin mengetahui apakah menerbitkan peraturan perundang-undangan pelaksana undang-undang merupakan fungsi pemerintahan dalam melaksanakan administrasi pemerintahan, haruslah merujuk kepada UU tentang Administrasi Pemerintahan yang merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun). UU tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan dengan jelas bahwa fungsi administrasi pemerintahan meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.

Apabila dicermati pengertian dari fungsi pemerintahan yang dimaksud oleh UU tentang Administrasi Pemerintahan adalah pemerintahan dalam arti luas. Pemerintah dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yaitu pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga, dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan di sini meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisiil atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama

negara¹⁶. Fungsi pengaturan administrasi pemerintahan sebagaimana dimaksud oleh UU tentang Administrasi Pemerintahan berkenaan dengan melaksanakan perintah UU. Hal ini juga selaras dengan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) menyebutkan materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

3. Konsep Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagiandari penyelenggaraan pemerintahan Negara. Secara umum pelaksanaan pemerintah daerah terbagi 2 (dua), yaitu *Local Self Government* dan *Local State Government*.¹⁷ Pertama, *Local Self Government*. Pemerintah daerah dalam bentuk *Local Self Government* berwenang mengatur dan mengurus pemerintahansendiri. Pemerintahan daerah dalam bentuk *Local Self Government* ini diperlukan oleh sistem pemerintahan negara untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan yang sesuai dengan kondisi daerah artinya dalam hal-hal tertentu penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah akan lebih efisien dan efektif jika diserahkan kepada pemerintahan daerah tertentu.

16 Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008, hal. 41. Berbeda dengan pemerintahan dalam arti sempit (*bestuurvoering*) yaitu mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.

17 Arie Djaenuri, *Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019, hal. 20

Hal ini dikarenakan Pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan daerah dan masyarakat daerah, demikian juga untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah-daerah khusus tertentu, perlu dibentuk pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang ada di daerah tersebut. Walaupun pemerintahan daerah dalam bentuk *Local Self Government* memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya akan tetapi kedudukannya tetap merupakan subsistem dari sistem pemerintahan Negara. Bentuk pemerintahan daerah *Local Self Government* merupakan konsekuensi dari dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.¹⁸

Local state government adalah unit organisasi pemerintahan wilayah, unit organisasi pemerintahan di daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi. Pemerintahan wilayah atau pemerintahan administratif dibentuk untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah pusat di daerah. Tidak semua urusan pemerintah pusat itu dapat ditangani secara langsung oleh pemerintah pusat secara efisien dan efektif. Untuk itu, dibentuklah pemerintahan wilayah yang tujuannya untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah. *Local state government* atau pemerintahan wilayah bertugas hanya untuk menyelenggarakan instruksi-instruksi, arahan, petunjuk-petunjuk dan kebijakan-kebijakan pemerintah pusat. Pemerintahan wilayah itu diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah pusat di wilayah negara yang sangat luas dengan kondisi komunikasi yang tidak lancar serta mengakibatkan sulitnya komunikasi langsung

antara pemerintah dengan masyarakat. Sebagai konsekuensinya tugas pemerintahan wilayah hanya sebatas pada pelaksanaan tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat.¹⁹ Dalam perjalanannya sejarah Pemerintahan Daerah Indonesia telah mengalami beberapa perubahan mendasar seiring dengan pergeseran kekuasaan.

B. Analisis

1. Pola Hubungan Antara DPRD dengan Kepala Daerah Menurut UU Tentang Pemda

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sedangkan DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, kedua organ pemerintahan daerah tersebut mempunyai kedudukan yang sejajar dan menjadi mitra hubungan kerja (hubungan kewenangan) diantara kedua organ pemerintahan daerah, hubungan tersebut antara lain: 1. hubungan yang berkenaan dengan pemilihan, sebagai hubungan yang paling awal terjalin antara DPRD dan Kepala Daerah sebagai perwujudan dari demokrasi; 2. hubungan dalam bidang legislasi, merupakan konsekuensi dari pemerintah daerah yang berotonomi dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan rakyat daerah. Untuk itu kepada DPRD dan Kepala daerah diberikan kewenangan untuk membuat dan menetapkan Perda; 3. hubungan dalam bidang anggaran, merupakan hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam rangka penyusunan RAPBD dan menetapkan APBD serta perubahan APBD dalam

18 Serajuddin, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang: Setara Press, 2016, hal. 48.

19 Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Teori Hukum Dan Aplikasinya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hal. 97.

rangka penyelenggaraan otonomi daerah; 4. hubungan dalam bidang pengawasan, adalah hubungan yang dilakukan oleh DPRD secara sepihak terhadap Kepala Daerah sebagai pencerminan dari pemerintahan yang demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tidak menyimpang dari aturan-aturan yang telah ditetapkan bersama, juga tidak menyimpang norma-norma dan peraturan perundang-undangan lainnya; 5. hubungan dalam bidang pertanggungjawaban adalah hubungan yang sifatnya sepihak dari DPRD kepada Kepala Daerah dan dapat juga dikelompokkan ke dalam hubungan pengawasan. Karena pada hakikatnya pertanggungjawaban itu sendiri merupakan instrumen untuk melihat, mengevaluasi dan menguji sejauh mana penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu periode tertentu itu sudah terlaksana atau sebaliknya belum terlaksana sesuai dengan rencana dan program yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan 6. hubungan dalam bidang administrasi, yaitu hubungan yang berkenaan dengan pengangkatan pejabat daerah, seperti Sekretaris Daerah, dan lain sebagainya.

Dari sekian banyak jenis hubungan dan wewenang antara DPRD dengan Kepala Daerah tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terlihat bahwa Kepala Daerah bukan merupakan penguasa tunggal di daerah, karena penyelenggara pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, hal ini diharapkan agar tercipta iklim demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemudian terjadi *check and balance*, gambaran tersebut dapat diklarifikasikan menjadi tiga jenis hubungan, yaitu hubungan kemitraan (*partnership*), hubungan pengawasan (*controlling*), dan hubungan anggaran (*budgeting*), seperti halnya hubungan antara DPR dengan Presiden pada Pemerintah Pusat.²⁰

²⁰ IGde Panca Astawa, *Problematika Hukum Otonomi*

Hubungan kemitraan antara Kepala Daerah dengan DPRD tergambar dalam Pasal 27 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna DPRD. Namun demikian rencana strategis dimaksud tidak harus mendapatkan persetujuan dari DPRD, tetapi hanya sekedar melaporkannya dan kemudian dalam menjalankan pemerintahan daerah berpedoman pada rencana strategis yang sudah disetujui bersama, ini adalah sebuah bentuk kesepakatan yang akan berimplikasi pada anggaran yang akan dibahas bersama kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Mengenai hubungan pengawasan DPRD terhadap Kepala Daerah akan berdampak pada pertanggungjawaban. Di dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa: Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Kepala Daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Keterangan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD tersebut meliputi penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah dan urusan tugas pembantuan, akan tetapi tindak lanjut dari pemberian keterangan pertanggungjawaban tersebut, DPRD tidak mempunyai kewenangan yang jelas, karena tidak diatur bagaimana konsekuensinya seandainya keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak dapat diterima oleh DPRD.²¹

Daerah di Indonesia, Bandung: Alumni, 2008, hal. 112.

²¹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2018, hal. 291.

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagai bentuk pertanggungjawaban secara vertikal, yang disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sedangkan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD bersifat horisontal karena memang antara DPRD dan Kepala Daerah mempunyai kedudukan yang sejajar, tidak ada yang lebih tinggi dan sama-sama dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah secara langsung. Oleh karena DPRD dan Kepala Daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah maka secara normatif hubungan antara keduanya harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Pada prinsipnya urgensi jenis hubungan antara legislatif dan eksekutif daerah tersebut meliputi hal-hal yaitu: *representasi, anggaran, pertanggungjawaban, pembuatan peraturan daerah, pengangkatan sekeretaris daerah, pembinaan dan pengawasan*.

Pola hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah diharapkan bisa berjalan sebagaimana mestinya, tentunya hal itu akan tercapai jika keduanya memiliki visi yang sama dan bukan saja menyangkut kelembagaan tetapi juga secara individu. Bahwa mereka merasa terikat dengan komitmen bersama untuk menjalankan pemerintahan yang bertujuan untuk kemaslahatan daerah, serta sama-sama menjalankan prinsip transparan, demokrasi, jujur, berkeadilan, bertanggungjawab dan obyektif, kemudian memperhatikan faktor yang ideal berdasarkan keinginan masyarakat dan berpedoman pada aturan hukum yang berlaku serta norma-norma pada masyarakat.

Lebih luas lagi hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah diharapkan bukan saja semata-mata sesuai dengan peraturan yang ada, tetapi juga berdasarkan kesepakatan-kesepakatan yang etis dan nilai-nilai budaya lokal, untuk itu keduanya harus mampu memanfaatkan ruang publik sebagai

katalisator dan *dinamisator* untuk mendorong harmonisasi hubungan diantara keduanya, sehingga semakin luas ruang publik yang terbina semakin tinggi pula keterlibatan dan partisipasi masyarakat didalam pembangunan daerah, disatu sisi juga tetap diharapkan sikap kritis DPRD dalam melaksanakan fungsinya dan tetap independen. Kepala Daerah pun tetap menghormatinya, dengan demikian kepercayaan masyarakat kepada kedua lembaga politik ini semakin besar, terutama pada politik di daerah, sehingga terciptalah suasana yang kondusif. Pola hubungan kemitraan antara DPRD dengan Kepala Daerah tentu sudah cocok di dalam sistem demokrasi di Indonesia, dalam rangka mempertahankan Negara Kasatuan Republik Indonesia, dimana dalam negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif yaitu legislatif pusat.

2. Implementasi Fungsi Pengawasan Oleh DPRD Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Indonesia adalah negara demokrasi, untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga poros kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang) dan kekuasaan yudikatif (peradilan/kehakiman, untuk menegakkan perundang-undangan kalau terjadi pelanggaran), ketiga poros kekuasaan tersebut masing-masing terpisah satu sama lain, baik mengenai orangnya maupun fungsinya, ajaran tersebut berasal dari pendapat Montesquieu yang diberi nama *Trias Politica* (*Tri* = tiga, *As* = poros/pusat, dan *Politica* kekuasaan).²²

Sejalan dengan doktrin *trias politica* tersebut, bahwa yang dimaksud pemisahan kekuasaan adalah pemisahan kekuasaan di tingkat pusat

22 Bambang Sutiyoso, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2015, hal. 18.

negara, bukan di tingkat daerah, karena mengenai kekuasaan legislatif, dijelaskan bahwa di negara kesatuan yang disebut sebagai negara *unitaris*, *unitary* adalah negara tunggal (satu negara) yang *monosentris* (berpusat satu), terdiri hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, satu legislatif yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah negara bersangkutan. Maka sebenarnya legislatif daerah di negara kesatuan tidak ada, tetapi oleh karena Indonesia merupakan negara kesatuan yang mengedepankan otonomi daerah dan dalam rangka menjalankan demokrasi serta membantu Kepala Daerah khususnya dalam pembuatan Peraturan Daerah, maka dibentuklah Badan Legislatif Daerah yang semula disebut Komite Nasional Daerah (KND), kemudian diubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Sampai sekarang lembaga legislatif daerah itu masih tetap ada disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Badan Perwakilan Daerah seperti di amanatkan Pasal UUD NRI Tahun 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan diharapkan agar dalam menjalankan pemerintahan di daerah juga bersendi atas dasar permusyawaratan, dan arti penting Badan Perwakilan Daerah DPRD menjadi atribut demokrasi dalam menjalankan pemerintahan daerah, karena perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif, bahwa pemerintah harus dijalankan atas kehendak rakyat yang diwakili oleh wakil rakyat yang ada di DPRD, maka DPRD memiliki posisi sentral yang tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Oleh karena itu antara lembaga legislatif di daerah maupun lembaga eksekutif di daerah harus dipisahkan, agar terjadi keseimbangan maupun *check and balance* dalam menjalankan pemerintahan di daerah, begitu juga yang diamanatkan dalam pertimbangan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, terlihat corak kekuasaan Kepala Daerah memiliki kewenangan yang lebih dominan dibandingkan dengan kekuasaan DPRD, padahal didalam Pasal 1 angka menyatakan bahwa "*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.*" Kemudian Pasal 1 angka (3) menyatakan bahwa "*Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.*" Ketentuan tersebut ditunjang dengan Pasal 40 yang menyatakan bahwa "*DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.*"

Dari beberapa ketentuan pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa penyelenggara pemerintah daerah adalah Kepala Daerah, bersama-sama dengan perangkat daerah termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Di samping itu DPRD juga merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah, yang seharusnya merupakan lembaga terpisah dengan lembaga pemerintahan, tetapi kenyataannya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa DPRD juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan Pemerintah Daerah. Oleh Undang-Undang DPRD diberi wewenang seperti yang termuat dalam Pasal 41 yang menyatakan "*DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.*" Kemudian mengenai fungsi pengawasan diatur dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c, yang menyatakan bahwa:

melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

Menurut terminologi bahasa, pengawasan berarti mengontrol proses, cara, perbuatan

mengontrol. Di dalam bahasa Inggris berasal dari kata *control* yang berarti pengawasan. Mengenai pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Di dalam hukum administrasi, pengawasan diartikan sebagai kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, sehingga tidak ada kegiatan lain diluar itu. Pengawasan berbagai aktivitas yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan maka dapat dilaksanakan secara baik dalam arti sesuai dengan apa yang dimaksud.²³

Hubungan antara pengawasan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Dengan demikian manifestasi dari kinerja pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan itu pada hakekatnya adalah sebagai media terbatas untuk melakukan semacam *cross check* atau pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak, demikian pula dengan tindak lanjut dari hasil pengawasan tersebut.

Antara DPRD dengan Kepala Daerah mempunyai hubungan pengawasan yaitu hubungan yang dimiliki baik sebagai anggota DPRD maupun DPRD sebagai kelembagaan terhadap Kepala Daerah sebagai pencerminan dari pemerintahan yang demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak menyimpang dari norma-norma dan peraturan perundang-undangan serta pedoman lainnya yang

ditetapkan bersama atau yang digariskan oleh pemerintah yang lebih tinggi. Kemudian dari hubungan pengawasan tersebut melahirkan beberapa hak, yaitu meminta keterangan kepada kepala daerah, melakukan rapat kerja dengan kepala daerah atau perangkat daerah, mengadakan rapat dengar pendapat dengan kepala daerah, mengajukan pertanyaan dan hak menyelidiki, serta melakukan kunjungan ke lapangan, dan lain sebagainya. Sebagai tindak lanjut dari hubungan pengawasan itu adalah hubungan pertanggungjawaban. Kesemua itu tercermin dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai hak : a. interpelasi, b. angket, c. menyatakan pendapat.

Pengertian hak interpelasi sebagaimana tercantum dalam penjelasan Pasal 43 ayat (1) huruf a, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara, sedangkan yang dimaksud hak angket dalam penjelasan Pasal 43 ayat (1) huruf b, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepada daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Kemudian yang dimaksud hak menyampaikan pendapat seperti yang termuat dalam penjelasan Pasal 43 ayat (1) huruf c, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

²³ Suriansyah Murhani, *Aspek-Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta: Laksbang, 2018, hal. 2.

Sedangkan yang dimaksud tindak lanjut dalam ketentuan ini adalah pemberian sanksi apabila terbukti adanya pelanggaran atau rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti adanya pelanggaran, seperti termuat dalam penjelasan Pasal 48 huruf d, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Fungsi pengawasan DPRD selain dimuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga dimuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kemudian sebagai operasional dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 ditetapkan pula Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Mengenai fungsi Pengawasan DPRD lebih lanjut termuat dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan bahwa: DPRD mempunyai fungsi: a. legislasi, b. anggaran, dan c. pengawasan. Kemudian dalam ayat (4) nya menyebutkan bahwa fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD, selanjutnya sebagai perwujudan dari fungsi pengawasan tersebut, DPRD diberikan hak-hak yang diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai hak: a. interpelasi, b. angket, c. menyatakan pendapat.

Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi dan mendapat persetujuan dari Rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga

perempat) dari jumlah anggota DPRD, dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Dalam menggunakan hak angket dibentuk panitia angket yang terdiri dari atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD.²⁴

Dalam pelaksanaan tugasnya panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki. Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia. Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.²⁵

Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD sebagai penyeimbang dari kekuasaan Kepala Daerah yang diberikan kewenangan dalam menjalankan pemerintahan oleh Undang-Undang, hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam menjalankan tugasnya dalam rangka mensejahterakan rakyat seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, karena DPRD juga merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah

24 Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015, hal. 163.

25 *Ibid.*, hal. 165.

tentu saja dalam melaksanakan tugasnya harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat, disamping itu juga menjalankan kontrol terhadap penggunaan anggaran agar tidak terjadi korupsi yang bisa merugikan daerah itu sendiri yang berimplikasi pada kerugian negara.

Atas dasar prinsip normatif tentang fungsi pengawasan DPRD, dalam praktik kehidupan demokrasi sebagai lembaga legislatif memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa lembaga DPRD sebagai wakil rakyat dapat mewakili rakyat secara utuh dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat pula, agar Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif dapat mengimplementasikan hukum dan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan oleh lembaga legislatif sebagai pencerminan kehendak rakyat di daerah, sehingga akan terjadi suasana *check and balance*. Dalam menjalankan pemerintahan dan terjadi sikap saling mengawasi serta tidak ada lembaga daerah yang melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan.

Prinsip-prinsip normatif tentang fungsi pengawasan DPRD terhadap Kepala Daerah ternyata belum bisa dilaksanakan secara optimal, hal ini terlihat bahwa selama ini hak-hak yang melekat pada DPRD seperti hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat tidak pernah dilakukan oleh anggota DPRD maupun secara kelembagaan. Pernyataan tersebut terungkap berdasarkan hasil wawancara dengan pihak sekretariat DPRD Provinsi Kalimantan Timur, Kabupaten Kutai Kartanegara dan Bontang. Secara praktis hak-hak yang dimiliki oleh DPRD terkesan mandul dan tidak efektif, hal ini terjadi karena hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah yang begitu baik, sehingga terkesan kurang enak jika melaksanakan fungsi pengawasannya terlalu optimal. Fungsi pengawasan DPRD seperti hak interpelasi, hak angket dan hak untuk menyatakan

pendapat dianggap terlalu berlebihan, dan bisa meretakan hubungan baik yang sudah dijalin selama ini.

Keadaan yang terjadi seperti ini, tentu saja secara normatif bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, namun dalam menjalankan pemerintahan antara Kepala Daerah dan DPRD juga tidak boleh ada rasa ketersinggungan di antara keduanya. Hal ini disebabkan karena antara Kepala Daerah dan DPRD adalah sama-sama sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, sehingga kebersamaan dan rasa saling menghormati sangat diperlukan, karena tanggung jawab pemerintah daerah itu bukan hanya berada pada Kepala Daerah, tetapi juga ada pada DPRD. Hal ini tercermin ketika Kepala Daerah mengadakan kerja sama dengan pihak lain, baik domestik maupun internasional, pemerintah maupun swasta, selalu melibatkan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, maka rasa tanggung jawab DPRD juga diperlukan dalam menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu yang terjadi bukan menjalankan pengawasan secara optimal yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan seperti hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, tetapi lebih kepada saling mengingatkan yang dikemas dengan rapat dengar pendapat dan lain sebagainya.

Kritik dari DPRD terhadap Kepala Daerah sering dilakukan, hal itu disampaikan terkait dengan penyampaian pandangan-pandangan umum DPRD pada rapat paripurna, tetapi sifatnya lebih kepada rekomendasi, bukan seperti hak interpelasi, hak angket maupun hak untuk menyampaikan pendapat, yang secara resmi diajukan oleh DPRD kepada Kepala Daerah. Walaupun secara substansi rekomendasi-rekomendasi yang disampaikan DPRD melalui fraksi-fraksi sudah mirip hak interpelasi, hak angket maupun hak menyampaikan pendapat, hanya saja sifatnya tidak secara formal seperti yang

diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kemudian dari rekomendasi DPRD tersebut biasanya Kepala Daerah menanggapi secara tertulis dan disampaikan dalam rapat paripurna pula. Pengawasan lapangan juga sering dilakukan dengan peninjauan secara langsung melihat lokasi, dalam rangka mencocokkan antara yang disampaikan secara tertulis dengan kenyataan yang ada, kemudian yang paling sering dilakukan adalah rapat-rapat dengar pendapat yang dilakukan oleh komisi-komisi yang membidangi dengan satuan perangkat daerah atau dinas-dinas pemerintah daerah, jadi tidak langsung dengan kepala daerahnya.

Kemauan yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan mengenai fungsi pengawasan DPRD terhadap Kepala Daerah belum bisa dilaksanakan secara optimal, seperti yang diharapkan pada doktrin pemisahan kekuasaan, yaitu lembaga legislatif yang terpisah murni dengan lembaga eksekutif. Ternyata doktrin pemisahan kekuasaan tersebut tidak berlaku bagi pemerintah daerah, karena pada hakikatnya penyelenggara pemerintahan di daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Peran DPRD yang di format berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 sudah cukup ideal dalam konteks demokrasi di Indonesia, hanya saja perlu ditegaskan bahwa fungsi pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah tidak sama dengan peran pengawasan yang dimiliki oleh DPR Republik Indonesia, karena DPRD memang bukan lembaga legislatif daerah, hal ini penting untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Indonesia.

3. Pola Hubungan antara DPRD dengan Kepala daerah

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai

unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sedangkan DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, kedua organ pemerintahan daerah tersebut mempunyai kedudukan yang sejajar dan menjadi mitra hubungan kerja (hubungan kewenangan) diantara kedua organ pemerintahan daerah, hubungan tersebut antara lain: 1. hubungan yang berkenaan dengan pemilihan, sebagai hubungan yang paling awal terjalin antara DPRD dan Kepala Daerah sebagai perwujudan dari demokrasi; 2. hubungan dalam bidang legislasi, merupakan konskuensi dari pemerintah daerah yang berotonomi dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan rakyat daerah. Untuk itu kepada DPRD dan Kepala daerah diberikan kewenangan untuk membuat dan menetapkan Perda; 3. hubungan dalam bidang anggaran, merupakan hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam rangka penyusunan RAPBD dan menetapkan APBD serta perubahan APBD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah; 4. hubungan dalam bidang pengawasan, adalah hubungan yang dilakukan oleh DPRD secara sepihak terhadap Kepala Daerah sebagai pencerminan dari pemerintahan yang demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tidak menyimpang dari aturan-aturan yang telah ditetapkan bersama, juga tidak menyimpang norma-norma dan peraturan perundang-undangan lainnya; 5. hubungan dalam bidang pertanggungjawaban adalah hubungan yang sifatnya sepihak dari DPRD kepada Kepala Daerah dan dapat juga dikelompokkan ke dalam hubungan pengawasan. Karena pada hakikatnya pertanggungjawaban itu sendiri merupakan instrumen untuk melihat, mengevaluasi dan menguji sejauh mana penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu periode tertentu itu sudah terlaksana

atau sebaliknya belum terlaksana sesuai dengan rencana dan program yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan 6. hubungan dalam bidang administrasi, yaitu hubungan yang berkenaan dengan pengangkatan pejabat daerah, seperti Sekretaris Daerah, dan lain sebagainya.

Dari sekian banyak jenis hubungan dan wewenang antara DPRD dengan Kepala Daerah tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terlihat bahwa Kepala Daerah bukan merupakan penguasa tunggal di daerah, karena penyelenggara pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, hal ini diharapkan agar tercipta iklim demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemudian terjadi *check and balance*, gambaran tersebut dapat diklarifikasikan menjadi tiga jenis hubungan, yaitu hubungan kemitraan (*partnership*), hubungan pengawasan (*controlling*), dan hubungan anggaran (*budgeting*), seperti halnya hubungan antara DPR dengan Presiden pada Pemerintah Pusat.²⁶

Hubungan kemitraan antara Kepala Daerah dengan DPRD tergambar dalam Pasal 27 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna DPRD. Namun demikian rencana strategis dimaksud tidak harus mendapatkan persetujuan dari DPRD, tetapi hanya sekedar melaporkannya dan kemudian dalam menjalankan pemerintahan daerah berpedoman pada rencana strategis yang sudah disetujui bersama, ini adalah sebuah bentuk kesepakatan yang akan berimplikasi pada anggaran yang akan dibahas bersama kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Mengenai hubungan pengawasan DPRD terhadap Kepala Daerah akan

berdampak pada pertanggungjawaban. Di dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Kepala Daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Keterangan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD tersebut meliputi penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah dan urusan tugas pembantuan, akan tetapi tindak lanjut dari pemberian keterangan pertanggungjawaban tersebut, DPRD tidak mempunyai kewenangan yang jelas, karena tidak diatur bagaimana konsekuensinya seandainya keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak dapat diterima oleh DPRD.²⁷

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagai bentuk pertanggungjawaban secara vertikal, yang disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sedangkan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD bersifat horisontal karena memang antara DPRD dan Kepala Daerah mempunyai kedudukan yang sejajar, tidak ada yang lebih tinggi dan sama-sama dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah secara langsung. Oleh karena DPRD dan Kepala Daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah maka secara normatif hubungan antara keduanya harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Pada prinsipnya urgensi jenis hubungan antara legislatif dan eksekutif daerah tersebut meliputi hal-hal yaitu: *representasi, anggaran,*

²⁶ IGde Panca Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2008, hal. 112.

²⁷ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2018, hal. 291.

*pertanggungjawaban, pembuatan peraturan daerah, pengangkatan sekeretaris daerah, pembinaan dan pengawasan.*²⁸

Pola hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah diharapkan bisa berjalan sebagaimana mestinya, tentunya hal itu akan tercapai jika keduanya memiliki visi yang sama dan bukan saja menyangkut kelembagaan tetapi juga secara individu. Bahwa mereka merasa terikat dengan komitmen bersama untuk menjalankan pemerintahan yang bertujuan untuk kemaslahatan daerah, serta sama-sama menjalankan prinsip transparan, demokrasi, jujur, berkeadilan, bertanggungjawab dan obyektif, kemudian memperhatikan faktor yang ideal berdasarkan keinginan masyarakat dan berpedoman pada aturan hukum yang berlaku serta norma-norma pada masyarakat.

Lebih luas lagi hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah diharapkan bukan saja semata-mata sesuai dengan peraturan yang ada, tetapi juga berdasarkan kesepakatan-kesepakatan yang etis dan nilai-nilai budaya lokal, untuk itu keduanya harus mampu memanfaatkan ruang publik sebagai *katalisator* dan *dinamisator* untuk mendorong harmonisasi hubungan diantara keduanya, sehingga semakin luas ruang publik yang terbina semakin tinggi pula keterlibatan dan partisipasi masyarakat didalam pembangunan daerah, disatu sisi juga tetap diharapkan sikap kritis DPRD dalam melaksanakan fungsinya dan tetap independen. Kepala Daerah pun tetap menghormatinya, dengan demikian kepercayaan masyarakat kepada kedua lembaga politik ini semakin besar, terutama pada politik di daerah, sehingga terciptalah suasana yang kondusif. Pola hubungan kemitraan antara DPRD dengan Kepala Daerah tentu sudah cocok di dalam sistem demokrasi di Indonesia, dalam rangka mempertahankan

Negara Kasatuan Republik Indonesia, dimana dalam negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif yaitu legislatif pusat.

III. Penutup

A. Simpulan

- 1) Pola hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah adalah pola hubungan kemitraan, yang sama-sama sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah, sehingga tidak ada yang lebih tinggi diantara keduanya, serta diperlukan adanya visi yang sama yang bukan saja didasari oleh sistem peraturan yang ada tetapi juga termasuk kesepakatan-kesepakatan etis dan didasari nilai-nilai budaya lokal, sehingga terjadi harmonisasi hubungan yang menghasilkan kinerja sesuai dengan aspirasi masyarakat. Tentunya kondisi tersebut sudah cocok dalam sistem demokrasi di Indonesia, dalam rangka mempertahankan Negara Kasatuan Republik Indonesia, dimana dalam negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif yaitu legislatif di pusat negara.
- 2) Indonesia adalah negara yang memiliki wilayah begitu luas, sehingga dalam menjalankan pemerintahan harus melimpahkan sebagian wewenangnya kepada pemerintah daerah, yaitu Kepala Daerah dan DPRD menurut asas dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian dari penyelenggara Pemerintah Daerah yang mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan; Kemudian mengenai fungsi pengawasan DPRD diberikan hak interpelasi, hak angket dan hak untuk menyampaikan pendapat. Secara normatif fungsi pengawasan DPRD sebagai pencerminan kehidupan demokrasi di daerah, yang harapannya adalah sebagai sarana *check and balance* dalam pemerintahan di daerah. Namun sejauh ini pengawasan

²⁸ J Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: Rineka Cipta, 2012, hal. 149.

DPRD belum dijalankan secara efektif, mengingat bahwa DPRD juga merupakan bagian dari Pemerintah Daerah. Peran DPRD yang didesain oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah sudah ideal dalam konteks demokrasi di Indonesia dalam rangka mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Saran

DPRD sebagai fungsi representasi rakyat perlu diperkuat agar memiliki fungsi pengawasan setara dengan fungsi yang dimiliki oleh DPR RI. Mitra yang sejajar menurut UU tentang Pemda telah membuat DPRD tidak dapat berbuat banyak menjalankan kewajibannya sebagai pengawasan bagi kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Buku

Abdurrahman. *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Jakarta: Melton Putra, 2017.

Astawa, I Gde Panca. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2018.

Hartono, CFG Sunaryati. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*. Bandung: Alumni, 1994.

Huda, Ni'matul. *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.

Kaloh, J. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan*

Tantangan Global. Jakarta: Rineka Cipta, 2012.

Juanda. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Pasang Surut Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung: Alumni, 2018.

Martosowiguno, Sri Soemantri. *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali, 1981.

Murhani, Suriansyah. *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Laksbang, 2018.

Sidarta, Bernart Arif. *Refleksi Tentang Fundasi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional (disertasi)*, Bandung, 2016.

Soekanto, Soerjono. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2003.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1986.

Sudjijono, Budi. *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*. Jakarta: Citra Mandala Pratama, 2003.

Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Sutiyoso, Bambang. *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2015.

Wignyosoebroto, Soetandyo. *Hukum dan Metode-Metode Kajiannya*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1980.

Jurnal

Norra, Azza Azka. *Pertentangan Norma Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Serta Kontekstualisasinya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. *Jurnal Hukum Peratun*, Vol. 3 No. 2, Agustus 2020.

TINJAUAN YURIDIS TENTANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG IMPOR BERAS

(JURIDICAL REVIEW ON LEGISLATION IN THE FIELD OF RICE IMPORTS)

Fahrudin Muhtarulloh

Dosen UIN Sunan Gunung Djati Bandung

*Korespondensi: fahrudinmuhtarulloh@gmail.com

Abstrak

Kebijakan impor beras di tengah kapasitas produksi dalam negeri mampu memenuhi kebutuhan konsumsi terus terjadi sampai sekarang. Kondisi tersebut menimbulkan pro dan kontra pendapat terhadap kebijakan impor beras baik antara lembaga pemerintah maupun DPR RI. Pro dan kontra kebijakan impor beras ini masih menjadi masalah yang belum terselesaikan hingga tahun 2021. Berangkat dari pro dan kontra tersebut, maka Permasalahan dalam tulisan ini yaitu Bagaimana harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras? Dan Bagaimana upaya pemerintah mengimplementasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras? Tulisan ini bertujuan menganalisis harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras dan upaya pemerintah mengimplementasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras. Metode penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat disharmonisasi norma peraturan perundang-undangan di bidang impor beras, sehingga perspektif kebijakan impor beras masing-masing lembaga pemerintah berbeda. Dampaknya terjadi perselisihan data antara lembaga pemerintah dalam menentukan ketersediaan beras dan stabilitas harga. Oleh karena itu, penulis merekomendasikan upaya pemerintah mengimplementasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras diterbitkan melalui peraturan presiden dengan norma yaitu pertama, perhitungan ketersediaan beras dan cadangan beras menjadi domain kementan, Bulog dan BPS. Kedua, Kemendag menentukan impor beras dengan berlandaskan stabilitas harga dengan data analisis untuk menentukan gejolak harga berdasarkan data dari BPS. Ketiga, kementan, kemendag, Bulog dan BPS harus memiliki formula perhitungan kebutuhan impor beras yang sama dengan berdasarkan pada nilai rata-rata dan standar deviasi dari masing-masing variabel produksi, konsumsi, dan cadangan beras nasional (CBN).

Kata kunci: impor beras, pro dan kontra pendapat, surplus, stabilitas harga.

Abstract

The policy of rice imports in the midst of domestic production capacity that is able to meet consumption needs continues to this day. This condition raises the pros and cons of opinions on rice import policies, both between government agencies and the DPR RI. The pros and cons of this rice import policy are still an unresolved problem until 2021. Departing from the pros and cons, this paper aims to analyze the harmonization of laws and regulations in the field of rice imports and the government's efforts to implement harmonization of laws and regulations in the import sector rice. This writing method uses a normative juridical approach. The results of the study indicate that there is disharmony of statutory norms in the field of rice imports, so that the perspective of rice import policies of each government institution is different. As a result, there are data disputes between government agencies in determining the availability of rice and price stability. Therefore, the authors recommend that the government's efforts to implement harmonization of laws and regulations in the field of rice imports are issued through a presidential regulation with norms, namely first, the calculation of rice availability and rice reserves to be the

domain of the Ministry of Agriculture, Bulog and BPS. Second, the Ministry of Trade determines rice imports based on price stability with analytical data to determine price fluctuations based on data from BPS. Third, the Ministry of Agriculture, Ministry of Trade, Bulog and BPS must have the same formula for calculating rice import needs based on the average value and standard deviation of each variable of production, consumption, and national rice reserves.

Keyword: rice imports, pros and cons of opinion, surplus, price stability.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Beras merupakan salah satu komoditas bahan pangan utama masyarakat Indonesia. Kebutuhan beras juga meningkat dengan bertambahnya penduduk, dengan rata-rata laju pertumbuhan penduduk pertahun rata-rata sebesar 1,31 persen.¹ Untuk memenuhi kebutuhan beras tersebut, maka produksi beras dalam negeri juga harus ditingkatkan. Produksi beras selama periode tahun 1992-2017 telah mampu memenuhi konsumsi, namun pemerintah selalu melakukan kebijakan impor beras setiap tahunnya.² Kebijakan tersebut telah membuat Indonesia menjadi ketergantungan impor beras. Ketergantungan tersebut tercermin dari nilai *Indeks Spesialisasi Perdagangan* (ISP) Indonesia rata-rata -0,9 per tahun yang mengindikasikan bahwa daya saing produk beras Indonesia sangat lemah dan Indonesia merupakan negara pengimpor beras.³ Lebih mirisnya lagi, meskipun sejak tahun 2008-2012 Indonesia mengalami surplus beras, akan tetapi data statistik juga menunjukkan terjadi peningkatan impor setiap tahunnya, bahkan jumlah impor beras selalu meningkat dari tahun ke tahun.⁴ Lebih

lanjut menurut Laksmiari, berdasarkan kondisi produksi beras dalam negeri (tanpa impor) dan kebutuhannya, selama kurun waktu 2011-2015 Indonesia mengalami surplus beras yang berkisar antara 16 juta ton hingga 22 juta ton.⁵ Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan kebutuhan beras masyarakat Indonesia selama lima tahun ini masih dapat diimbangi dengan peningkatan produksi berasnya, walau tanpa impor. Namun sangat disayangkan, Indonesia tetap terus melakukan impor beras dengan rata-rata sebesar 1.347.855 ton selama periode 2011-2015.⁶ Kebijakan impor beras di tengah kapasitas produksi mampu memenuhi kebutuhan konsumsi terus terjadi sampai sekarang (Gambar 1).

Kebijakan impor beras ini menimbulkan pro dan kontra pendapat. Bahkan pro dan kontra sering terjadi di lingkungan lembaga pemerintah sendiri, yaitu antara Kementerian Perdagangan (Kemendag) dan Kementerian Pertanian (Kementan). Seperti contoh kasus *Rent-seeking* dalam impor beras pada tahun 1999-2009, Kemendag dan Badan Urusan Logistik (Bulog) cenderung memilih melakukan impor beras sedangkan Kementan cenderung menolak impor beras.⁷ Pro dan kontra impor beras ini masih menjadi masalah yang belum

1 BPS, *Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Provinsi*, dimuat dalam <https://www.bps.go.id/statictable/2009/02/20/1268/rata-rata-laju-pertumbuhan-penduduk-menurut-provinsi-1971~2019.html>, diakses tanggal 19 April 2021.

2 Sahrul Paipan dan Muhammad Abrar, *Analisis Kondisi Ketergantungan Impor Beras di Indonesia*, Jurnal Perspektif Ekonomi Darussalam, Vol. 6 No. 2, September 2020, hal. 214.

3 *Ibid*, 218.

4 Ratih Kumala Sari, *Analisis Impor Beras di*

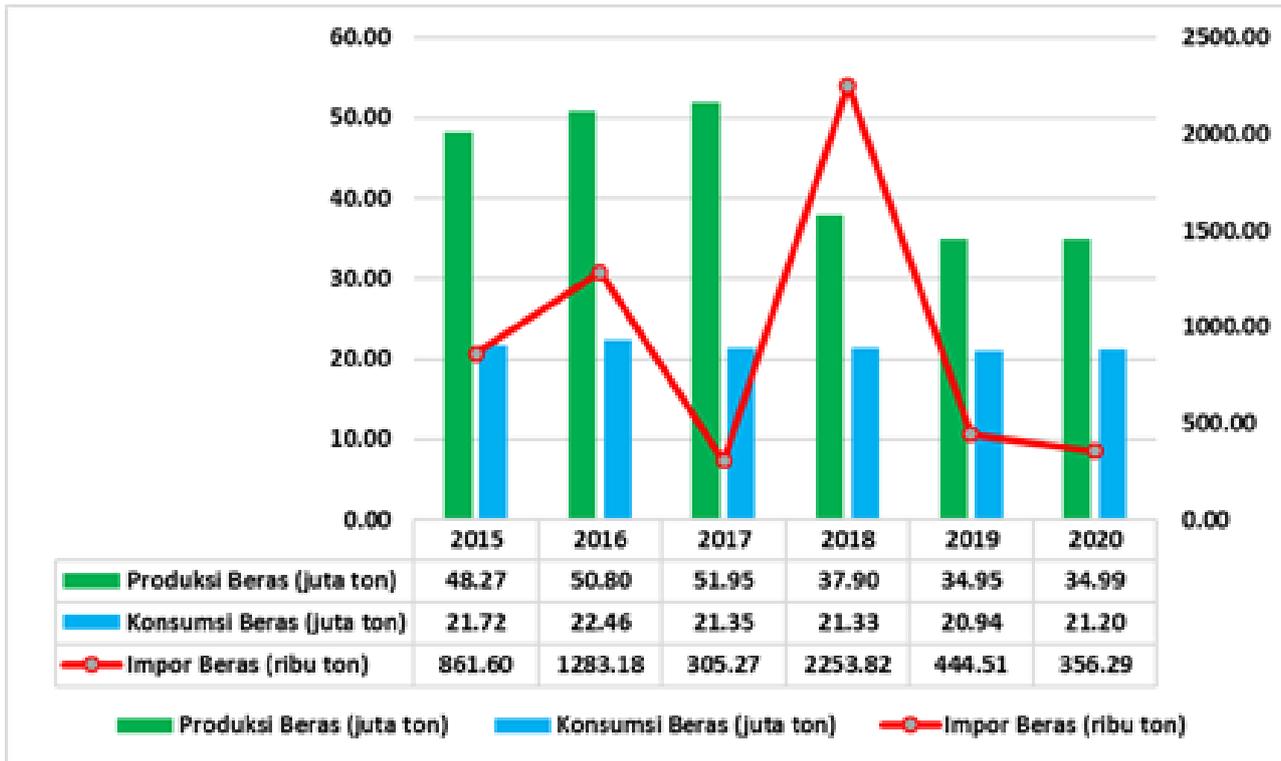
Indonesia, Economics Development Analysis Journal, Vol. 3 No.2, Juni 2014, hal. 322.

5 Laksmiari, *Keseimbangan Neraca Beras di Indonesia Tahun 2011-2015*, Jurnal Bumi Indonesia, Agustus 2017, hal. 6.

6 *Ibid*.

7 Fabian Pratama Kusumah, *Ekonomi Politik dalam Kebijakan Impor Beras: Membaca Arah Kebijakan Pemerintah 2014-2019*, Politika: Jurnal Ilmu Politik, Vol.10, No. 2, Oktober 2019, hal. 138-139.

Gambar 1. Perkembangan Produksi, Konsumsi, dan Impor Beras (Ribuan Ton)



Sumber: BPS dan Kementerian Pertanian.

terselesaikan, bahkan hingga tahun 2021. Pada tahun 2021 Kemendag Muhammad Lutfi berpendapat bahwa opsi impor untuk memenuhi cadangan beras Bulog mencapai stok 1 juta-1,5 juta ton. Sedangkan pihak Kementan Momon Rusmono berpendapat bahwa produksi beras nasional bakal surplus alias produksinya berlebih sampai akhir Mei 2021, beras diperkirakan surplus 12,56 juta ton beras hingga akhir Mei 2021 karena pada saat ini dalam kondisi petani memasuki masa panen raya.⁸

Pro dan kontra pendapat impor beras ini ternyata tidak hanya terjadi di lingkungan pemerintah, namun pro dan kontra tersebut terjadi di lembaga legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (DPR RI). Anggota Komisi IV DPR Fraksi Golkar Firman Soebagyo

menyebutkan bahwa negara berkewajiban menjamin ketersediaan stok pangan nasional.⁹ Impor ini diperuntukkan untuk cadangan dan bukan langsung didistribusikan di pasar dan impor beras ini untuk menstabilkan harga dan ketersediaan pangan bila sewaktu waktu terjadi devisa pasokan di masyarakat. Sementara itu Sekretaris Jenderal (Sekjen) DPP PDI-P Hasto Kristiyanto mengatakan, partainya secara terang-terangan menolak kebijakan impor beras. Kebijakan tersebut dinilai justru menjadi beban Presiden Jokowi yang sedang mengampanyekan gerakan cinta produksi dalam negeri. Nusantara begitu kaya dengan aneka rupa makanan, kekayaan hortikultura, yang seharusnya membuat menteri perdagangan percaya bahwa impor beras tidak perlu dilakukan.¹⁰

Pro dan kontra pendapat impor beras tersebut terus terjadi karena masing-masing lembaga tersebut memiliki keberpihakan

⁸ Kompas.com, *Polemik Impor Beras, dari Kisruh di Kabinet Jokowi hingga Pro dan Kontra di DPR*, dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/23/13113101/polemik-impor-beras-dari-kisruh-di-kabinet-jokowi-hingga-pro-dan-kontra-di?page=all>, diakses tanggal 21 Februari 2022.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

pada kesejahteraan kelompok masyarakat yang berbeda-beda. Kementan memiliki keberpihakan pada petani. Sedangkan Kemendag memiliki keberpihakan pada pedagang. Bulog berpihak pada penjual dan distributor. Sedangkan DPR RI memiliki keberpihakan pada konstituen atau pemilih.¹¹ Kebijakan impor beras ini lebih terlihat sebagai pertarungan antara pemangku kebijakan pemerintah. Masing-masing lembaga memiliki cara perhitungan sendiri untuk menghitung ketersediaan beras dalam negeri, sehingga terjadinya perbedaan data ketersediaan beras antara lembaga pemerintah. Data tersebut menjadi argumentasi dalam perdebatan pendapat untuk impor beras, sehingga masing-masing instansi merasa benar dengan pendapatnya. Jika pro dan kontra dipetakan menurut posisi aktor dalam kebijakan impor beras, maka posisi akan menjadi dua posisi yaitu pro dan kontra. Kemendag cenderung memilih melakukan impor beras, sedangkan Kementan cenderung menolak impor beras karena impor beras akan merugikan petani lokal.¹²

Berangkat dari pro dan kontra pendapat kebijakan impor beras yang terjadi selama ini, maka penulis akan menganalisis bagaimana harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras dan upaya pemerintah mengimplementasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi bahasan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras?

¹¹ *Ibid.*

¹² Fabian Pratama Kusumah, *Ekonomi Politik dalam Kebijakan Impor Beras: Membaca Arah Kebijakan Pemerintah 2014-2019*, Politika: Jurnal Ilmu Politik, Vol.10, No. 2, Oktober 2019, hal. 138-139.

2. Bagaimana upaya pemerintah mengimplementasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras?

C. Tujuan

Penulisan ini bertujuan untuk menganalisis:

1. Harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras.
2. Upaya pemerintah mengimplementasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras.

D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif untuk menganalisis peraturan perundang-undangan di bidang impor beras. Pendekatan yuridis normatif ini memiliki kecenderungan dalam mencitrakan hukum sebagai disiplin preskriptif di mana hanya melihat hukum dari sudut pandang norma-normanya saja, yang tentunya bersifat preskriptif. Metode ini meliputi penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi *vertical* dan *horizontal*, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.¹³ Sedangkan data yang digunakan dalam penelitian pendekatan yuridis normatif ini yaitu data sekunder dari bahan hukum seperti undang-undang/peraturan undang-undangan maupun berbagai sumber literatur ilmiah lainnya yang terkait impor beras.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Dinamika Kebijakan Impor Beras.

Kebijakan impor barang, termasuk impor pangan, diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (UU tentang Perdagangan). Impor didefinisikan sebagai

¹³ Depri Liber Sonata, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum*, *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 1, Maret 2014, hal 25-26.

kegiatan memasukkan barang ke dalam daerah pabean. Dalam rangka menjamin pasokan dan stabilisasi harga kebutuhan pokok dan barang penting, Menteri Perdagangan dapat melakukan impor. Importir wajib menaati semua peraturan yang berlaku untuk melakukan impor.

Dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU tentang Pangan) disebutkan bahwa impor pangan dapat dilakukan jika penyediaan pangan yang berasal dari produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional tidak mencukupi. Impor pangan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri wajib memenuhi persyaratan keamanan, mutu, gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Di samping itu, pemerintah menetapkan kebijakan dan peraturan impor pangan yang tidak berdampak negatif terhadap keberlanjutan usaha tani, peningkatan produksi, kesejahteraan petani, nelayan, pembudi daya ikan, serta pelaku usaha pangan mikro dan kecil.

Untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional dan melindungi kepentingan petani, UU Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU tentang P3) menyebutkan bahwa pemerintah wajib mengutamakan produksi pertanian dalam negeri. Kebijakannya adalah melalui pengaturan impor komoditas pertanian sesuai dengan musim panen dan/atau kebutuhan konsumsi dalam negeri. Selain itu, impor dilarang dilakukan jika ketersediaan komoditas dalam negeri sudah mencukupi kebutuhan konsumsi dan/atau cadangan pangan nasional.

Komoditas beras paling banyak memperoleh perhatian dari pemerintah karena fungsinya yang sangat strategis sebagai bahan pangan pokok. Berbagai peraturan, baik Peraturan Menteri Pertanian maupun Peraturan Menteri Perdagangan dibuat untuk mengatur impor beras agar tidak merugikan

petani padi dan tidak menyebabkan inflasi.

Dalam kebijakan impor beras, ada perbedaan norma antara peraturan Menteri Pertanian dan peraturan Menteri Perdagangan tentang impor beras. Impor beras dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 51 Tahun 2014 tentang Rekomendasi Ekspor dan Impor Beras Tertentu dilakukan apabila produksi beras dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak diproduksi di dalam negeri. Namun, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 01 Tahun 2018 tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras menyatakan bahwa impor beras dilakukan sebagai cadangan yang sewaktu-waktu dapat dipergunakan di antaranya untuk menjaga stabilisasi harga. Hal ini menimbulkan *trade off*. Dari sisi produsen, jika harga beras tinggi, maka kesejahteraan petani meningkat. Namun di sisi lain kesejahteraan konsumen menurun, karena harga beras tinggi. Sementara stabilisasi harga dilakukan Kementerian Perdagangan dengan melakukan impor beras, tanpa melihat kondisi produksi petani dalam negeri. Harusnya, pelaksanaan impor beras tetap membutuhkan rekomendasi Kementerian Pertanian.¹⁴

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas diperoleh kesimpulan bahwa potensi pro dan kontra kebijakan impor beras akan terus terjadi karena disharmonisasi norma peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam kebijakan impor. UU tentang Perdagangan dapat berdasarkan pada norma variabel cadangan. Sedangkan UU tentang Pangan berdasarkan norma variabel produksi, konsumsi, dan cadangan.

2. Problematika Kebijakan Impor Beras

Secara garis besar kebijakan pengendalian impor beras dilakukan pemerintah dengan menerapkan tarif bea masuk, lisensi importir

14 Andi Amran Sulaiman, dkk, *Perdagangan Internasional Komoditas Pangan Strategis*, Jakarta: IAARD PRESS, 2018, hal. 39-42.

dan pengaturan waktu impor. Sampai saat ini, pemerintah menerapkan tarif impor sebesar Rp.450 per kg, yang berlaku untuk semua jenis beras impor.¹⁵ Dalam pelaksanaannya, kebijakan impor beras dibedakan menjadi: (i) kebijakan impor beras kualitas medium, dan (ii) kebijakan impor beras khusus dan/atau beras kualitas premium.¹⁶ Impor beras kualitas medium hanya boleh dilakukan oleh Perum Bulog. Sedangkan Impor beras khusus dan/atau kualitas premium boleh dilakukan oleh Importir Terdaftar (IT) yang memperoleh rekomendasi impor, seperti PT. Lautan Mas Pertiwi impor beras Thai Hom Mali.¹⁷

Salah satu persoalan dan sering memicu perdebatan adalah penentuan kebutuhan volume impor beras khusus dan alokasinya kepada importir terdaftar. Inilah salah satu kelemahan instrumen 'kuota' mengingat ketersediaan (kekurangan) data dan informasi untuk melakukan estimasi produksi, stok, dan kebutuhan konsumsi secara akurat. Angka dugaan produksi biasanya cenderung 'over estimate' sedangkan estimasi konsumsi cenderung 'under estimate' dan hasilnya angka kebutuhan impor akan 'under estimate'. Data impor beras memperlihatkan realisasi impor beras khusus umumnya lebih besar dibandingkan dengan kuota impor yang direkomendasikan pokja perberasan.¹⁸

Disamping itu, karena masing-masing jenis tidak selalu dibedakan dalam sistem penomoran barang impor di Indonesia atau disebut kode *Harmonized System* (HS) tertentu, maka kontrol terhadap realisasi impor masing-masing jenis sulit dilakukan. Misalnya beras wangi dengan kode HS 1006.30.99.00 mencakup beras varietas basmati, Japonica dan beras wangi (*fragrant rice*) lainnya. Karena

masing-masing jenis tidak selalu dibedakan dengan Kode HS, maka sangat sulit bagi petugas Beacukai untuk membedakan beras impor berdasarkan varietas tersebut, sehingga sangat terbuka kemungkinan Importir Terdaftar (IT) mengimpor varietas beras diluar rekomendasi Pokja perberasan. Situasi ini diperkirakan sering terjadi dan baru terungkap awal Januari 2014 untuk beras impor eks Vietnam.¹⁹

3. Stabilitas dan Volatilitas Harga Pangan

Harga yang terbentuk untuk suatu komoditas merupakan hasil interaksi antara penjual dan pembeli. Harga yang terjadi sangat dipengaruhi oleh kuantitas barang yang ditransaksikan. Dari sisi pembeli (demand, D) semakin banyak barang yang ingin dibeli akan meningkatkan harga, sementara dari sisi penjual (penawaran, S) semakin banyak barang yang akan dijual akan menurunkan harga.²⁰ Dalam interaksi pembentukan harga, banyak faktor yang dapat mempengaruhi perilaku permintaan maupun penawaran. Namun untuk komoditas pangan atau pertanian, pembentukan harga disinyalir lebih dipengaruhi oleh sisi penawaran (*supply shock*) dibandingkan sisi permintaan (*demand shock*). Sisi penawaran lebih berpengaruh karena sisi permintaan cenderung lebih stabil dibanding sisi penawaran yaitu mengikuti perkembangan trennya. Faktor-faktor yang mempengaruhi sisi penawaran komoditas pangan atau pertanian relatif lebih sulit untuk dikontrol. Perubahan penawaran pangan dengan nilai elastisitas penawaran dan permintaan yang inelastis akan menyebabkan besarnya fluktuasi harga.²¹

Fluktuasi harga produk pangan seringkali lebih merugikan petani dari pada pedagang

15 Erwidodo *et al*, *Analisis Kebijakan Impor Beras: Memahami Kasus Impor Beras Vietnam*, Jakarta: Kementerian Pertanian, 2014, hal. 2.

16 *Ibid*.

17 *Ibid*

18 *Ibid.*, hal. 4.

19 *Ibid*.

20 Tim Pusaka Daglu, *Kajian Efektivitas Kebijakan Impor Produk Pangan Dalam Rangka Stabilisasi Harga*, Jakarta: Kementerian Perdagangan, 2015, hal. 14.

21 *Ibid*, hal. 14-15.

karena petani umumnya tidak dapat mengatur waktu penjualannya untuk mendapatkan harga jual yang lebih menguntungkan.²² Hal ini dikarenakan sistem tanam produk pangan masih tergantung terhadap musim dan para petani belum memiliki kemampuan dalam teknik penyimpanan pasca panen. Terjadinya ketidakstabilan harga produk pangan juga dapat dilihat dari dua sisi yang berbeda. Pertama, ketidakstabilan antar musim, yaitu musim panen dan musim paceklik. Kedua, ketidakstabilan antar tahun, karena pengaruh iklim seperti kekeringan atau banjir dan fluktuasi harga beras di pasar internasional yang keduanya relatif sulit diramalkan.²³ Ketidakstabilan harga tersebut dapat merugikan produsen pada musim panen dan sebaliknya memberatkan konsumen pada musim paceklik. Disamping itu juga akan berakibat luas pada kondisi ekonomi makro khususnya peningkatan inflasi.²⁴

B. Analisis

1. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Impor Beras

Pro dan kontra pendapat impor beras ini menjadi permasalahan yang belum terselesaikan sampai saat ini. Permasalahan ini mencerminkan bahwa terdapat disharmonisasi norma peraturan perundang-undangan di bidang impor beras, sehingga perspektif kebijakan impor masing-masing lembaga pemerintah berbeda. Dalam hal ini Kemendag sebagai pihak pro impor beras berpedoman pada Pasal 26 ayat (1) UU tentang Perdagangan yang menyebutkan bahwa dalam menjamin pasokan dan stabilisasi harga barang kebutuhan pokok dan barang penting, Menteri menetapkan kebijakan harga, pengelolaan stok dan logistik, serta pengelolaan Ekspor dan Impor. Namun, perlu

menjadi catatan bahwa dalam pasal 26 ayat (2) UU tentang Perdagangan disebutkan juga bahwa jaminan pasokan dan stabilisasi harga barang kebutuhan pokok dan barang penting dilakukan untuk menjaga keterjangkauan harga di tingkat konsumen dan melindungi pendapatan produsen. Artinya, dalam menjamin pasokan dan stabilisasi harga barang kebutuhan pokok dan barang penting (dalam hal ini beras) melalui impor juga bertujuan untuk menjaga harga di tingkat konsumen dan melindungi pendapatan produsen. Tentunya produsen beras dalam negeri didominasi oleh petani.

Faktanya petani sebagai produsen sering kali mengalami kerugian akibat dari rencana impor beras yang cenderung terjadi di saat panen raya. Hal ini tidak lain karena terjadinya perbedaan norma aturan dalam pendekatan kebijakan impor. Kebijakan impor di saat panen raya akan menggerus harga di tingkat petani, seperti di awal tahun 2021 pemerintah baru rencana impor beras 1 juta ton, sudah membuat harga gabah anjlok, kasus di Indramayu harga gabah sudah Rp3500/kilogram.²⁵ Padahal sebelumnya di Demak dan Kudus, Jawa Tengah masih Rp4500/kilogram.²⁶ Lebih lanjut menurut hasil penelitian Fabian, beredarnya isu impor beras mengakibatkan turunnya harga gabah ditingkat petani pada saat panen raya dibandingkan dengan bulan-bulan sebelum terjadi impor beras (Tabel 1).²⁷

²⁵ BBC, 2021, *Pemerintah canangkan impor beras di tengah panen raya, petani: 'itu menyakitkan'*, Dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-56336972>, diakses tanggal 10 Maret 2022.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Fabian Pratama Kusumah, *Ekonomi Politik dalam Kebijakan Impor Beras: Membaca Arah Kebijakan Pemerintah 2014-2019*, *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, Vol.10, No. 2, Oktober 2019, hal. 145-148.

²² *Ibid*, hal. 15.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

Tabel 1. Penurunan Harga Gabah di Berbagai Daerah Akibat Impor/Isu Impor Beras

No	Tahun	Bulan	Daerah	Harga Gabah Saat Panen/Kilogram	Harga Gabah (Sebelum Isu Impor)/ Kilogram
1	2016	Maret	Sragen	Rp.3.000 (Setyoko, 2016)	Rp.3.700 (Setyoko, 2016)
2	2018	Januari	Boyolali	Rp.4.700 (Sindonews, 2018)	Rp. 5.200-Rp.5.300 (Sindonews, 2018)
3	2018	Januari	Ngawi	Rp.4.800 (Putri dan Raharjo, 2018)	Rp.5.200 (Putri dan Raharjo, 2018)
4	2018	Januari	Pati	Rp.4.800 (Putri dan Raharjo, 2018)	Rp.5.800 (Putri dan Raharjo, 2018)
5	2018	Januari	Sumatera Selatan	Rp.4.400 (Jannah, 2018)	Rp. 5.200 (Jannah, 2018)
6	2018	Februari	Jember	Rp.3.800 (Solehudin, 2018)	Rp.5.000 (Solehudin, 2018)
7	2018	September	Indramayu	Rp. 4.500- Rp4.800 (Handayani, 2018b)	Rp. 5.000 (Handayani, 2018b)

Sumber: Fabian Pratama Kusumah, Jurnal Ilmu Politik²⁸

Dari Tabel 1 di atas terlihat bahwa harga gabah mengalami penurunan dari Rp400-Rp1200 per kg akibat dari pemerintah melakukan impor beras sebesar 500.000 ton pada bulan Januari 2018. Padahal bulan Januari sampai Maret merupakan jadwal panen raya bagi petani dalam negeri. Selain itu, produksi beras dalam negeri juga selalu mengalami surplus periode 2015-2018 (Tabel 2).

dari konsumsi beras, sehingga produksi setelah dikurangi konsumsi beras dan cadangan beras nasional masih selalu surplus. Artinya pasokan beras dalam negeri (tanpa impor beras) masih sangat aman untuk memenuhi kebutuhan konsumsi beras dalam negeri. Dengan demikian jika pemerintah melakukan impor beras sebesar 500.000 ton pada tahun 2018 untuk menjamin pasokan beras, maka impor beras tersebut disharmonisasi dengan Pasal 26 ayat (1) UU tentang Perdagangan yang

Tabel 2. Perkembangan Produksi, Konsumsi, dan Surplus Beras

Tahun	Produksi Beras (juta ton)	Konsumsi Beras (juta ton)	Cadangan Beras (juta ton)	Surplus= Produksi-Konsumsi-Cadangan
2015	48,27	21,72	4,34	22,21
2016	50,80	22,46	4,49	23,85
2017	51,95	21,35	4,27	26,34
2018	37,90	21,33	4,27	12,31

Sumber: aplikasi2.pertanian.go.id, diolah.

Dari Tabel 2 terlihat bahwa produksi beras selama periode 2015-2018 selalu lebih besar

menyebutkan impor beras tidak lain bertujuan untuk menjamin pasokan beras, karena pasokan beras dari dalam negeri mengalami

²⁸ Ibid.

surplus. Impor beras di tengah surplus beras ini juga tidak sesuai dengan UU tentang pangan dan UU tentang P3. Impor beras ini jelas merugikan pihak produsen (petani) dalam negeri, karena terjadinya penurunan harga gabah di tingkat petani. Penurunan ini tidak lain stok beras yang jauh lebih besar dari permintaan beras tersebut, artinya terjadi *over supply*. Hal ini juga mencerminkan bahwa pemerintah cenderung tidak melindungi petani sebagai produsen, karena impor beras di tengah produksi surplus yang berdampak pada penurunan harga. Hal tersebut disharmonisasi juga dengan pasal 26 ayat (2) UU tentang Perdagangan yang menyebutkan melindungi pendapatan produsen. Padahal produsen dalam negeri juga menghasilkan produk yang sama yaitu beras. Sehingga impor beras di tengah produsen dalam negeri mengalami surplus, maka impor tersebut

tertentu. Menurut Permendag No.127 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah untuk Ketersediaan Pasokan dan Stabilitas Harga, gejolak harga beras terjadi jika peningkatan harga beras di tingkat konsumen mencapai 5% yang berlangsung selama paling singkat 1 (satu) minggu. Faktanya harga beras dari 2 Januari 2018 sampai dengan 31 Januari 2018 tidak terjadi gejolak harga beras (Tabel 3), namun impor beras masih terus terjadi. Hal ini tidak lain akibat disharmonisasi kebijakan impor beras antara lembaga pemerintah. Hal tersebut tercermin dari temuan BPK bahwa belum ada sinkronisasi data antara BPS kabupaten dan provinsi. Selain itu, tidak ada penetapan jenis dan jumlah cadangan beras ideal, sehingga angka cadangan 1,52-1,82 juta ton beras yang dipegang oleh Kementan belum ditetapkan sebagai angka cadangan beras nasional.²⁹

Tabel 3. Harga Beras 2-31 Januari 2018

Jenis Komoditas(Rp)	Harga Minimum	Harga Maximum	Gejolak Harga(jika lebih dari harga min+5%)
Beras Kualitas Bawah I (kg)	Rp 10,650	Rp 11,000	Rp 11,183
Beras Kualitas Bawah II (kg)	Rp 10,300	Rp 10,600	Rp 10,815
Beras Kualitas Medium I (kg)	Rp 11,850	Rp 12,250	Rp 12,443
Beras Kualitas Medium II (kg)	Rp 11,700	Rp 12,100	Rp 12,285
Beras Kualitas Super I (kg)	Rp 13,050	Rp 13,400	Rp 13,703
Beras Kualitas Super II (kg)	Rp 12,600	Rp 12,950	Rp 13,230
Rata-rata	Rp 11,692	Rp 12,050	Rp 12,276

Sumber: hargapangan.id, diolah.

bukan melindungi pendapatan produsen, tetapi impor tersebut akan menggerus pendapatan petani sebagai produsen karena terjadi *over supply*.

Selanjutnya, kebijakan impor jika dilihat dari norma stabilitas harga. Stabilitas harga bukan berarti harga tidak bergejolak, namun harga bergejolak dalam kisaran interval harga

Dari Tabel 3 terlihat bahwa dari harga beras kualitas bawah I sampai beras kualitas super II selalu di bawah gejolak harga. Dengan demikian jika pemerintah melakukan impor

²⁹ Rismudarti, *Disharmoni Kebijakan Impor Beras Thailand ke Indonesia Tahun 2014-2018*, JOM FISIP, Vol. 8, No. 1, Juni 2021, hal. 8.

beras sebesar 500.000 ton pada tahun 2018 untuk stabilitas harga beras, maka impor beras tersebut disharmonisasi dengan Pasal 26 ayat (1) UU tentang Perdagangan yang menyebutkan impor beras tidak lain bertujuan untuk stabilitas harga, karena harga beras masih stabil. Stabilitas harga beras ini juga mencerminkan bahwa ketersediaan pasokan beras di masyarakat masih terjaga atau surplus. Surplus beras ini juga dapat tercermin dari anjloknya harga gabah di tingkat petani ketika terjadi impor beras. Anjloknya harga

Artinya, produksi dapat memenuhi kebutuhan konsumsi beras dalam negeri. Lebih lanjut, jika kebijakan impor beralih untuk cadangan beras dalam negeri atau cadangan beras nasional (CBN), maka produksi juga masih surplus. CBN periode 2015-2020 dibutuhkan rata-rata sebesar 4,30 juta ton. Artinya dengan produksi sebesar rata-rata 43,14 juta ton, konsumsi rata-rata 21,50 juta ton, dan CBN 4,30 juta ton, maka produksi setelah dikurangi konsumsi dan CBN masih surplus rata-rata sebesar 17,35 juta ton (Tabel 4).

Tabel 4. Surplus Beras

Tahun	Produksi Beras (juta ton)	Konsumsi Beras (juta ton)	Cadangan Beras (juta ton)	Surplus=Produksi-Konsumsi-Cadangan
2015	48,27	21,72	4,34	22,21
2016	50,80	22,46	4,49	23,85
2017	51,95	21,35	4,27	26,34
2018	37,90	21,33	4,27	12,31
2019	34,95	20,94	4,19	9,83
2020	34,99	21,20	4,24	9,54
Rata-rata 2015-2020	43,14	21,50	4,30	17,35

Sumber: aplikasi2.pertanian.go.id, diolah.

ini dikarenakan produksi lebih besar dari permintaan pasar atau *over supply*. Bahkan di tengah produksi berlebih, produksi dibanjiri oleh beras impor sehingga harga akan anjlok. Lebih mirisnya lagi impor cenderung terjadi pada waktu panen raya. Padahal menurut Pasal 3 ayat (1) Surat Keputusan Menperindag No. 9/MPP/Kep/1/2004 tentang Tata Niaga Impor Beras, yang menyebutkan bahwa impor beras dilarang dalam masa 1 (satu) bulan sebelum panen raya, selama panen raya dan 2 (dua) bulan setelah panen raya. Faktanya impor beras sebesar 500.000 ton pada awal tahun 2018 dilakukan pada saat panen raya. Bahkan lebih mirisnya lagi total impor beras pada tahun 2018 mencapai 2,25 juta ton di tengah surplus produksi beras 12,31 juta ton.

Kebijakan impor beras di tengah surplus produksi beras masih terjadi sampai sekarang. Impor beras selama periode tahun 2015-2020 rata-rata sebesar 917,45 ribu ton. Padahal produksi setelah dikurangi konsumsi beras masih surplus rata-rata sebesar 21,65 juta ton.

Kemudian pada tahun 2021 impor beras juga tetap terjadi di tengah surplus produksi. Menurut data dari Kementan, impor beras tahun 2021 sebanyak 365,70 ribu ton. Padahal Produksi beras 2021 sebesar 31,36 juta ton ini diperkirakan surplus 1,33 juta ton dibandingkan perkiraan kebutuhan konsumsi setahun sebesar 30,03 juta ton.³⁰ Kondisi ini mencerminkan bahwa pemerintah belum memiliki formula perhitungan dalam menentukan kebutuhan impor beras, sehingga perspektif kebijakan impor masing-masing lembaga pemerintah berbeda. Perhitungan yang ada saat ini adalah perhitungan untuk cadangan beras pemerintah maupun daerah yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11 Tahun 2018 tentang penetapan jumlah cadangan beras pemerintah. Perhitungan kebutuhan impor ini sangat

³⁰ Kementan, *Produksi Beras 2021 Melebihi Konsumsi, dan Panen Januari-April 2022 14,6 Juta Ton Beras*, dimuat dalam <https://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=5156>, diakses tanggal 11 Maret 2022.

penting bagi pemerintah untuk menetapkan kebutuhan impor beras. Perhitungan ini dilakukan berdasarkan kapasitas produksi beras, konsumsi beras, dan cadangan beras dari tahun-tahun sebelumnya. Perhitungan kebutuhan impor beras tidak lain supaya impor beras tidak dilakukan di tengah kapasitas produksi yang surplus.

Kegiatan impor beras di tengah kapasitas produksi yang surplus tentunya akan menekan harga gabah di tingkat petani. Hal ini juga disharmonisasi dengan Pasal 22 ayat (1) dan (2) UU tentang perdagangan yang menyebutkan bahwa dalam rangka pengembangan, pemberdayaan, dan penguatan perdagangan dalam negeri, pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau pemangku kepentingan lainnya secara sendiri-sendiri atau bersama-sama mengupayakan peningkatan penggunaan produk dalam negeri. Peningkatan penggunaan produk dalam negeri sebagaimana dimaksud dilakukan keberpihakan melalui promosi, sosialisasi, atau pemasaran dan menerapkan kewajiban menggunakan produk dalam negeri. Artinya, pemerintah seharusnya mencari pasar ekspor untuk surplus beras tersebut. Ekspor ini jelas akan memberikan dampak positif bagi perekonomian dalam negeri, seperti cadangan devisa dan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika. Sedangkan impor beras di tengah surplus beras selain menekan harga gabah di tingkat petani, impor beras akan menggerus cadangan devisa.

Disamping permasalahan di atas, maka kebijakan pemerintah untuk pemenuhan impor beras sesuai peraturan perundang-undangan masih patut diragukan, apakah pemerintah mampu melaksanakannya. Keraguan ini juga semakin besar jika melihat Pasal 36 ayat (2) Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Ciptaker) bahwa impor pangan pokok dilakukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dan cadangan pangan nasional.

Artinya, tidak ada syarat untuk melakukan impor. Padahal norma dalam UU tentang pangan dan UU tentang P3, syarat impor jika konsumsi dan cadangan pangan tidak dapat dipenuhi dari produksi dalam negeri. Meskipun norma syarat impor sudah sangat jelas, tetapi impor masih tetap terus terjadi. Apalagi norma syarat impor tidak tersirat dengan jelas dalam UU tentang Ciptaker.

Kemudian jika pemerintah berdalih melalui Pasal 39 UU tentang Ciptaker yang menyatakan bahwa Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan dan peraturan Impor Pangan dalam rangka keberlanjutan usaha tani, peningkatan kesejahteraan petani. Kemudian dalam penjelasan Pasal 15 ayat (2) UU tentang P3 bahwa impor komoditas pertanian dimaksudkan untuk menciptakan stabilitas harga komoditas pertanian, terutama menjaga penurunan harga pada saat panen raya sehingga petani mendapatkan keuntungan. Namun, harga anjlok pada saat panen raya sering terjadi.³¹ Keraguan juga diperkuat karena adanya perbedaan pendapat kebijakan impor antara kementerian pertanian, dan kementerian perdagangan dalam menentukan ketersediaan beras pada tahun 2021, sehingga satu lembaga menyatakan surplus dan yang lainnya menyatakan defisit sehingga perlu impor. Kemendag Muhammad Lutfi berpendapat bahwa opsi impor untuk memenuhi cadangan beras Bulog mencapai stok 1 juta-1,5 juta ton.³² Sedangkan pihak Kementan Momon Rusmono berpendapat bahwa produksi beras nasional bakal surplus

31 Suwandi, *Jelang Panen Raya, Harga Gabah di 85 Kabupaten Anjlok*, dimuat dalam <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210325/99/1372626/jelang-panen-raya-harga-gabah-di-85-kabupaten-anjlok>, diakses tanggal 25 Februari 2022.

32 Kompas.com, *Polemik Impor Beras, dari Kisruh di Kabinet Jokowi hingga Pro dan Kontra di DPR*, dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/23/13113101/polemik-impor-beras-dari-kisruh-di-kabinet-jokowi-hingga-pro-dan-kontra-di?page=all>, diakses tanggal 10 Maret 2022.

alias produksinya berlebih sampai akhir Mei 2021, beras diperkirakan surplus 12,56 juta ton beras hingga akhir Mei 2021 karena pada saat ini dalam kondisi petani memasuki masa panen raya.³³

Selain itu, pro dan kontra juga terjadi antara Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Kemenko) dengan Badan urusan Logistik (Bulog). Pihak Kemenko Musdhalifah Machmud menyebutkan bahwa impor dibutuhkan untuk menjamin stok beras dalam rangka menjaga ketersediaan pangan sepanjang 2021 sehingga tidak menimbulkan gejolak sosial dan politik.³⁴ Sedangkan Bulog Buwas menyebutkan bahwa persediaan beras per 14 Maret 2021 di gudang Bulog mencapai 883.585 ton dengan rincian 859.877 ton merupakan stok cadangan beras pemerintah (CBP), dan 23.708 ton stok beras komersial, belum lagi beras impor tahun 2018 masih tersisa sekitar 900 ribu ton.³⁵ Kemudian BPS juga memproyeksikan bahwa potensi produksi

juta ton.³⁶ Data dari BPS ini seharusnya menjadi acuan utama bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan impor beras. Jika pemerintah memiliki asumsi masing-masing dalam menghitung produksi beras, maka pro dan kontra pendapat impor beras akan terus terjadi.

Perbedaan data ini bukan hanya terjadi pada tahun 2021, tetapi pada tahun-tahun sebelumnya. Seperti perbedaan data ketersediaan beras pada tahun 2018, sehingga Kemendag menyatakan defisit dan sebaliknya Kementan menyatakan surplus (Tabel 5).³⁷ Dengan asumsi kemendag ini, maka impor beras pada tahun 2018 mencapai 2,2 juta ton dan impor ini merupakan tertinggi periode 2015-2021. Meskipun terjadi perbedaan data maupun pendapat, impor beras tetap terus terjadi. Seperti pada tahun 2021, masyarakat banyak yang menolak impor beras 1 juta ton oleh pemerintah.³⁸

Tabel 5. Perbedaan Data Jumlah Produksi dan Konsumsi Beras Nasional

Faktor	Kementerian Perdagangan	Kementerian Pertanian
Stok Beras Nasional	900 Ribu Ton	4,5 Juta Ton
Konsumsi Rata-Rata	2,4-2,5 Juta Ton	2,4-2,5 Juta Ton
Kesimpulan	Defisit (1,3-1,4 Juta Ton)	Surplus 329 Ribu Ton

Sumber: Muhammad Fikri Alan, Jurnal Yuridis³⁹

periode Januari-April 2021 diperkirakan mencapai 14,54 juta ton beras atau mengalami kenaikan sebesar 3,08 juta ton (26,84 persen) dibandingkan dengan produksi beras pada subround yang sama tahun lalu sebesar 11,46

33 Ibid.

34 Kompas.com, *Ini Alasan Menko Airlangga Cetuskan Ide Impor Beras*, dimuat dalam <https://money.kompas.com/read/2021/03/17/101633026/ini-alasan-menko-airlangga-cetuskan-ide-impor-beras?page=all>, diakses tanggal 14 Maret 2022

35 Ibid.

36 BPS, *BPS Prediksi Produksi Beras Januari-April 2021 Naik 26,84%*, dimuat dalam <https://www.cnnindonesia.com/hiburan/20210302154242-305-612732/bps-prediksi-produksi-beras-januari-april-2021-naik-2684>, diakses tanggal 13 Maret 2022.

37 Muhammad Fikri Alan, *Kebijakan Impor Beras di Indonesia*, Jurnal Yuridis Vol. 6 No. 1, Juni 2019, hal. 40.

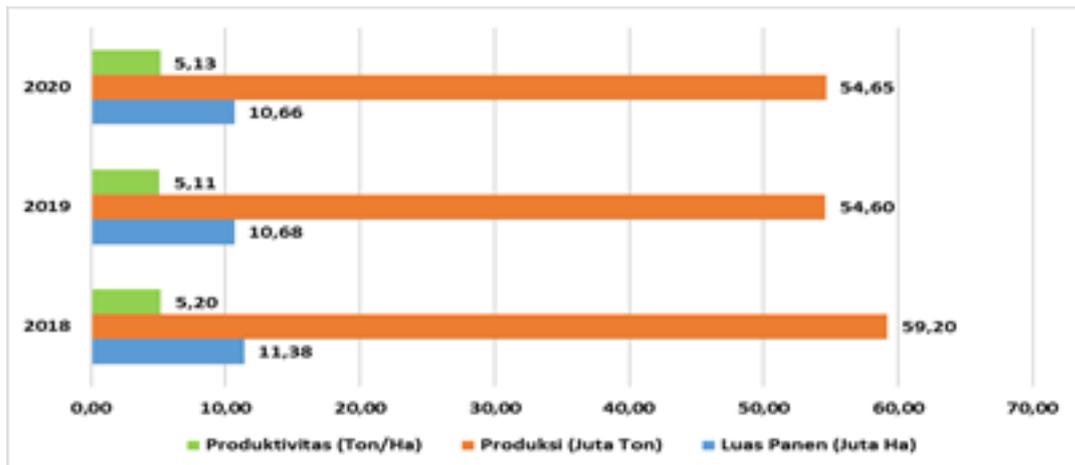
38 Puji Susilo Asih, dkk, *Analisis Kebijakan Impor Beras 1 Juta Ton oleh Pemerintah Indonesia: Data dan Analisis Media Sosial*, Jurnal Academia Praja Vol. 4 No. 2, Agustus 2021, hal.484.

39 Ibid.

Meskipun banyak penolakan impor dari masyarakat, pada tahun 2021 impor beras tetap juga terjadi. Menurut data dari Kementan, impor beras tahun 2021 sebanyak 365,70 ribu ton. Padahal Produksi beras 2021 sebesar 31,36 juta ton ini diperkirakan surplus 1,33 juta ton dibandingkan perkiraan kebutuhan konsumsi setahun sebesar 30,03 juta ton.⁴⁰

mengalami penurunan. Produksi beras tahun 2018 sebesar 37,90 juta ton menjadi 34,99 juta ton tahun 2020. Penurunan tersebut disebabkan oleh penurunan produksi gabah, dari 59,20 juta ton tahun 2018 menjadi 54,65 juta ton tahun 2020. Turunnya produksi ini disebabkan oleh turunnya luas panen dan produktivitas komoditas gabah (Gambar 2).

Gambar 2. Perkembangan Luas Panen, Produktivitas, dan Produksi Gabah



Sumber: www.bps.go.id, diolah.

Impor beras di tengah kapasitas produksi yang surplus mencerminkan bahwa Indonesia sangat memiliki ketergantungan terhadap impor beras. Impor beras ini lebih pada pendekatan norma stabilitas harga. Padahal Kebijakan impor beras hanya dapat menstabilkan harga beras dalam waktu relatif singkat. Disisi lain pemerintah perlu memperhatikan kepentingan petani padi dalam rangka peningkatan produksi padi guna menjaga stabilitas harga bahan makanan dalam jangka panjang.⁴¹ Namun, upaya Indonesia lepas dari ketergantungan impor beras masih sulit karena produksi beras cenderung

Berdasarkan Gambar 2, terlihat bahwa luas panen cenderung mengalami penurunan. Penurunan tersebut merupakan dampak alih fungsi lahan pertanian menjadi nonpertanian. Alih fungsi lahan sawah (dari sawah menjadi lahan lain) diperkirakan mencapai 100.000 ha 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.⁴² Kemudian, meskipun luas panen terus mengalami penurunan, tetapi produksi gabah tahun 2020 dapat lebih tinggi dari tahun 2019. Hal ini dikarenakan produktivitas pada tahun 2020 mengalami sedikit peningkatan, sebesar 0,01 ton per

40 Kementan, *Produksi Beras 2021 Melebihi Konsumsi, dan Panen Januari-April 2022 14,6 Juta Ton Beras*, dimuat dalam <https://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=5156>, diakses tanggal 11 Maret 2022.

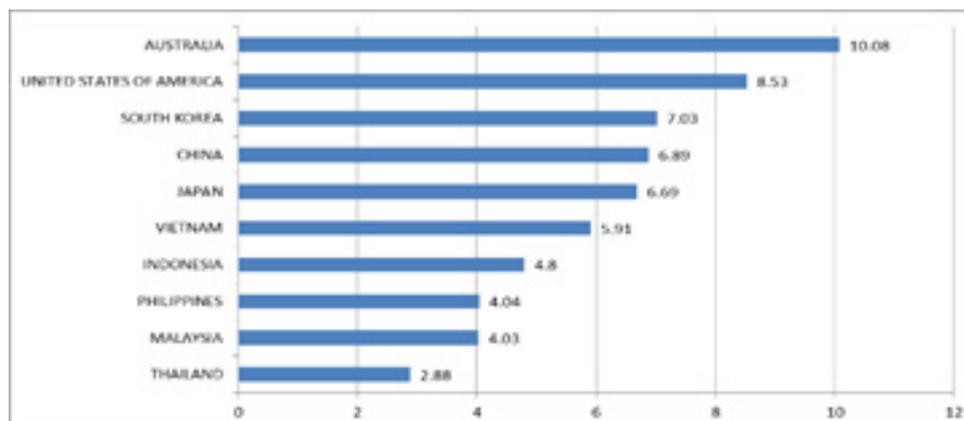
41 M. Zainul Abidin, *Dampak Kebijakan Impor Beras dan Ketahanan Pangan dalam Perspektif Kesejahteraan Sosial*, Jurnal Sosio Informa Vol. 1, No. 03, November 2015, hal. 216

42 Pending Dadih, *Membangun Lahan Tidur dan Mencetak Sawah Wujudkan Swasembada*, dimuat dalam <https://www.tribunnews.com/bisnis/2017/08/15/membangun-lahan-tidur-dan-mencetak-sawah-wujudkan-swasembada>, diakses tanggal 17 Maret 2022.

hektar. Hal ini menunjukkan bahwa selain luas panen, produktivitas juga sangat memengaruhi produksi. Kemudian produktivitas gabah Indonesia jika dibandingkan dengan beberapa negara produsen beras, maka produktivitas nasional masih jauh ketinggalan, Indonesia masih di bawah Vietnam (Gambar 3).

untuk mendapatkan sumber daya manusia yang berkualitas, menghasilkan tenaga kerja yang bermutu tinggi, serta mempunyai pola pikir dan cara bertindak yang modern, guna menggerakkan roda pembangunan ke depan. Tingkat pendidikan tenaga kerja pertanian yang rendah inilah yang menjadi salah satu

Gambar 3. Produktivitas Negara Produsen Beras 2018 (ton per hektar)



Sumber: www.iri.org, diolah.

Produktivitas ini juga merupakan salah satu faktor yang sangat memengaruhi tingkat kesejahteraan petani, khususnya tanaman pangan. Nilai Tukar Petani Subsektor Tanaman Pangan (NTPP) tahun 2020 juga mengalami penurunan dibandingkan tahun 2018, dari 102,96 tahun 2018 menjadi 101,03 tahun 2020. Dalam kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tahun 2022, Nilai Tukar Petani (NTP) ditargetkan dikisaran 102-104. Target tersebut juga merupakan target dari NTPP. Untuk mencapai target tersebut, maka perlunya meningkatkan produktivitas gabah nasional. Produktivitas gabah nasional ini sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu pertama, Sumber Daya Manusia (SDM).⁴³ Dari sisi pendidikan, tenaga kerja di sektor pertanian didominasi dari lulusan pendidikan dasar sebesar 87,74 %. Di sisi lain pendidikan merupakan sarana

penyebab rendahnya produktivitas pertanian. Kedua, benih. Benih merupakan tanaman atau bagiannya yang digunakan untuk memperbanyak atau mengembangkanbiakkan tanaman. Artinya, hasil produksi suatu tanaman sangat dipengaruhi oleh kualitas benih (varietas unggul). Varietas unggul memiliki keseragaman benih, ketahanan benih terhadap hama dan penyakit, dan hasil panen.⁴⁴ Namun, kapasitas produksi benih varietas unggul yang mengalami penurunan. Produksi benih dalam 5 tahun terakhir terus mengalami penurunan, dari 132.857 ton tahun 2016 menjadi 66.674 ton tahun 2020.

Ketiga, pupuk. Pupuk merupakan unsur hara yang sangat menopang produktivitas. Namun, ketersediaan pupuk cenderung tidak sesuai dengan pengajuan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK). Dari alokasi anggaran yang disediakan APBN, hanya sebesar Rp25,276 triliun untuk 9,04 juta ton ditambah 1,5 juta liter untuk pupuk organik cair.

⁴³ Nurul, dkk, *Sikap Petani Padi Terhadap Benih Unggul Padi Bersertifikat Di Kecamatan Karangpandan, Kabupaten Karanganyar*, *Journal of Sustainable Agriculture*, Vol. 32 No. 2, Mei 2017, hal. 116-125.

⁴⁴ *Ibid.*

Sementara kebutuhan menurut Sistem RDKK mencapai 23,28 juta ton atau dalam rupiah sebesar Rp67,12 triliun. Keempat, modernisasi pertanian. Modernisasi pertanian merupakan transformasi pengolahan lahan pertanian dari tenaga manusia digantikan dengan alat mesin pertanian (alsintan). Penggunaan ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas, sehingga meningkatkan produksi dan kesejahteraan petani. Alsintan ini terdiri dari pra dan pasca panen. Namun, pendistribusian alsintan oleh pemerintah masih terfokus pada pra panen. Padahal alsintan pasca panen juga memberikan dampak positif bagi produksi maupun kesejahteraan petani. Pendistribusian alsintan pasca panen masih jauh dari perhatian pemerintah. Hal tersebut dapat dilihat dari data Laporan Tahunan Ditjen PSP Kementan tahun 2018 dan 2019 bahwa alsintan hanya ada untuk pra panen yaitu traktor roda dua, traktor roda 4, pompa air, dan rice tranplanter. Jika permasalahan yang telah dijelaskan di atas terus terjadi, maka produksi beras dalam negeri berpotensi semakin turun. Hal ini akan menjadikan Indonesia akan bergantung pada Impor dalam memenuhi kebutuhan beras dalam negeri.

Berdasarkan hasil pembahasan di atas diperoleh kesimpulan bahwa terjadinya pro dan kontra pendapat antara lembaga pemerintah dalam menentukan kebijakan impor beras, karena disharmonisasi norma aturan undang-undang yang digunakan oleh masing-masing lembaga. Norma yang sangat diperlukan dalam kebijakan impor beras ini adalah norma penggunaan data yang sama dan rumus kebutuhan impor beras yang sama antara lembaga pemerintah yang terkait dengan impor beras. Selain itu, perlunya dimandatkan lembaga yang bertanggung jawab terhadap data dan rumus kebutuhan impor beras yang sama. Norma ini harus diterbitkan melalui peraturan presiden (perpres), sehingga semua

lembaga yang terkait impor beras memiliki satu data dan rumus kebutuhan impor yang sama.

2. Upaya Pemerintah Mengimplementasikan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Impor Beras.

Kebijakan impor beras sudah sangat lengkap di atur dalam UU tentang Pangan, UU tentang P3, dan UU tentang Perdagangan, UU tentang Ciptaker, dan peraturan pelaksana dari beberapa undang-undang tersebut. Permasalahan yang terus berulang dalam pro dan kontra impor beras adalah perbedaan data dalam perhitungan ketersediaan beras. Padahal BPS merupakan lembaga yang membidangi data khususnya terkait produksi beras. Namun, dalam pelaksanaannya data BPS belum menjadi acuan dalam kebijakan impor beras. Meskipun pada tahun Januari 2018 BPS telah memperbaiki metode perhitungan produksi beras dari metode *eye estimate* menjadi kerangka sampel area (KSA). Metode KSA yang dimulai pada bulan Januari 2018 dilakukan untuk memperbaiki metode pengumpulan data agar menjadi lebih obyektif dan modern dengan melibatkan peran teknologi di dalamnya, sehingga data pertanian yang dikumpulkan menjadi lebih akurat dan tepat waktu.⁴⁵ Kedua metode perhitungan tersebut menghasilkan perbedaan data yang sangat jauh. Misal rata-rata produksi beras metode periode 2015-2017 rata-rata sebesar 50,34 juta ton. Dengan produksi beras dengan KSA periode 2018-2020 hanya rata-rata 35,95 juta ton (Tabel 6).

45 S u k a m a r a k a b . b p s . go.id, *Metode KSA, Upaya Perbaikan Metode Eye Estimate*, dimuat dalam <https://sukamarakab.bps.go.id/news/2018/01/25/12/metode-ksa--upaya-perbaikan-metode-eye-estimate.html>, diakses tanggal 14 Maret 2022.

Tabel 6. Perbandingan Eye Estimate dan KSA

Tahun	Produksi Beras (juta ton)	Rata-rata
2015	48,27	50,34 (eye estimate)
2016	50,80	
2017	51,95	
2018	37,90	35,95 (KSA)
2019	34,95	
2020	34,99	

Sumber: www.bps.go.id, diolah.

Namun, perselisihan data antara lembaga pemerintah dalam menentukan kebijakan impor beras masih terus terjadi sampai tahun 2021. Hal ini mencerminkan bahwa koordinasi di internal pemerintah tidak berjalan dengan baik. Seharusnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak terjadi pro dan kontra lagi antara lembaga pemerintah. pro dan kontra ini tentunya menimbulkan persoalan publik, sehingga publik menjadi cenderung tidak percaya dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Apalagi dari terdapat perselisihan hasil analisis data dan disharmonisasi norma peraturan perundangan-undangan di bidang impor beras. Disharmonisasi tersebut disebabkan kurang baiknya koordinasi masing-masing leading sektor atau lembaga yang disebut dalam peraturan perundangan-undangan di bidang impor beras. Jika pemerintah dapat mengimplementasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras, pro dan kontra tidak akan terjadi lagi.

Karena itu, penulis merekomendasikan upaya pemerintah mengimplementasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras diterbitkan melalui peraturan presiden dengan norma yaitu pertama, Kemendag dalam menentukan impor beras dengan berlandaskan ketersediaan pasokan komoditas beras dalam UU tentang Pangan, maka perhitungan ketersediaan beras dan cadangan beras menjadi domain kementan, Bulog dan BPS. Ketiga lembaga tersebut harus berkoordinasi dalam menentukan produksi, konsumsi, dan CBN sebagai upaya mengimplementasikan UU

tentang Pangan dan UU tentang P3.

Kedua, upaya mengimplementasikan UU tentang Perdagangan, maka Kemendag menentukan impor beras dengan berlandaskan stabilitas harga, serta data analisis untuk menentukan gejolak harga berdasarkan data dari BPS.

Ketiga, kementan, kemendag, Bulog dan BPS harus memiliki perhitungan kebutuhan impor beras yang sama dengan berdasarkan pada nilai rata-rata dan standar deviasi dari variabel produksi, konsumsi, dan cadangan beras nasional (CBN). Impor beras dilakukan apabila (nilai rata-rata produksi beras dikurangi standar deviasinya) dikurangi (nilai rata-rata konsumsi beras ditambah standar deviasinya) dikurangi (nilai rata-rata CBN dikurangi standar deviasinya) negatif atau kurang dari nol. Sebaliknya apabila positif atau lebih dari nol, maka impor tidak dibutuhkan. Adapun formula perhitungan kebutuhan impor beras, penulis merekomendasikan formula impor beras dibutuhkan apabila

$$P_{\frac{(t-1,-2,-3,-4,-5)}{5}-s} - K_{\frac{(t-1,-2,-3,-4,-5)}{5}+s} - CBN_{\frac{(t-1,-2,-3,-4,-5)}{5}+s} < 0$$

. t adalah waktu, $\frac{(t-1,-2,-3,-4,-5)}{5}$ adalah rata-rata 5 (lima) waktu terakhir, dan s (standar deviasi) dari 5 waktu terakhir. Contoh perhitungan formula perhitungan kebutuhan beras untuk tahun 2021. Untuk menghitung kebutuhan impor beras tahun 2021 digunakan data produksi beras, konsumsi beras, dan cadangan beras lima tahun terakhir yaitu 2016-2020 (Tabel 7)

Tabel 7. Contoh Formula Perhitungan Kebutuhan Impor Beras 2021

Tahun	Produksi Beras (Juta ton)	Konsumsi Beras (Juta ton)	Cadangan Beras (Juta ton)
2016	50,80	22,46	4,49
2017	51,95	21,35	4,27
2018	37,90	21,33	4,27
2019	34,95	20,94	4,19
2020	34,99	21,20	4,24
Rata-rata	42,12	21,45	4,29
Standar Deviasi	8,54	0,59	0,12

Berdasarkan rumus impor dan Tabel 7 diperoleh kebutuhan impor beras yaitu:

$$\frac{P_{(t-1,-2,-3,-4,-5)}-s}{5} - \frac{K_{(t-1,-2,-3,-4,-5)}+s}{5} - \frac{CBN_{(t-1,-2,-3,-4,-5)}+s}{5} = (42,12 - 8,54) - (21,45 + 0,59) - (4,29 + 0,12) = 7,37 > 0$$

Dari hasil perhitungan di tersebut diperoleh bahwa produksi beras masih surplus sebesar 7,37 juta ton, jadi impor beras tahun 2021 tidak dibutuhkan.

III. Penutup

A. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras dan upaya pemerintah mengimplementasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras, maka diperoleh kesimpulan yaitu:

1. Kebijakan impor beras belum sesuai menurut peraturan perundang-undangan di bidang impor beras. Hal ini disebabkan karena terdapat disharmonisasi norma peraturan perundang-undangan di bidang impor beras, sehingga perspektif kebijakan impor masing-masing lembaga pemerintah berbeda.
2. Upaya pemerintah mengimplementasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang impor beras diterbitkan melalui peraturan presiden dengan norma yaitu pertama, perhitungan ketersediaan beras dan cadangan beras menjadi domain kementan, Bulog dan BPS. Kedua, Kemendag menentukan impor

beras dengan berlandaskan stabilitas harga dengan data analisis untuk menentukan gejolak harga berdasarkan data dari BPS. Ketiga, kementan, kemendag, Bulog dan BPS harus memiliki formula perhitungan kebutuhan impor beras yang sama dengan berdasarkan pada nilai rata-rata dan standar deviasi dari masing-masing variabel produksi, konsumsi, dan cadangan beras nasional (CBN).

B. Saran

Formula perhitungan kebutuhan impor beras yang dirumuskan yaitu $\frac{P_{(t-1,-2,-3,-4,-5)}-s}{5} - \frac{K_{(t-1,-2,-3,-4,-5)}+s}{5} - \frac{CBN_{(t-1,-2,-3,-4,-5)}+s}{5} > 0$ harus diterbitkan dalam peraturan presiden, sehingga kementan, Bulog dan BPS memiliki perhitungan kebutuhan impor beras yang sama, sehingga perspektif kebijakan impor masing-masing lembaga pemerintah dapat memiliki kesamaan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan.

Undang-undang Nomor 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

UU Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 51 Tahun 2014 tentang Rekomendasi Ekspor dan Impor Beras Tertentu.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 01 Tahun 2018 tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras

Surat Keputusan Menperindag No. 9/MPP/Kep/1/2004 tentang Tata Niaga Impor Beras

Buku

Andi Amran Sulaiman, dkk. *Perdagangan Internasional Komoditas Pangan Strategis*. Jakarta: IAARD PRESS, 2018.

Erwidodo. *Analisi Kebijakan Impor Beras: Memahami Kasus Impor Beras Vietnam*. Jakarta: Kementerian Pertanian, 2014.

Tim Pusaka Daglu. *Kajian Efektivitas Kebijakan Impor Produk Pangan Dalam Rangka Stabilisasi Harga*. Jakarta: Kementerian Perdagangan, 2015.

Jurnal

Abidin, M. Zainul. *Dampak Kebijakan Impor Beras dan Ketahanan Pangan dalam Perspektif Kesejahteraan Sosial*. Jurnal Sosio Informa Vol. 1, No. 03, November 2015.

Alan, Muhammad Fikri. *Kebijakan Impor Beras di Indonesia*. Jurnal Yuridis Vol. 6 No. 1, Juni 2019.

Asih, Puji Susilo, dkk. *Analisis Kebijakan Impor Beras 1 Juta Ton oleh Pemerintah Indonesia: Data dan Analisis Media Sosial*. Jurnal Academia Praja Vol. 4 No. 2, Agustus 2021.

Kusumah, Fabian Pratama. *Ekonomi Politik dalam Kebijakan Impor Beras: Membaca Arah Kebijakan Pemerintah 2014-2019*. Politika: Jurnal Ilmu Politik, Vol.10, No. 2, Oktober 2019.

Laksmiari. *Keseimbangan Neraca Beras di Indonesia Tahun 2011-2015*. Jurnal Bumi Indonesia, Agustus 2017.

Nurul, dkk. Sikap Petani Padi Terhadap Benih Unggul Padi Bersertifikat Di Kecamatan Karangpandan, Kabupaten Karanganyar. *Journal of Sustainable Agriculture*, Vol. 32 No. 2, Mei 2017.

Paipan, Sahrul dan Abrar, Muhammad. *Analisis Kondisi Ketergantungan Impor Beras di Indonesia*. Jurnal Perspektif Ekonomi Darussalam, Vol. 6 No. 2, September 2020.

Rismudarti. *Disharmoni Kebijakan Impor Beras Thailand ke Indonesia Tahun 2014-2018*. JOM FISIP, Juni 2021.

Sari, Ratih Kumala. *Analisis Impor Beras di Indonesia*. Economics Development Analysis Journal, Vol. 3 No.2, Juni 2014.

Sonata, Depri Liber. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum*. Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 8, No. 1, Maret 2014.

Laman

BBC. *Pemerintah canangkan impor beras di tengah panen raya, petani: 'itu menyakitkan'*. Dimuat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-56336972>, diakses tanggal 10 Maret 2022.

- BPS. *BPS Prediksi Produksi Beras Januari-April 2021 Naik 26,84%*. Dimuat dalam <https://www.cnnindonesia.com/hiburan/20210302154242-305-612732/bps-prediksi-produksi-beras-januari-april-2021-naik-2684>, diakses tanggal 13 Maret 2022.
- BPS. *Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Provinsi*. Dimuat dalam <https://www.bps.go.id/statictable/2009/02/20/1268/rata-rata-laju-pertumbuhan-penduduk-menurut-provinsi-1971---2019.html>, diakses tanggal 19 April 2021.
- Irwansyah. *Polemik Impor Beras, dari Kisruh di Kabinet Jokowi hingga Pro dan Kontra di DPR*. Dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/23/13113101/polemik-impor-beras-dari-kisruh-di-kabinet-jokowi-hingga-pro-dan-kontra-di?page=all>, diakses tanggal 10 Maret 2022.
- Kementan. *Produksi Beras 2021 Melebihi Konsumsi, dan Panen Januari-April 2022 14,6 Juta Ton Beras*. Dimuat dalam <https://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=5156>, diakses tanggal 11 Maret 2022.
- Kompas. *Polemik Impor Beras, dari Kisruh di Kabinet Jokowi hingga Pro dan Kontra di DPR*. Dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/23/13113101/polemik-impor-beras-dari-kisruh-di-kabinet-jokowi-hingga-pro-dan-kontra-di?page=all>, diakses tanggal 21 Februari 2022.
- Kompas.com. *Polemik Impor Beras, dari Kisruh di Kabinet Jokowi hingga Pro dan Kontra di DPR*. Dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/23/13113101/polemik-impor-beras-dari-kisruh-di-kabinet-jokowi-hingga-pro-dan-kontra-di?page=all>, diakses tanggal 10 Maret 2022.
- Kompas.com. *Ini Alasan Menko Airlangga Cetuskan Ide Impor Beras*. Dimuat dalam <https://money.kompas.com/read/2021/03/17/101633026/ini-alasan-menko-airlangga-cetuskan-ide-impor-beras?page=all>, diakses tanggal 14 Maret 2022.
- Sukamarakab. *Metode KSA, Upaya Perbaikan Metode Eye Estimate*. Dimuat dalam <https://sukamarakab.bps.go.id/news/2018/01/25/12/metode-ksa-upaya-perbaikan-metode-eye-estimate.html>, diakses tanggal 14 Maret 2022.
- Suwandi. *Jelang Panen Raya, Harga Gabah di 85 Kabupaten Anjlok*. Dimuat dalam <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210325/99/1372626/jelang-panen-raya-harga-gabah-di-85-kabupaten-anjlok>, diakses tanggal 25 Februari 2022.

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.
- 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 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.
- 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) Pengiriman naskah dilengkapi dengan alamat *email* untuk korespondensi.
- 12) Metode penulisan disesuaikan dengan tulisan ilmiah dan ejaan Bahasa Indonesia yang disempurnakan yang secara garis besar sebagai berikut:
 - a. Judul dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris.
 - b. Nama Penulis (unit kerja, nama instansi, dan alamat korespondensi/alamat *email* penulis).

- c. 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.
- d. Kata kunci minimal 3 (tiga) dan maksimal 5 (lima) kata terpenting dalam makalah yang dicantumkan di bawah abstrak.
- e. Sistematika penulisan ditulis sebagai berikut:

**JUDUL
(TITLE)**

Penulis
Unit kerja
Instansi
*Korespondensi

Abstrak

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)

Abstract

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).

Keywords: Minimum three words and maximum five words of most important words in the paper.

I. Pendahuluan (Bookman Old Style 12, spasi 1 1/2)

- A. Latar Belakang**
- B. Permasalahan**
- C. Tujuan**
- D. Metode Penulisan**

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. ...
2. ...
3. ...

B. Analisis Materi Tulisan (Judul bagian ini disesuaikan dengan materi tulisan masing-masing)

1. ...
2. ...
3. ...

III. Penutup (berisi simpulan dan saran)

DAFTAR PUSTAKA

- 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:

³Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Putusan Pengadilan

Judul dan Nomor Putusan, halaman.

Contoh:

⁴Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, hal. 4.

Buku

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Buku*, Tempat Terbit: Penerbit, tahun, halaman.

Contoh:

¹Miriam 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:

⁷Miriam 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:

⁸Oksidelfa 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:

⁹Philippe 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:

²Robert 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://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52652eaab3489/i-quo-vadis-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh-john-ferry-situmeang-sh), diakses tanggal bulan tahun.

Contoh:

⁴John Ferry Situmeang, *Quo Vadis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, dimuat dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52652eaab3489/i-quo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh-john-ferry-situmeang-sh>, diakses tanggal 27 Januari 2014.

Isi, materi, dan susbtansi tulisan merupakan tanggung jawab penulis.

Setiap naskah wajib menggunakan minimal 10 referensi dari buku dan jurnal, baik cetak maupun *online* dengan ketentuan menggunakan pustaka terbitan 10 tahun terakhir yang digunakan sebagai sumber kutipan di *footnote* dan daftar pustaka.

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.

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-Kemenkumham, 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/i-quo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh--john-ferry-situmeang--sh_, diakses tanggal 27 Januari 2014.